

Housing Finance Mechanism in Thailand: An Overview of Formal,
Semi-formal and Informal System*
กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย:
ภาพรวมกลไกในระบบ กึ่งในระบบ และนอกระบบ**

*Bussara Povatong*¹

Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

บุษรา โพวาทอง²

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

sara_sripanich@yahoo.com, bussara.s@chula.ac.th

Received : 2023-11-13

Revised : 2023-12-26

Accepted : 2024-01-11

¹ Associate Professor

² รองศาสตราจารย์ ดร.

* This article is a part of research on Financial Mechanism for Affordable Housing in Thailand granted from Housing Department, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University Year 2022

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง กลไกการเงินเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ในประเทศไทย ได้รับทุนจากภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2566

Abstract

The research aims to study the overview and problems of housing finance mechanism in Thailand, and to make recommendations for its future development. Documentary research methods were applied for the research, including data gathering from various relevant sources and participation of meetings. Content analysis and the CATWOE technique were applied in the research for data analyses. The research reveals that there are three main systems of housing finance mechanisms in Thailand: formal, semi-formal, and informal. The three systems differ in terms of lenders' characteristics, funding sources, lending targets, and loan conditions. The main problems of housing financing are: (a) insufficient loans for all house buyers' demand; (b) credit terms which exclude many people; and (c) household qualifications that do not meet the banks' requirements. The major recommendation is that the government should issue a savings promotion policy that integrates all three systems of housing finance mechanisms, starting from household-savings level. It should develop a long-term housing loan system, with special terms and conditions. It should also initiate measures for housing development, either as rental or rent-to-buy, with cooperation between local authorities, the private sectors, and communities. This research contributes to the making of housing policy that allows access for all to loan sources for affordable housing.

Keywords: housing finance mechanism, affordable housing, housing policy, Thailand

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาภาพรวมกลไกการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทยและปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงเสนอแนะแนวทางในอนาคต ใช้วิธีวิจัยเอกสารและรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งที่เกี่ยวข้องและเข้าประชุมอย่างมีส่วนร่วม ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหาและเทคนิค CATWOE ผลการศึกษาพบว่า กลไกการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทย มี 3 รูปแบบสำคัญคือ กลไกในระบบ กลไกกึ่งในระบบ และกลไกนอกระบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันด้านลักษณะผู้ให้กู้ ที่มาของแหล่งเงิน กลุ่มเป้าหมาย และเงื่อนไขให้กู้ ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการเงินที่อยู่อาศัยคือ (ก) มีแหล่งเงินที่ไม่เพียงพอในการให้กู้ซื้อสำหรับทุกกลุ่มรายได้ (ข) เงื่อนไขการให้สินเชื่อเป็นข้อจำกัดของคนจำนวนมาก และ (ค) คราวเรือนผู้กู้มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับข้อกำหนด ข้อเสนอแนะสำคัญคือ รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมการออมเงินโดยผสมทั้ง 3 รูปแบบ โดยเริ่มที่ระดับครัวเรือน พัฒนาระบบการกู้เพื่อที่อยู่อาศัยระยะยาว และให้มีเงื่อนไขพิเศษ มีมาตรการให้พัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเช่า เช่าซื้อ โดยท้องถิ่นร่วมมือกับภาคเอกชนและชุมชน งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้

คำสำคัญ: กลไกการเงินที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ นโยบายการเงินที่อยู่อาศัย ประเทศไทย

บทนำ

นโยบายการเงินที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในนโยบายที่อยู่อาศัยที่สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ประเทศต่าง ๆ จึงออกแบบระบบการเงินที่อยู่อาศัยเพื่อสนับสนุนการมีบ้านของประชาชนภายใต้บริบทเศรษฐกิจ สังคม และตลาดเงินตลาดทุน สำหรับมิติการเงินที่อยู่อาศัย (housing finance) ได้รับการหยิบยกให้มีความสำคัญในระดับนานาชาติ ตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติเพื่อสร้างข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาและวางแผนการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ หรือ HABITAT I (ค.ศ. 1976) ที่เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ต่อเนื่องถึงการประชุม HABITAT II (ค.ศ. 1996) ทั้งนี้ แนวคิดการเงินที่อยู่อาศัยที่สำคัญ ประกอบด้วย การส่งเสริมให้มีการออม การลดต้นทุน การปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรการเงิน และช่วยทำให้มีการเคลื่อนของทุนในระบบเศรษฐกิจชาติ ซึ่งการปฏิรูปด้านการเงินที่อยู่อาศัยถือเป็นกุญแจสำคัญของกลยุทธ์ที่อยู่อาศัย (UN-Habitat, 2005) และล่าสุดคือ การประชุม HABITAT III (ค.ศ. 2016) มีประเด็นด้านการเงินที่อยู่อาศัยที่สำคัญ เช่น การขยายแนวคิดที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้ (affordable housing) โดยส่งเสริมให้มีการครอบครองที่อยู่อาศัย มีการอุดหนุนครัวเรือนรายได้น้อยทั้งการให้เช่าหรือเป็นเจ้าของบ้าน ให้มีกลไกจำกัดการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น (UN-Habitat, 2016) ประเด็นการมีที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้จึงสะท้อนให้เห็นทั้งรายได้ครัวเรือนที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่หมายถึงค่าผ่อนชำระเงินกู้ที่อยู่อาศัยไม่ควรเกินร้อยละ 25-30 ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน ดังนั้น ประเด็นการมีแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมกับรายได้ที่ผ่อนหรือการซื้อบ้านในราคาที่สมารถผ่อนได้จึงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย มีการพัฒนาด้านการเงินที่อยู่อาศัยมาโดยลำดับ อาทิ การจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ซึ่งถือเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้านที่อยู่อาศัยของไทย รวมถึงภาครัฐได้กำหนดแนวทางดำเนินงานที่อยู่อาศัยและการเงินไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2503-2565) นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมระบบการเงินและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หรือกรณีที่เกิดภาวะแห่งขาดจัดทำโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินการเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2562 มีวงเงิน 5,207 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นเครื่องมือปล่อยสินเชื่อให้ผู้มีรายได้น้อย (Ministry of Social Development and Human Security, 2017) นอกจากนี้ สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทสำคัญต่อการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มหลักที่ให้สินเชื่อกับประชาชนที่ต้องการซื้อบ้าน สำหรับบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนยังมีกลยุทธ์การขายโดยช่วยให้ลูกค้าสามารถเข้าถึงสินเชื่อบ้านได้ เช่น กรณีของ บมจ.เสนาติเวลลอปเม้นท์ ได้ให้ลูกค้าผ่อนชำระเบื้องต้นกับผู้ประกอบการในรูปแบบเช่าซื้อเพื่อช่วยลูกค้าสร้างวินัยทางการเงินก่อนยื่นกู้กับธนาคาร เป็นต้น ส่วนภาคประชาชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือการเงินที่อยู่อาศัยรวมถึงกิจกรรมอื่น ดังกรณีของชุมชนในโครงการบ้านมั่นคง หรือการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ในหน่วยงานและให้สามารถกู้ซื้อบ้านได้

แม้ว่าทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จะมีการออกแบบระบบการเงินเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับผู้กู้และแหล่งที่มาของเงินให้กู้ แต่การศึกษาที่ผ่านมามักจะศึกษาเชิงลึกแต่ละระบบ ทำให้ยังขาดมุมมองภาพรวมและปัญหาที่เกิดขึ้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษากลไกการเงินที่อยู่อาศัยทั้งกลไกในระบบ กึ่งในระบบ และนอกระบบ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เข้าใจภาพรวมและเห็นช่องว่างของกลไกการเงินปัจจุบัน ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอปรับแก้หรือเชื่อมโยงกลไกที่มีอยู่เพื่อส่งเสริมให้ทุกคนได้เข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยตามสถานะและเงื่อนไขที่เป็นอยู่ได้มากขึ้น

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมทั้งเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ที่สะท้อนให้เห็นทั้งระดับระบบองค์กร และครัวเรือนที่มีปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อและแนวทางวางแผนการเงินที่อยู่อาศัย สรุปดังนี้

1) ลักษณะสำคัญของระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

ระบบการเงินที่อยู่อาศัยหรือการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยมีวัตถุประสงค์หลัก คือการจัดหาเงินให้กับผู้ที่ต้องการซื้อบ้าน โดยสถาบันตัวกลางในรูปแบบต่าง ๆ โดยสามารถระดมเงินเพื่อปล่อยกู้จากตลาดเงินตลาดทุนในประเทศ หรือแม้แต่เงินออมจากสมาชิก เมื่อระดมทุนแล้วมีการจัดสรรเงินทุนให้กับประชาชนที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายของครัวเรือน (Bussara Povatong, 2022) ทั้งนี้ การเงินเพื่อที่อยู่อาศัยมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและครัวเรือน ในระดับเศรษฐกิจประเทศ ตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเติบโตและมีขนาดใหญ่มากขึ้น ทั้งนี้ ขนาดการเติบโตของสินเชื่อที่อยู่อาศัยของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ สภาพเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ลักษณะตลาดการเงิน ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย ข้อกำหนดด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัย ลักษณะสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น ในระดับครัวเรือน การเงินเพื่อที่อยู่อาศัยมีความสำคัญเนื่องจากทำให้มีที่อยู่อาศัยซึ่งถือเป็นความมั่นคงและเป็นสินทรัพย์ถาวรของครัวเรือน (Buckley et al., 2009)

ลักษณะสำคัญของสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยทั่วไป เป็นการกู้ยืมที่ใช้บ้านหรือที่ดินเป็นหลักประกัน โดยมีระยะเวลาการกู้ยืมยาวนานตามระยะเวลาของทรัพย์สินที่ใช้มากกว่า 10 ปี จนถึง 30 ปี โดยผู้กู้มีการผ่อนชำระคืนเงินกู้เป็นรายงวดที่ประกอบด้วยเงินต้นและดอกเบี้ย และการให้สินเชื่อจะให้เพียงบางส่วน โดยจำนวนเงินที่ขอสินเชื่อเป็นจำนวนเงินที่มาประเมินจากอัตราส่วนหนี้สินต่อมูลค่าทรัพย์สิน (Loan to Value : LTV) โดยลักษณะระบบการเงินแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงิน ตลาดที่อยู่อาศัย ประวัติศาสตร์สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนผ่านกลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศ (Kitti Patpongpibul, 2022) ทั้งในเรื่องโครงสร้างของระบบการเงิน แหล่งเงินให้สินเชื่อ ตัวกลางทางการเงิน ผู้ที่ให้บริการทางการเงิน และความสัมพันธ์ของโครงสร้างที่ประกอบในกลไก ทั้งนี้ หากจำแนกการให้บริการทางการเงินโดยอ้างอิงข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ตามนิยามของธนาคารโลก (World Bank) ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการในระบบ (formal sector) 2) ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (semi-formal sector) และ 3) ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ (informal sector)

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะใช้การจำแนกตามแนวคิดของธนาคารแห่งประเทศไทยในการศึกษาการเงินที่อยู่อาศัยเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (1) ผู้ให้บริการในระบบ (formal sector) หมายถึง สถาบันการเงินที่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและอยู่ภายใต้การกำกับ การตรวจสอบโดยกระทรวงการคลังหรือผู้กำกับดูแลด้านการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจ เป็นต้น (2) ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (semi-formal sector) หมายถึง สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเฉพาะ โดยอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการในระบบ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมชนสหกรณ์ เครดิตยูเนียน สถาบันการเงินประชาชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น และ (3) ผู้ให้บริการนอกระบบ (informal sector) หมายถึง ผู้ให้บริการทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะและไม่มีผู้กำกับดูแล เช่น กลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงินชุมชน ญาติ นายทุน บุคคลนอกครัวเรือน และอื่น ๆ เช่น สวัสดิการบริษัท เป็นต้น

2) บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่อยู่อาศัย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า Tanasit Srivipasthit (2004) ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรภาครัฐต่อการสนับสนุนระบบการเงินที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ผลการศึกษาพบว่า ทั้ง 3 ประเทศมีระบบการเงินที่อยู่อาศัยหลักคือ ระบบเงินฝากธนาคารที่ดำเนินงานโดยธนาคารพาณิชย์ ดำเนินนโยบายผ่านองค์กรภาครัฐที่สำคัญ มีรูปแบบและเป้าหมายที่คล้ายคลึงกันทั้ง 3 ประเทศ เช่น การอุดหนุนให้แก่ประชาชนเพื่อลดช่องว่างและอุปสรรคด้วยวิธีการต่าง ๆ การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจใช้การสนับสนุนระบบการเงินที่อยู่อาศัย และดำเนินนโยบายร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ด้านการเงินที่อยู่อาศัย สำหรับส่วนที่แตกต่างกันเป็นไปตามสถานการณ์และบริบทแวดล้อมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนระบบการเงินที่อยู่อาศัยผ่านการจัดตั้งองค์กร 3 รูปแบบสำคัญ ได้แก่ (1) องค์กรที่ดำเนินการให้สินเชื่อโดยตรง เช่น Housing Development Board (HDB) ของสิงคโปร์ Treasury Housing Loans Division และ Malaysia Building Society Berhad ของ มาเลเซีย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ และการเคหะแห่งชาติของประเทศไทย (2) องค์กรที่สนับสนุนสภาพคล่อง เช่น Cagamas Berhad ของมาเลเซีย และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยของไทย และ (3) องค์กรที่เป็นแหล่งเงินทุนระยะยาว เช่น Central Provident Fund ของสิงคโปร์และ Employee Provident Fund ของมาเลเซีย

นอกจากบทบาทขององค์กรระดับชาติแล้ว ยังมีบทบาทขององค์กรระดับท้องถิ่นในการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัย Umnaj Thananantachai (2009) ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร เพื่อศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของเทศบาลในการดำเนินด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลสมุทรสาครในขณะนั้นมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน 2) เป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และ 3) การรับแนวทางหรือนโยบายการพัฒนาจากส่วนกลาง ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่ได้ริเริ่มการดำเนินงานที่อยู่อาศัยให้เกิดการยกระดับควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองและวางแผนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น รวมถึงไม่ได้มีมาตรการวางแผนร่วมกับส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจของเมือง ทั้งนี้ เรื่องรายได้ของท้องถิ่นมีความเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่เช่นกัน

3) การเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยของผู้กู้ในประเทศไทย

การอนุมัติสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงินมีหลายปัจจัย จากการศึกษาของ Patchaya Potiratsombat (2019) เรื่องปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิเสธสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของลูกค้าบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย กรณีศึกษา บริษัท เอ็น.ซี. เฮาส์ซิง จำกัด (มหาชน) และบริษัท ออริจิ้น พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) พบว่า ปัจจัยการปฏิเสธสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของกรณีศึกษาเกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น มาตรการกำกับดูแลสินเชื่อหรือ LTV³ และนโยบายของแต่ละสถาบันการเงิน และปัจจัยภายในจากคุณสมบัติของตัวผู้กู้เป็นหลัก มีสาเหตุหลัก 8 ปัจจัย ได้แก่ (1) รายได้ไม่ผ่านเกณฑ์รายได้หรือรายได้ครัวเรือนไม่เพียงพอ ทำให้ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ (2) ที่มาของรายได้ไม่ชัดเจน ความมั่นคงของการเดินบัญชีย้อนหลังตามระยะเวลาที่ธนาคารกำหนด (3) ภาระหนี้เกิน อาจไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ เนื่องจากมีภาระหนี้เกินกว่าที่ตามแต่ละธนาคารกำหนดเมื่อเทียบกับรายได้ ซึ่งต้องประกอบกับมีเงินเหลือเพียงพอครองชีพตนในปัจจุบันด้วย

³ LTV (Loan to Value) เป็นอัตราส่วนการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (loan) โดยเทียบกับมูลค่าหลักประกัน (value) เช่น LIV 80% หมายถึง ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยคิดเป็นร้อยละ 80 ของมูลค่าหลักประกันการกู้

(4) มีประวัติการค้างชำระหนี้ (5) อายุ หากมีอายุมากเกินไปจะเป็นผลเรื่องระยะเวลาและจำนวนเงินที่จะให้กู้ หรือหากอายุน้อยเกินไปจะยังไม่มี ความมั่นคงด้านการเงิน (6) วุฒิการศึกษา เป็นความน่าเชื่อถือรายบุคคลซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการหารายได้ (7) ความมั่นคงของอาชีพ โดยพิจารณาจากอาชีพและการมีรายได้ประจำหรือรายได้ไม่ประจำ (8) เงินออม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นความเสี่ยงในการนำเงินมาชำระหนี้ในอนาคต จากลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้กู้ควรเตรียมความพร้อมในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินทั้งในด้านการสร้างความเข้าใจในกระบวนการขอสินเชื่อที่อยู่อาศัยและความพร้อมของสถานะทางการเงิน กล่าวคือผู้กู้จะต้องมีวินัยทางการเงิน การออม มีประวัติการชำระหนี้ที่ดี และต้องประเมินรายได้ให้เหมาะสมกับราคาที่อยู่อาศัยที่ต้องการซื้อ

ในด้านการกู้ของผู้กู้จากสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน งานวิจัยของ Pajari Thomutok (2007) ศึกษาเรื่องการติดตามผลด้านการบริหารจัดการด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในบ้านมั่นคง : กรณีศึกษาโครงการนำร่อง กรุงเทพมหานคร พบว่า แหล่งเงินในการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) แหล่งเงินภายใน คือ การออมเงินของสมาชิก เพื่อสมทบในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเพื่อเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. (2) แหล่งเงินภายนอก คืองบประมาณที่ได้รับและการขอสินเชื่อ ส่วนใหญ่เป็นเงินสินเชื่อจากการกู้ยืมจาก พอช. และงบประมาณพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในโครงการ นอกจากนี้ ยังพบว่า ระยะเวลาในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มีผลต่อการประสบความสำเร็จของสหกรณ์ เนื่องจากสมาชิกจะได้รับการประชาสัมพันธ์ถึงประโยชน์ในการออม และมีวินัยทางการเงินมากขึ้น แต่บางชุมชนมีการเร่งตั้งสหกรณ์หลังจากการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไม่นาน ทำให้การออมของชุมชนยังไม่มี ความเข้มแข็งมากพอ

4) การวางแผนทางการเงินของผู้ที่ต้องการที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

การวางแผนทางการเงินเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการซื้อที่อยู่อาศัย Pechittra Kongkittigam (2015) ศึกษาเรื่องการวางแผนทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของบัณฑิตจบใหม่จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผลการศึกษาพบว่า บัณฑิตจบใหม่ร้อยละ 54 มีการลงมือออมเพื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายที่มากกว่าเงินออมเล็กน้อย คิดเป็นสัดส่วน 50.4 : 49.6 ส่วนใหญ่ออมในรูปแบบฝากออมทรัพย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน รองลงมาคือ เพื่อการท่องเที่ยว และออมเงินเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นวัตถุประสงค์ในอันดับที่สาม ทั้งนี้ คนกลุ่มนี้มีความต้องการซื้อที่อยู่อาศัยก่อนรถยนต์ ทั้งนี้ ทั้งกลุ่มผู้ที่เป็นเจ้าของ ผู้เช่า เห็นว่าในการวางแผนทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยจะต้องมีรายได้ที่สม่ำเสมอ (อาชีพ) มีระดับรายจ่ายที่ไม่เกินรายได้ และมีความรู้ด้านการวางแผนทางการเงิน โดยเฉพาะเรื่องสัดส่วนเงินออม ทั้งนี้ กรณีที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูง การสร้างแรงจูงใจของภาครัฐและเอกชนเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการออม ส่วนอุปสรรคคือ การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันสูงขึ้น

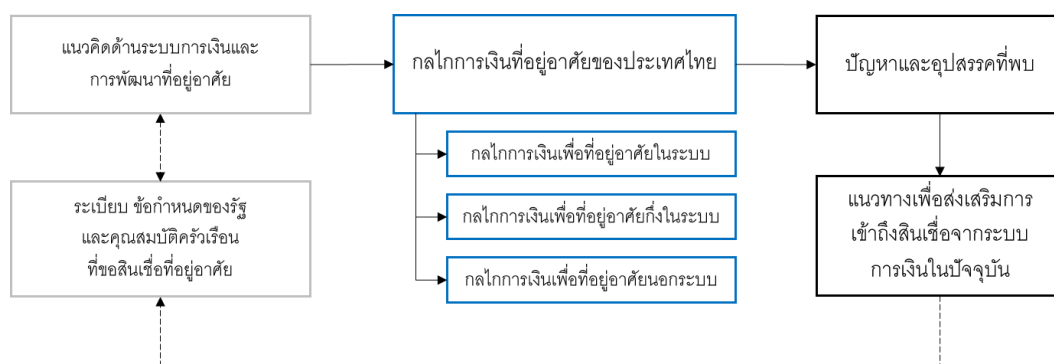
ส่วนการวางแผนทางการเงินในกลุ่มวัยก่อนเกษียณมีลักษณะแตกต่างออกไปจากกลุ่มที่เพิ่งจบการศึกษา Apichayada Phurahong (2019) ศึกษาเรื่อง การวางแผนทางการเงินเพื่อการอยู่อาศัยในวัยเกษียณสำหรับกลุ่มคนอายุ 40 ปีขึ้นไปในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า คนวัยก่อนเกษียณส่วนใหญ่ร้อยละ 66 มีแนวคิดในการวางแผนทางการเงิน ในจำนวนดังกล่าวร้อยละ 57.3 มีแนวคิดที่จะย้ายที่อยู่อาศัย และมีข้อสังเกตว่าผู้ที่วางแผนอยู่อาศัยที่เดิมส่วนใหญ่มีรายได้ครัวเรือนสูงและประกอบธุรกิจส่วนตัว มีความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยสูง และอาจเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยอยู่แล้วจึงไม่ต้องการย้ายที่อยู่ที่ผู้ที่มีการวางแผนทางการเงินที่ต้องการย้ายที่อยู่และกลุ่มผู้ที่ยังไม่มีการวางแผนทางการเงินมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือเป็นผู้เช่าอาคารชุด/แฟลตในทำเลกรุงเทพมหานครบริเวณเขตชั้นกลางและชั้นใน และอยู่อาศัยมาแล้วไม่เกิน 20 ปี และพบว่าคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ร้อยละ 65 ไม่ต้องการอยู่อาศัยแบบเช่าในวัยเกษียณแล้ว และต้องการย้ายกลับภูมิลำเนาแทนการอยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ทั้งนี้ คนวัยก่อนเกษียณที่วางแผนทางการเงินส่วนใหญ่ร้อยละ 70 มีการออมเงิน ในสัดส่วนร้อยละ 21 ของรายได้

และเริ่มออมเมื่ออายุเฉลี่ย 32 ปี ในขณะที่ผู้ที่ยังไม่มีการวางแผนให้เหตุผลว่ายังมีภาระหนี้สิน ค่าใช้จ่ายมาก และไม่มีเงินพอที่จะออม (ร้อยละ 55) นอกจากนี้ ยังพบว่า คนอายุ 40-59 ปี แม้จะมีการวางแผนการเงินในวัยเกษียณ แต่ยังคงขาดการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับวัยเกษียณ อีกทั้งยังมีกลุ่มที่ยังไม่วางแผนอีกกว่าร้อยละ 35 ที่มีรายได้ต่อเดือนไม่มากพอขาดความมั่นคงในอาชีพ มีหนี้สินจากที่อยู่อาศัย ส่งผลให้การวางแผนค่าใช้จ่ายวัยเกษียณน้อยเกินจริง

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นแบ่งเป็น 2 ส่วน ที่สำคัญคือ (1) ในระดับประเทศมีแนวทางสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยผ่านวิธีการต่าง ๆ บทบาทขององค์กรระดับประเทศและท้องถิ่น (2) ในระดับครัวเรือนที่ต้องการที่อยู่อาศัย ยังประสบปัญหาด้านรายได้ไม่เพียงพอต่อการวางแผนที่อยู่อาศัย รวมถึงมีหนี้สินและมีเงินออมไม่เพียงพอ ซึ่งมีทั้งในกลุ่มวัยเริ่มทำงานและวัยก่อนเกษียณ นอกจากนี้ ในชุมชนที่ต้องใช้บริการของสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกการเงินที่อยู่อาศัยให้ประชาชนทั้งด้านการออมและการกู้เพื่อที่อยู่อาศัย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (document research) จากการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้วิจัย กำหนดกรอบแนวคิดวิจัย โดยจำแนกการศึกษากลไกการเงินที่อยู่อาศัยในระบบ กึ่งในระบบ และนอกระบบ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในงานวิจัย (conceptual framework)

ที่มา: ผู้วิจัย

การรวบรวมข้อมูล มีแหล่งข้อมูลสำคัญคือ

(1) ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานผลการดำเนินงานโครงการขับเคลื่อนมิติสุขภาพแห่งชาติ 9.2 (National Health Assembly [NHA], 2023) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-12 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) เป็นต้น

(2) ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมจากการที่ผู้วิจัยเข้าประชุมอย่างมีส่วนร่วม 2 ครั้ง คือ การประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 15 พ.ศ. 2565 เรื่อง กลไกการเงินเพื่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่พอเพียงและมีสุขภาวะ (วันที่ 21 ธ.ค. 2565) ณ โรงแรมเซ็นทารา บายเซ็นทารา ศูนย์ราชการ คอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ เป็นการหารือประเด็นการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยตามประเด็นย่อย มติ 9.2 การจัดการและพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชน และเมืองเพื่อสุขภาวะ โดยมติดังกล่าวเกิดขึ้นในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 9 พ.ศ. 2559 สุขภาวะที่ยั่งยืน มุ่งประเด็นกระทบคุณภาพชีวิต น้ำ ที่อยู่อาศัย ยุงลาย และเด็กปฐมวัย ซึ่งประชุมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2556 นอกจากนี้ยังมีการประชุมออนไลน์เพื่อให้ออกความคิดเห็นต่อแนวทางการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบาย เรื่องกลไกการเงินเพื่อการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและมีสุขภาวะ (วันที่ 21 มี.ค. 2566) ห้องประชุมสุขชน 1 กระทรวงสาธารณสุข

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ดังนี้

(1) วิเคราะห์ถอดความ หาคำสำคัญ สรุปใจความสำคัญจากข้อมูลการประชุม และสรุปผลจากเอกสาร โดยวิเคราะห์ประเด็น บทบาทหน้าที่ผู้ให้สินเชื่อ รูปแบบการให้สินเชื่อ กลุ่มเป้าหมาย และเงื่อนไขการให้สินเชื่อ ซึ่งจะเปรียบเทียบ 3 กลุ่มคือ กลไกในระบบ กลไกกึ่งในระบบ และกลไกนอกระบบ

(2) ร่างกลไกการเงินที่อยู่อาศัยโดยแสดงด้วยผังภาพ เพื่อให้เห็นภาพรวมจากนั้นจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกลไกที่มีอยู่

(3) วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้เทคนิควิเคราะห์แบบ CATWOE ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการซอฟต์แวร์ซิสเต็ม (SSM) เพื่อแสดงปัญหาที่เกิดขึ้นในกลไกการเงินเปรียบเทียบ 3 ระบบ ในประเด็น ผู้รับผลประโยชน์ (customers) ผู้ที่มีเกี่ยวข้องกับระบบการเงินที่อยู่อาศัย (actors) กระบวนการดำเนินการที่สำคัญในระบบ (transformation) มุมมองที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบการเงิน (world view /weltanschauung) บทบาทผู้มีอำนาจในการดำเนินการ (owners) และสภาพแวดล้อม (environmental) โดยวิเคราะห์ร่วมกับผลการสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่ม รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

(4) นำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบภาพรวมความเชื่อมโยงของกลไกการเงินที่อยู่อาศัย ปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางการแก้ไขปัญห โดยเสนอในรูปแบบผังภาพ ตาราง พร้อมแสดงคำอธิบาย

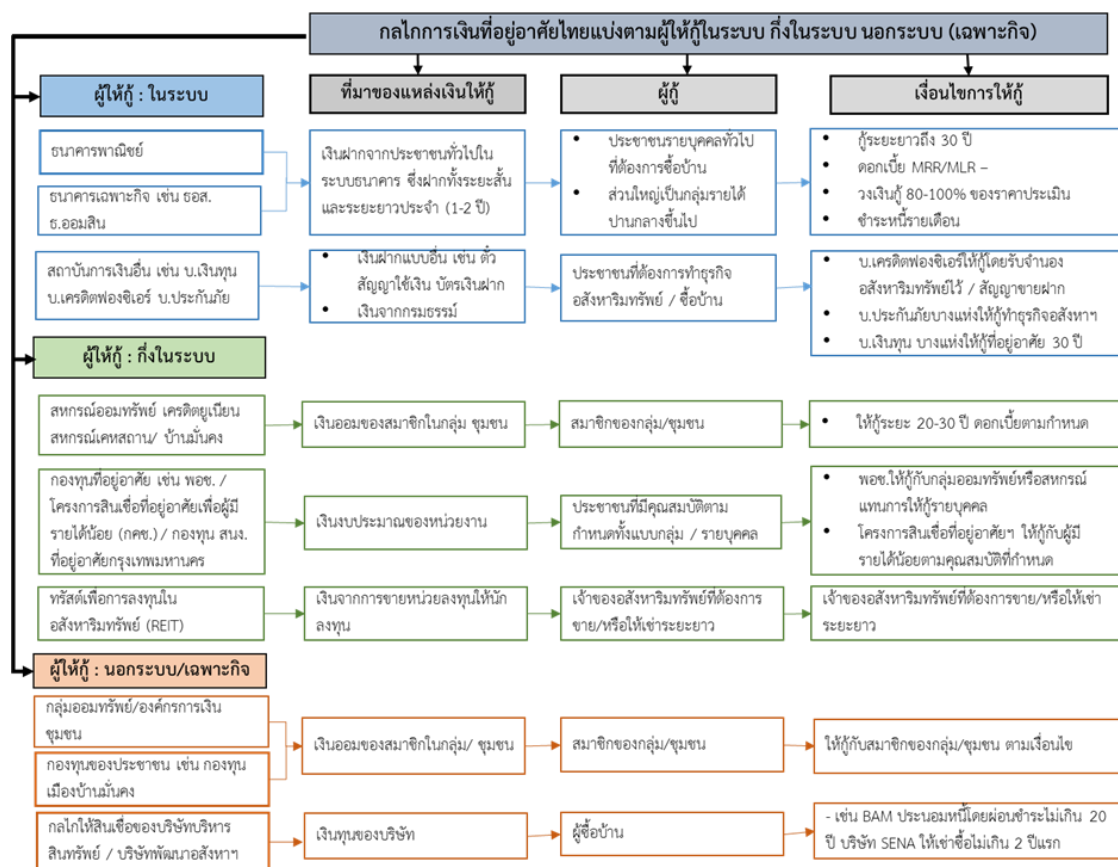
ผลการศึกษา

ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1) กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยสามารถแบ่งได้ 3 รูปแบบ คือ กลไกในระบบ กลไกกึ่งในระบบ และกลไกนอกระบบ หรือเฉพาะกิจ แต่ละกลุ่มมีผู้ให้กู้ ที่มาของแหล่งเงินให้กู้ ลักษณะผู้กู้ และเงื่อนไขการให้กู้ที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้ (ภาพที่ 2)

(1) **กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในระบบ** มีผู้ให้กู้สำคัญคือ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน ใช้ระบบเงินฝากในการระดมทุนเพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อ โดยสถาบันการเงินจะนำเงินฝากระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี ไปให้กู้เพื่อซื้อบ้านระยะยาว 20-30 ปี ซึ่งมีข้อดีคือ การรับฝากเงินที่สะดวก แต่มีข้อเสียคือ การให้กู้จะใช้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งแปรผันตามสภาพตลาดเศรษฐกิจและตลาดเงินตลาดทุน อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินส่วนใหญ่เกิดการแข่งขันได้ และมักจะคำนวณเงินจวดผ่อนชำระที่บวกค่าเผื่อ (margin) เพิ่มอีกร้อยละ 1-2 เพื่อป้องกันความเสี่ยงจาก

อัตราดอกเบี้ยลอยตัวสูงขึ้น กลุ่มเป้าหมายของสถาบันการเงินจึงเป็นผู้มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง เนื่องจากการอนุมัติสินเชื่อจะพิจารณาจากความสามารถในการจ่ายของผู้กู้ หากมีความเสี่ยงสูงดอกเบี้ยก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารออมสินซึ่งเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมักให้สินเชื่อกับผู้ที่มีรายได้ปานกลางถึงรายได้น้อย ทั้งนี้ สถาบันการเงินในระบบมีการระดมทุน แนวทางปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงกลุ่มเป้าหมายที่ให้สินเชื่อในหลักการคล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด สำหรับการให้สินเชื่อในระบบของประเทศไทยพบว่า สินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปปล่อยใหม่ พ.ศ. 2540-2559 ธนาคารพาณิชย์มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดประมาณร้อยละ 45-60 รองลงมา ได้แก่ ธอส. ประมาณร้อยละ 30-45 และธนาคารออมสินประมาณร้อยละ 10-15 ที่เหลือเป็นสถาบันการเงินอื่น (Government Housing Bank, 2017) สะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินรัฐในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ในไตรมาส 3 ปี 2566 มีสินเชื่อที่อยู่อาศัยบุคคลทั่วไปคงค้างรวม 4,889,619 ล้านบาท โดยมีส่วนแบ่งตลาดเป็นธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งรวมกัน ร้อยละ 55.9 สถาบันการเงินของรัฐรวมกันร้อยละ 42.8 และสถาบันอื่นร้อยละ 1.3 (Government Housing Bank, 2023)



ภาพที่ 2 กลไกการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทย จำแนกตามลักษณะผู้ให้บริการทางการเงิน

ที่มา: สรุปโดย ผู้วิจัย

(2) **กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในระบบ** มีผู้ให้กู้แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่มีแหล่งเงินจากเงินออมของสมาชิก และกลุ่มที่มีแหล่งเงินจากงบประมาณรัฐเป็นหลัก มีลักษณะดังนี้

(2.1) กลุ่มที่มีแหล่งเงินให้กู้จากเงินออมของสมาชิก เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์เคหสถาน เป็นต้น สถาบันการเงินดังกล่าวเกิดขึ้นจากความร่วมมือของสมาชิกในกลุ่มหรือชุมชนโดยสมัครใจ ซึ่งใช้ระบบเงินฝากคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ การรวมกลุ่มลักษณะนี้มีผลดีคือ การระดมทุนจากสมาชิกทำให้เกิดแหล่งเงินที่ใหญ่เพียงพอสำหรับให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยรายบุคคลแก่สมาชิก อีกทั้งการดำเนินงานภายในมีต้นทุนต่ำ มีสาขาทำการเฉพาะในหน่วยงาน ทำให้มีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าประมาณร้อยละ 1-2 เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป นอกจากนี้ สมาชิกยังได้รับประโยชน์จากเงินปันผลหรือสวัสดิการ ทั้งนี้ กลไกลักษณะนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ด้านการเงิน และต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โปร่งใส ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อสหกรณ์หรือกองทุนที่มีขนาดเล็กและขาดผู้ที่มีประสบการณ์ดำเนินงาน

(2.2) กลุ่มที่มีแหล่งเงินจากงบประมาณรัฐเป็นหลัก เพื่อนำมาให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของหน่วยงานรัฐ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ที่ให้สินเชื่อแก่สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงซึ่งจะนำไปปล่อยกู้ให้สมาชิกอีกต่อหนึ่ง โครงการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยที่ดูแลโดยการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น แหล่งเงินลักษณะนี้มีความจำกัดจากงบประมาณภาครัฐ ทำให้เกิดความจำกัดของการให้สินเชื่อกับโครงการหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามกำหนด

(3) **กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยนอกระบบ** เกิดจากการพัฒนากลไกทางการเงินเพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยจากแหล่งอื่นได้รวมถึงอำนวยความสะดวกเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน ดังกรณีของการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน หรือกรณีการเตรียมความพร้อมด้านการเงินให้กับกลุ่มลูกค้าก่อนกู้ของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะสำหรับลูกค้าที่ยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยหรือถูกปฏิเสธสินเชื่อจากสถาบันการเงิน กลไกลักษณะดังกล่าวมักให้กู้ระยะสั้นช่วยเตรียมความพร้อมและสร้างวินัยทางการเงินในเบื้องต้นให้กับผู้ที่ต้องการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อเข้าสู่การกู้ในระบบต่อไป

กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยทั้ง 3 รูปแบบ แสดงให้เห็นแนวคิด (conceptual model) ที่สำคัญ เช่น กลไกการเงินในระบบเปิดโอกาสให้ผู้กู้ทั่วไปซึ่งมีจำนวนมากสามารถเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยได้ มีปริมาณเงินให้กู้จำนวนมาก ในกลไกมีผู้เกี่ยวข้องหลากหลาย และมีเงื่อนไขการให้กู้ที่ค่อนข้างรัดกุม ป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการผิดนัดชำระหนี้ ทำให้ผู้กู้บางกลุ่มโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงระบบได้มากนัก สำหรับกลไกทั้งในระบบเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนสมาชิกให้ได้รับสิทธิการกู้ยืมเงิน อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ก็มีการกำหนดเงื่อนไขให้กู้และมีระบบป้องกันความเสี่ยงซึ่งมีความรัดกุม แต่เนื่องจากเป็นสมาชิกของกลุ่มจึงสามารถติดตามได้ใกล้ชิด ระบบนี้จึงเหมาะกับกลุ่มคนที่มีสังกัดหรือหน่วยงานที่ทำงานเพื่อเข้าถึงสินเชื่อได้ ขณะที่กลไกนอกระบบมักเกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากระบบที่มีได้ ระบบนี้จึงมีความจำกัดในเรื่องจำนวนเงินกู้ รายละเอียดของการกู้ยืมอาจจะไม่เข้มงวด มีการดำเนินงานไม่มีความซับซ้อน และช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้กู้ก่อนเข้าสู่การกู้ในระบบ

2) ปัญหาและอุปสรรคของกลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในการวิเคราะห์ปัญหาของกลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ 2 แนวทางคือ (1) ประยุกต์วิธีการวิเคราะห์แบบ CATWOE เพื่อแสดงลักษณะของกลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยภายใต้สภาพแวดล้อม กระบวนการ และมุมมองของระบบการเงินทั้ง 3 แบบ ซึ่งจะนำไปสู่การหาปัญหาที่เกิดขึ้น (ตารางที่ 1) และ (2) วิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย (ตารางที่ 2) ผลการวิเคราะห์ทั้ง 2 แนวทางจะนำไปสรุปปัญหาและเพื่อเสนอแนะต่อไป

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย 3 แบบ ตามวิธีวิเคราะห์ CATWOE

เปรียบเทียบ CATWOE	กลไกการเงินในระบบ	กลไกการเงินกึ่งในระบบ	กลไกการเงินนอกระบบ
ผู้รับผลประโยชน์ (Customers)	ผู้กู้เงินรายบุคคลทั่วไป	ผู้กู้เงินที่เป็นสมาชิกใน หน่วยงาน	ผู้กู้เงินที่เป็นสมาชิก ส่วนใหญ่อยู่ในชุมชน หรือ องค์กรที่รู้จักคุ้นเคยกัน หรือผู้กู้เป็นลูกค้าเฉพาะ ของหน่วยงาน
ผู้ที่มีเกี่ยวข้องกับ ระบบการเงินที่อยู่ อาศัย (Actors)	ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะ กิจ เช่น ธอส. ธนาคารออมสิน ผู้กู้เงิน บริษัทประเมินราคา บริษัทขายบ้าน กรมธนารักษ์ กรมบังคับคดี บริษัทบริหาร สินทรัพย์ (AMC)	สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิต ยูเนี่ยน สถาบันการเงิน ประชาชน กองทุนหมู่บ้าน ผู้กู้ ที่เป็นสมาชิก กรรมการ หน่วยงาน ผู้ค้าประกัน	องค์กรการเงิน กรรมการ องค์กร ผู้กู้ที่เป็นสมาชิก ผู้ ค้าประกัน
กระบวนการ ดำเนินการที่สำคัญใน ระบบ (Transformation)	การพิจารณาให้สินเชื่อที่อยู่ อาศัยแก่ผู้กู้เงิน การพิจารณา คุณสมบัติผู้ขอกู้ การให้สินเชื่อ การรับเงินชำระคืนรายเดือน จนกว่าจะผ่อนชำระหนี้ครบถ้วน การติดตามหนี้ ทั้งนี้ มี หลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ชัดเจน รวมถึงมีการดำเนินการตาม กฎหมายหากผิดนัดชำระ	การพิจารณาให้สินเชื่อที่อยู่ อาศัยแก่ผู้กู้เงิน การให้สินเชื่อ และการรับเงินชำระคืนราย เดือนจนกว่าจะผ่อนชำระหนี้ ครบถ้วน การติดตามหนี้ ทั้งนี้ มีกฎระเบียบกำหนดไว้ บาง สถาบันการเงินมีข้อกำหนด ตามกฎหมายเมื่อมีการผิดนัด ชำระหนี้	การพิจารณาให้สินเชื่อที่อยู่ อาศัยแก่ผู้กู้เงิน การให้ สินเชื่อ และการรับเงิน ชำระคืนรายเดือนจนกว่า จะผ่อนชำระหนี้ครบถ้วน ทั้งนี้ กฎระเบียบที่กำหนด ขึ้นเป็นการกำหนดกติกา ไว้ในหน่วยงานและชุมชน
มุมมองที่ส่งผลต่อการ ทำงานของระบบ การเงิน (World view /Weltanschauung)	- ปริมาณเงินให้สินเชื่อมาจาก เงินฝากในระบบซึ่งมีผู้ฝาก หลากหลายจำนวนมาก ทำให้ เงินให้สินเชื่อมีปริมาณมากพอ -การให้สินเชื่อแก่ผู้ซื้อบ้านเป็น สินเชื่อระยะยาว 30 ปี ผู้กู้ จะต้องสามารถผ่อนชำระคืน เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยทุกเดือน ดังนั้น ผู้ให้กู้จะต้องพิจารณา ความสามารถในการชำระหนี้ รวมทั้งมูลทรัพย์ที่เป็น หลักประกันจะต้องสูงกว่าหนี้ที่ ให้กู้	- ปริมาณเงินสำหรับให้กู้มา จากสมาชิก ทำให้มีวงจำกัด ของปริมาณเงิน ดังนั้น อาจ ส่งผลต่อจำนวนเงินให้กู้มี จำนวนจำกัดด้วย - การช่วยเหลือสมาชิกให้ สามารถมีแหล่งเงินสำหรับ กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกจะมีสิทธิพิเศษ อื่นนอกเหนือจากการกู้ยืม เช่น ได้รับสวัสดิการช่วยเหลือ การศึกษาของบุตร เป็นต้น	-ขนาดของกลุ่มสมาชิกมี จำกัดทำให้จำนวนเงิน เพื่อให้สินเชื่อมีจำกัดไป ด้วย ส่งผลต่อวงเงินที่จะ ช่วยเหลือมีจำนวนน้อย -การช่วยเหลือสมาชิกให้ สามารถเข้าถึงแหล่งเงิน อย่างง่ายได้เมื่อเกิดเหตุ จำเป็นในการใช้เงิน และ รับเงินคืนพร้อม ๆ กับการ ส่งเสริมการออมเงิน
บทบาทผู้มีอำนาจใน การดำเนินการ (Owners)	ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะ กิจ และสถาบันการเงินที่ให้ เงินกู้ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายที่	สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิต ยูเนี่ยน สถาบันการเงิน ประชาชน กองทุนหมู่บ้าน มี	องค์กรการเงิน กลุ่ม ออมทรัพย์ ดูแลตรวจสอบ โดยคณะกรรมการชุมชน

เปรียบเทียบ CATWOE	กลไกการเงินในระบบ	กลไกการเงินกึ่งในระบบ	กลไกการเงินนอกระบบ
	ชัดเจนและอยู่ภายใต้การกำกับ การตรวจสอบโดย ธปท.	สถานะทางกฎหมายภายใต้ กฎหมายจัดตั้งเฉพาะ โดยอยู่ ภายใต้การกำกับตรวจสอบ โดยหน่วยงานอื่นที่ นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับ ดูแลผู้ให้บริการในระบบ เช่น กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	หรือคณะกรรมการที่มีการ แต่งตั้งโดยชุมชน
สภาพแวดล้อม (Environmental)	การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย จะต้อง พิจารณาผู้ไม่เกิน LTV ที่ ธปท. กำหนด หรือมีหนี้ชำระไม่ควร เกิน 30% ของรายได้ครัวเรือน (DTI) ⁴ (บางแห่งอาจให้ถึง 40% รวมหนี้อื่นด้วย) และกำหนด อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามอัตรา ตลาด เช่น ดอกเบี้ย ธอส. (2566) ทุกวงเงิน ปี 1 MRR ⁵ - 3.75% ปี 2 MRR-3.55% ปี 3 MRR-2.45% ต่อปี และปี 4 เป็น ต้นไปมีเงื่อนไขเพิ่มเติมตาม ประเภทผู้กู้ เป็นต้น นอกจากนี้ การให้กู้จะต้องพิจารณา คุณสมบัติผู้กู้ หากผู้กู้ไม่สามารถ ชำระคืนหนี้ได้ จะเกิดหนี้เสีย (NPLs) และท้ายที่สุดอาจเกิด การดำเนินคดียึดทรัพย์เป็น NPAs	การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย อยู่ ภายใต้ข้อกำหนดของสถาบัน การเงินนั้น ๆ โดยให้สมาชิก กู้ยืมในวงเงินจำกัด และมี หลักทรัพย์หรือเงินฝากหรือ บุคคลค้ำประกันการกู้ให้ชำระ คืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยราย เดือน ระยะเวลาสั้นถึงปาน กลาง เช่น ไม่เกิน 30 งวด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข อัตรา ดอกเบี้ยขึ้นอยู่กับประกาศของ หน่วยงาน เป็นต้น เช่น เงินกู้ ซื้อบ้านของสหกรณ์ออมทรัพย์ จุฬาฯ ให้กู้อัตราดอกเบี้ย 3.60% สำหรับระยะยาว 60 งวด เป็นต้น	การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย มักเป็นการให้กู้แบบ ฉุกเฉินหรือจำนวนเงิน น้อย โดยให้สมาชิกกู้ยืมใน วงเงินจำนวนน้อย มีเงิน ฝากค้ำประกัน ให้ชำระคืน เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยตาม กำหนด เช่น ไม่เกิน 1-3 ปี เป็นต้น ดังกรณีของ พอช. ให้กับสหกรณ์เคหสถาน บ้านมั่นคง 2% และ สหกรณ์ฯ ปล่อยกู้กับ สมาชิก 4% เป็นต้น

ที่มา: สรุปโดย ผู้วิจัย

จากตารางข้างต้นสะท้อนลักษณะปัญหาที่สำคัญ คือ (1) การมีแหล่งเงินที่อาจจะไม่เพียงพอในการสนับสนุนการเป็น
เจ้าของบ้านสำหรับทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่ใช้บริการนอกระบบ เพราะปริมาณเงินมีจำกัด (2) การมีกฎเกณฑ์และเงื่อนไข
การให้สินเชื่อ ทำให้เป็นข้อจำกัดของคนจำนวนมากที่ไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบ (3) คุณสมบัติครัวเรือนของ
ผู้ที่ต้องการที่อยู่อาศัยยังไม่สอดคล้องกับข้อกำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สรุปจากการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูล
การเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นด้านการเงินที่อยู่อาศัย ผลการศึกษาสรุปปัญหาและอุปสรรคการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยได้ 4

⁴ DTI (Debt to Income Ratio) อัตราหนี้สินรวมที่จ่ายรายเดือนต่อรายได้รวมรายเดือน เช่น อัตราหนี้สินไม่ควรเกิน 30% ของรายได้ เพื่อตัวเลข
ดังกล่าวมาคำนวณหารายจ่ายที่เหมาะสมต่อการผ่อนค้ำบ้านรายเดือนต่อไป

⁵ MRR (Minimal Retail Rate) คือ อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารเรียกเก็บจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี เช่น สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อที่อยู่อาศัย

ด้านคือ ด้านแหล่งเงินสนับสนุน ด้านกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อ ด้านบทบาทหน่วยงานที่ให้สินเชื่อ และด้านลักษณะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พร้อมทั้งเสนอข้อสังเกตและแนวทางแก้ไขไว้ในแต่ละด้าน (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรค	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นนโยบายในการแก้ปัญหา
1. ด้านแหล่งเงินสนับสนุน	- สถาบันการเงินในระบบ และกึ่งในระบบ เช่น สหกรณ์ หรือกองทุนที่อยู่อาศัย - หน่วยงานรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณด้านที่อยู่อาศัย	ประเทศไทยต้องมีการกำหนดกรอบวงระบบการเงินที่อยู่อาศัยระยะยาวเพื่อการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและมีสุขภาวะสำหรับทุกคน ที่ผสมผสานแนวคิดที่หลากหลายทั้งด้านการเงิน การวางแผน สังคม และระบบเศรษฐกิจใหม่ ประเด็นสำคัญ : การส่งเสริมให้มีการเงินระยะยาว
2. ด้านกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย	- หน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบายด้านกลไกทางการเงิน - สถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อ	การพัฒนากลไกการเงินที่อยู่อาศัยทางเลือกของประเทศที่มีความยืดหยุ่น หลากหลายรูปแบบ (ปัจเจก/กลุ่ม) สามารถเข้าถึงได้หลากหลายช่องทาง และสามารถมีระบบเตรียมความพร้อมสำหรับการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับทุกกลุ่มวัย ประเด็นสำคัญ : การมีกลไกการเงินที่เป็นทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น
3. ด้านบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเงินที่อยู่อาศัย	- หน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบายด้านกลไกทางการเงิน - หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย เช่น การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	การใช้เครื่องมือและมาตรการทางการเงิน การผังเมือง ภาษี และการประสานความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน ประชาสังคม และองค์กรชุมชน ในการสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยหรือสมทบกองทุนที่อยู่อาศัยอย่างมีส่วนร่วมในทุกระดับ นอกจากนี้ ควรผลักดันบทบาทของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของเมือง เพื่อให้เกิดโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและมีสุขภาวะสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และการสร้างสำนึกพลเมือง ประเด็นสำคัญ : การประสานการทำงานของหลายภาคส่วน และการมีเครื่องมือและมาตรการทางการเงินที่ทำให้เกิดการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
4. ด้านเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนที่ต้องการที่อยู่อาศัย	- หน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบายด้านกลไกทางการเงิน - หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชน	การเชื่อมโยงแนวคิดเศรษฐกิจใหม่ (BCG) เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ในการออกแบบและเสริมพลังด้านการจัดการการเงิน การส่งเสริมการออม (ทุกประเภท/กองทุน) ในระดับพื้นที่เพื่อการสร้างศักยภาพและโอกาสทางเศรษฐกิจของคนทุกกลุ่มวัยในชุมชน ประเด็นสำคัญ : การส่งเสริมการออมและการส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจ

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ประชุมสมัชชาสุขภาพ พ.ศ. 2556

จากภาพรวมของประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขที่นำเสนอทั้งจากการวิเคราะห์ 2 แนวทาง (ตารางที่ 1 และตารางที่ 2) พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมี 4 ด้าน คือ ด้านแหล่งเงินสนับสนุน ด้านกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อ ด้านบทบาทหน่วยงานที่ให้สินเชื่อ และด้านลักษณะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีปัญหา 2 มิติ คือ มิติของกลไกสินเชื่อที่อยู่อาศัยในเชิงระบบทั้งด้านแหล่งทุน กฎเกณฑ์ และบทบาทหน่วยงาน และมีมิติของครัวเรือนที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามกำหนด โดยเฉพาะมีรายได้ไม่เพียงพอและขาดความมั่นคง ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำปัญหาที่สรุปในแต่ละประเด็นรวมถึงแนวทางแก้ไขมาวิเคราะห์เพิ่มเติมร่วมกับข้อมูลจากการประชุมสมัชชาสุขภาพอีกหลายครั้ง รวมถึงข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ เพื่อเสนอแนะแนวทางต่อไป

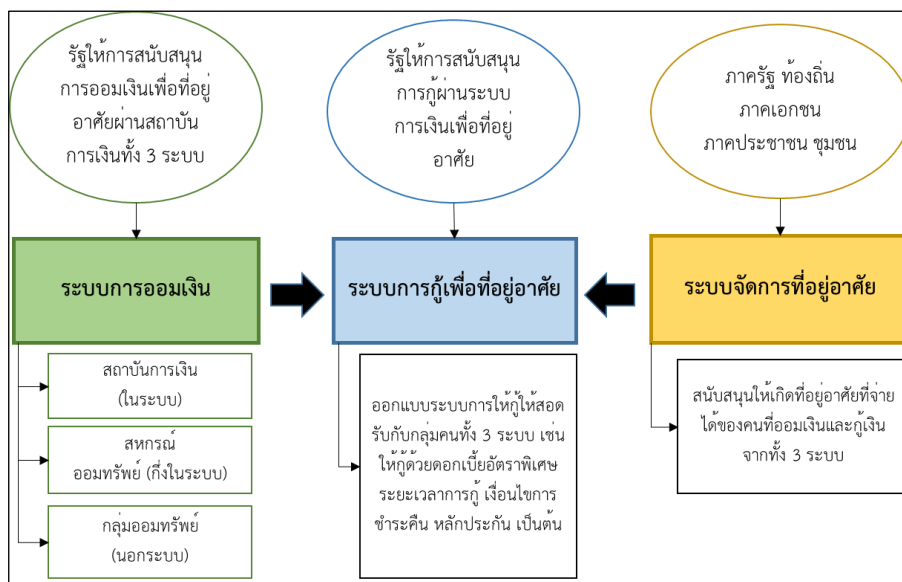
อภิปรายผลการศึกษา

1) ปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่เกิดจากคุณสมบัติของครัวเรือน แม้ว่าระบบการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทย 3 ระบบจะให้บริการผู้กู้ที่มีคุณสมบัติแตกต่างกันและค่อนข้างครอบคลุมกลุ่มคนส่วนใหญ่ แต่ปัญหาสำคัญคือ บางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อจากทั้ง 3 ระบบได้ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญคือ การไม่มีรายได้เพียงพอและต่อเนื่องเพื่อชำระหนี้ระยะเวลายาว ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับครัวเรือน ซึ่งจากการทบทวนงานวิจัย ก็ล้วนนำเสนอประเด็นปัญหาจากครัวเรือนในเชิงรายได้ ทั้งงานของ Patchaya Potiratsombat (2019) หรืองานของ Apichayada Phurahong (2019) แต่ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนซึ่งเป็นผลจากปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม กฎระเบียบ ตลาดที่อยู่อาศัย และตลาดการเงินในประเทศ ดังเช่น ประเทศไทย การที่ผู้กู้ไม่สามารถกู้ได้เนื่องจากไม่มีหลักฐานแสดงรายได้ที่ชัดเจนมากพอ ส่วนหนึ่งเกิดจากลักษณะการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งเป็นผลจากเช่น ระบบตลาดที่อยู่อาศัยที่มีราคาสูงกว่ารายได้มาก หรือระบบตลาดเงินตลาดทุนที่ทำให้ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้สูง ส่งผลต่อการผ่อนชำระรายเดือนของผู้กู้ หรือระบบเศรษฐกิจที่ทำให้ครัวเรือนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการซื้อบ้าน หรือไม่สามารถเช่าบ้านที่มีคุณภาพต่อการอยู่อาศัยได้ เพราะต้องใช้จ่ายส่วนอื่นและมีหนี้สินมาก เป็นต้น ขณะเดียวกัน ตลาดเอกชนก็ยังไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพโดยเฉพาะตลาดเช่าให้เหมาะสมกับรายได้ประชาชนที่มีรายได้น้อยได้ ปัญหาเรื่องระบบการเงินที่อยู่อาศัยจึงเป็นผลพวงจากปัญหาอื่น ๆ ซึ่งสัมพันธ์กัน มีความซับซ้อน และเชื่อมโยงไปถึงลักษณะตลาดที่อยู่อาศัย ตลาดการเงินของไทย รวมถึงนโยบายที่อยู่อาศัยของไทย

2) ในการแก้ไขปัญหาการเงินที่อยู่อาศัยซึ่งมีหลายสาเหตุ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงอาจจะเริ่มจากจุดเริ่มต้นของความสามารถในการซื้อของครัวเรือน คือการเตรียมพร้อมในเรื่องเงินออมเพื่อการซื้อบ้าน ส่งเสริมระดับครัวเรือนให้เตรียมพร้อมในเรื่องการออมระยะยาวเพื่อซื้อบ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กู้ในจำนวนที่น้อยลง และสามารถผ่อนได้ ขณะเดียวกันรัฐควรจะต้องเตรียมกลไกส่งเสริมการออมในทุกระดับทั้งครัวเรือน ชุมชน เมือง โดยมีมาตรการจูงใจให้เกิดการออมซึ่งเป็นมาตรการด้านอุปสงค์ ขณะเดียวกันควรมีมาตรการด้านอุปทาน เช่น ส่งเสริมให้มีระบบการเงินที่มีดอกเบี้ยพิเศษสำหรับการซื้อบ้าน ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้สำหรับทุกกลุ่มทั้งจากท้องถิ่นและภาคเอกชน ซึ่งในงานวิจัยของ Tanasit Srivipasthit (2004) ศึกษาบทบาทหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ รวมถึงงานวิจัยของ Umnaj Thananantachai (2009) ที่ให้หน่วยงานท้องถิ่นได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาการเงินที่อยู่อาศัยจึงไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงเดียวได้ จำเป็นต้องพิจารณาทุกมิติที่เชื่อมโยงทั้งหมด และพิจารณาประเด็นที่สามารถแก้ไขได้ภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจ สังคม ตลาดการเงินแบบประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทั้งด้านปัญหาซึ่งพบ 4 ด้าน 2 มิติ และแนวทางเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งข้างต้น อาทิ การออม การมีแหล่งเงินระยะยาว การมีระบบการเงินทางเลือกในระดับชุมชน การมีมาตรการจูงใจ การให้ท้องถิ่นดำเนินการด้านที่อยู่อาศัย รวมถึงการอุดหนุน เป็นต้น นำไปสู่ข้อเสนอแนะงานวิจัย ดังนี้ (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 แนวทางสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการเงินที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ที่มา: สรุปโดย ผู้วิจัย

(1) **ด้านเงินออมเพื่อที่อยู่อาศัย** เนื่องจากปัญหาหลักส่วนหนึ่งมาจากลักษณะครัวเรือนที่ไม่มีความพร้อมด้านการกู้ ดังนั้น ในระดับนโยบาย รัฐควรมีการส่งเสริมการออมทั้งระดับส่วนบุคคล และระดับชุมชน เพื่อสร้างความพร้อมก่อนซื้อบ้านหรือเตรียมพร้อมเพื่อเหตุการณ์ฉุกเฉินในชีวิต ทั้งนี้ มาตรการที่มีควรพิจารณาถึงการจูงใจให้เกิดการออม และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกู้ได้ด้วย ในระดับองค์กรสถาบันการเงิน ควรมีรูปแบบการออมระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัยที่จูงใจและให้สิทธิพิเศษ เช่น เงินกู้มากขึ้น ดอกเบี้ยอัตราต่ำ เงินสมทบอุดหนุน ส่วนระดับครัวเรือน ควรมีการออมเพื่อพิสูจน์วินัยทางการเงินและให้มีเงินดาวน์มากขึ้น เพื่อจะได้กู้ยืมง่ายขึ้น การเข้าถึงเงินกู้จะทำให้ได้ง่ายขึ้น

(2) **ด้านแหล่งเงินให้กู้หรือสนับสนุนระยะยาว** ในงานวิจัยนี้หมายถึงการมีแหล่งเงินที่ให้กู้ยืมอย่างทั่วถึง มีดอกเบี้ยต่ำ และส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงได้ ดังนั้น ในระดับนโยบายควรมีการสนับสนุนให้มีแหล่งเงินเฉพาะกลุ่มคนรายได้น้อย รวมถึงส่งเสริมการดำเนินงานระบบการเงินชุมชนเพื่อสนับสนุนสมาชิก การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจเกิดจากแหล่งทุนกองทุนอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งอาจประยุกต์จากกรณีของสิงคโปร์เพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย หรือเกิดเงินสนับสนุนที่มาจากมาตรการจูงใจภาคเอกชนในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว เช่น มาตรการ FAR BONUS มาตรการความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG) ของบริษัทเอกชน เป็นต้น หรือการเชื่อมโยงระบบการเงินที่เป็นทางการ กึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ ให้สามารถให้สินเชื่อผ่านบุคคลหรือผ่านกลุ่มแทนการให้รายบุคคล เป็นต้น

(3) ด้านการจัดการที่อยู่อาศัย รัฐควรมีมาตรการติดตามและสนับสนุนให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักด้านที่อยู่อาศัย ประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น ให้มีระบบชุมชนร่วมจัดการ และท้องถิ่นสนับสนุนหรืออุดหนุนด้านการเงิน และด้านอื่น ซึ่งท้องถิ่นควรมีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งแบบซื้อ แบบเช่า หรือเช่าซื้อ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่จ่ายได้และมีคุณภาพ

กล่าวโดยสรุป กลไกการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทยในปัจจุบัน มีโครงสร้างครอบคลุมกลุ่มประชากรเกือบทุกกลุ่ม แต่กลไกหลักยังเป็นกลไกที่เป็นสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อผู้มีรายได้น้อยบางกลุ่มหรือกลุ่มอาชีพที่ไม่เป็นทางการไม่สามารถมีบ้านได้ โดยมีอุปสรรคจากการไม่ได้รับสินเชื่อที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกันครัวเรือนก็ไม่มีความพร้อมด้านรายได้ ในขณะที่กลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจก็ยังมีความกังวลใจจำกัดต่อการปล่อยสินเชื่อให้ผู้มีรายได้น้อย ยกเว้นกรณีที่เป็นโครงการตามนโยบายรัฐและรัฐให้การอุดหนุน ดังนั้นแนวทางที่ควรจะพัฒนา คือ เริ่มต้นจากรัฐควรมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนระบบการออมเพื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงการออมเพื่อการอยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ในอนาคต เช่น การเช่า การเช่าซื้อ โดยพัฒนาในเชิงระบบทั้งระดับครัวเรือนและระดับกลไกการให้สินเชื่อ เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงได้

References

- Ariyaprachya, K., Sinwat, W., Chutchotitham, N. (2008). *Report on wealth and household debts: Risk management and financial access*. Bank of Thailand.
<https://content.botlc.or.th/mmm-info/BOTCollection/BOTDP/dp082007.pdf>
- Buckley, R., Chiquier, L., & Lea, M. J. (2009). *Housing finance policy in emerging markets*. World Bank.
- Government Housing Bank. (2023). Highlight of housing loan in nationwide. *Real Estate Information Center Journal by GH Bank (GHB-REIC)*, 7(26), 61.
- Government Housing Bank. (2017). Overview of housing loan in nationwide. *Real Estate Information Center Journal by GH Bank (GHB-REIC)*, 1(1), 19-20.
- Kongkittingam, P. (2016). *Personal financial planning for housing of Chulalongkorn University new graduates* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.
- Ministry of Social Development and Human Security. (2017). *The housing development strategy 20 years (2017-2036)*. <https://www.nha.co.th/wp-content/uploads/2020/12>
- National Health Assembly [NHA]. (2023). *Progress report on resolution at NHA 15th, NHA 9.2: managing and developing healthy community and housing; Flagship 2023 on housing finance*. Centara Life Government Complex Hotel & Convention Centre Chaeng Watthana.
- Patpongpibul, K. (2022). *Housing finance system in Thailand* [Unpublished manuscript]. Housing Department, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- Phurahong, A. (2019). *Financial planning for retirement life in people aged 40 and above in Bangkok metropolitan area* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.
- Potiratsombat, P. (2019). *Factor affected unapproved housing loan of customers in residential real estate companies: Case studies of N.C. Housing Public Company Limited and Origin Property Public Company Limited* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.
- Povatong, B. (2022). *Low-income housing in Thailand: Concepts, development mechanism, and government subsidy*. Chulalongkorn University Press.
- Srivipasthit, T. (2004). *The role of state agencies in support of the housing finance systems in Singapore, Malaysia, and Thailand* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.
- Thananantachai, U. (2009). *The role of the local authority for housing under the policy of decentralization: A case study of Samut Sakhon municipality (Thesaban Nakorn), A case study of pilot project in Bangkok* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.

Thomutok, P. (2007). *Monitoring the financial management of housing cooperatives and savings in Baan Mankong: A case study of pilot project in Bangkok* [Unpublished master's thesis]. Chulalongkorn University.

UN-Habitat. (2005). *Financing urban shelter, global report on human settlements*. Earthscan.

UN-Habitat. (2016). *HABITAT III policy paper 10-housing policies*.

<http://uploads.habitat3.org/hb3/PU10-HABITAT-III-POLICY-PAPER.pdf>