



โดย... **พัลลภ กฤตยานวัช**

(รป., นบ., M.Sc. - Land & Housing) ธนาคารอาคารสงเคราะห์

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย และเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ปี 2551 (Housing and Economic Recovery Act of 2008)

ปัญหาวิกฤตตลาดที่อยู่อาศัย วิกฤตการปล่อยสินเชื่อด้วยคุณภาพที่เรียกว่าซับไพร์ม และวิกฤตตราสารหนี้จากการทำธุรกรรมเช็กเคียวริไทเซชันและการออกตราสารอนุพันธ์รูปแบบแปลกใหม่ต่างๆ ที่มีสินเชื่อที่อยู่อาศัยหนุนหลังอยู่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ได้ก่อความเสียหายอย่างหนักแก่สถาบันการเงิน นักลงทุนและพวักู้เงินซื้อบ้าน จนนำไปสู่วิกฤตการเงินในสหรัฐฯ และลุกลามไปสู่วิกฤตการเงินโลกในปี 2008 กระทั่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจตกต่ำในสหรัฐฯ และทั่วโลกในปัจจุบันปี 2009 ด้วยเหตุนี้ ทางภาครัฐฯ จึงได้หาแนวทางเยียวยาแก้ไข โดยการออกกฎหมายใหม่ เพื่อการปฏิรูประบบการกำกับดูแลการทำธุรกรรมสินเชื่อที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูความเสียหายเดือดร้อนของสถาบันการเงินและประชาชนผู้เป็นลูกหนี้เงินกู้ที่อยู่อาศัย

กฎหมายนี้มีชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจของสหรัฐฯ พ.ศ. 2551” (Housing and Economic Recovery Act of 2008) ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 และผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2551 และประธานาธิบดีจอร์จ บุช ลงนามเป็นกฎหมายใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2551

ผมเห็นว่ากฎหมายที่ออกมาใหม่ดังกล่าวนี้ นับเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลระบบการเงินที่อยู่อาศัยครั้งใหญ่และสำคัญที่สุดครั้งหนึ่ง ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อบ้าน ลูกหนี้เงินกู้ที่อยู่อาศัย และต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในตลาดที่อยู่อาศัยและระบบการเงินที่อยู่อาศัยของสหรัฐฯ ในอนาคต ซึ่งนักนโยบายเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยของไทย สมควรศึกษาติดตาม เพื่อเป็นคดีอุทธรณ์หรือแง่คิดในการ

ดำเนินนโยบายการเงินที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป จึงได้สรุปสาระสำคัญต่อไปนี้

บ อบ่ายของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ปี 2551 หรือ Housing and Economic Recovery Act of 2008 นับว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาวิกฤติตลาดที่อยู่อาศัยและวิกฤติสินเชื่อที่อยู่อาศัย และหาทางช่วยเหลือผู้ซื้อบ้านที่มีความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว กฎหมายนี้จึงครอบคลุมประเด็นเนื้อหาที่กว้างขวาง โดยกฎหมายฉบับนี้มีหมวดหมู่หรือส่วนที่เป็นกฎหมายย่อยหลายด้าน ทั้งที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ด้านการปรับระบบภาษีอากร ที่เรียกชื่อต่างๆ กัน ได้แก่ Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008, FHA Modernization Provision Act of 2008, HOPE for Homeowners Act of 2008, Housing Tax Credit Coordination Act of 2008, และ Secure and Fair Enforcement for Mortgage Licensing Act of 2008 เป็นต้น ซึ่งจะได้สรุปสาระที่น่าสนใจบางประการ ดังนี้

เ าระสำคัญของกฎหมาย

2.1 กฎหมายปฏิรูปการกำกับดูแลสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐบาล (Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008)

กฎหมายในส่วนนี้มุ่งทำการปฏิรูประบบการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่รัฐถือหุ้น (Reform of the Government - Sponsored Enterprises - GSE) ซึ่งมีความสำคัญคือ

□ **จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลวิสาหกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐบาลใหม่ชื่อ Federal Housing Finance Agency (FHFA) :** เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับ คำสั่ง และการกำกับดูแลวิสาหกิจด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐ 3 องค์กร (ซึ่งเรียกว่า Housing GSEs) ได้แก่ Fannie Mae, Freddie Mac และ Federal Home Loan Bank System แทนที่องค์กรกำกับดูแลคือ Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO) และ Federal Housing Finance Board (FHFB) ซึ่งจะยุบเลิกไป โดยต้องโอนอำนาจหน้าที่บุคลากรและทรัพย์สินไปยัง FHFA ภายใน 1 ปี หัวหน้าสูงสุดของ FHFA คือผู้อำนวยการ (Director) ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยการเห็นชอบของสภาซีเนต

□ **จัดตั้ง Federal Housing Finance Oversight Board (FHFOB) :** ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำผู้อำนวยการของ FHFA ในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการดำเนินงานทั่วไป

□ **บทบาทหลักของ FHFA :** คือการกำกับดูแลวิสาหกิจด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐ 3 องค์กร โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญต่างๆ เช่น การกำหนดเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital Requirements) การกำหนดปริมาณสินทรัพย์สูงสุดที่จะถือครองได้ (Portfolio limits) การกำหนดมาตรฐานการบริหารงานที่ดี (Prudential Management Standards) ซึ่งรวมถึงการควบคุมภายใน การตรวจสอบ การบริหารความเสี่ยง และการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ในครอบครอง

□ **บทบาทสำคัญเพิ่มเติมของ FHFA :** เพื่อให้ FHFA ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น กฎหมายได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ FHFA อีกหลายประการ อาทิเช่น **การอนุมัติผลิตภัณฑ์สินเชื่อรูปแบบใหม่ (New Product Approval) การกำหนดและติดตามเป้าหมายสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Housing Goals)** สำหรับประชากรกลุ่มรายได้ต่างๆ การกำหนดวงเงินกู้สูงสุดสำหรับผู้กู้รายย่อย (Conforming Loan Limit) ซึ่งตามกฎหมายของ GSEs ให้เพิ่มจากวงเงินปกติที่ไม่เกิน 417,000 ดอลลาร์ เป็นสูงสุด 625,500 ดอลลาร์ (หรือไม่เกิน 115% ของราคาตลาดในเขตพื้นที่นั้นๆ หรือ 150% ของวงเงินให้กู้สูงสุดแก่ผู้กู้รายย่อยทั่วไปที่กำหนดไว้) สำหรับเขตพื้นที่ซึ่งมีราคาที่อยู่อาศัยสูง (Loan Limits in High Cost Areas) การจัดตั้ง Housing Trust Fund เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยมากให้มีโอกาสมีบ้านเป็นของตนเอง โดยการช่วยเหลือให้เงินโดยตรง (Grants) ตามหลักการที่กำหนด

2.2 กฎหมายช่วยเหลือผู้กู้เงินที่มีปัญหาสินเชื่อที่อยู่อาศัย (HOPE for Homeowners Act of 2008)

กฎหมายในส่วนนี้มุ่งช่วยเหลือผู้ซื้อบ้านและผู้เงินที่มีปัญหาการชำระหนี้ที่อยู่อาศัยกับสถาบันการเงินต่างๆ ให้สามารถไถ่ถอนจำนอง (Refinance) มายังองค์กรอื่นๆ ที่ Federal Housing Administration - FHA คำประกันสินเชื่อ (FHA-Insured Mortgages) โดยโครงการนี้ เป็นความสมัครใจของผู้กู้และสถาบันการเงินที่ให้กู้ และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดหลายประการ อาทิเช่น ต้องเป็นสินเชื่อที่มีสัดส่วนหนี้เงินกู้ต่อรายได้ เกินกว่า 31% ต้องเป็นบ้านเดี่ยวที่เจ้าของอยู่เองเป็นหลัก สถาบันการเงินต้องจ่ายค่าธรรมเนียมค่าประกันครั้งเดียวจำนวน 3% แก่ FHA เป็นต้น ทั้งนี้ กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดสรรเงินโดยการออกพันธบัตรมูลค่า

300,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อการนี้ และอนุญาตให้ Fannie Mae ทำธุรกรรมแปลงสินทรัพย์นี้เป็นหลักทรัพย์ขายในตลาดรองได้

2.3 กฎหมายการออกใบอนุญาตและลงทะเบียนผู้ปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Secure and Fair Enforcement for Mortgage Licensing Act of 2008)

กำหนดให้ทุกรัฐ ต้องจัดให้มีระบบออกใบอนุญาตและลงทะเบียนผู้ปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Mortgage Loan Originator) ทุกราย ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทในเครือที่ปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย

2.4 กฎหมายสร้างความทันสมัยแก่ Federal Housing Administration (FHA Modernization Provision Act of 2008)

มุ่งปฏิรูปและเสริมสร้างบทบาทของ Federal Housing Administration ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นทั้งด้านระบบงานเทคโนโลยี และผลประกอบการ โดยรัฐจัดสรรเงินสนับสนุนทุกปี เป็นเงิน 25,000 ล้านดอลลาร์ ตั้งแต่ปี 2009 - 2013

การปฏิรูป FHA ที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มเพดานเงินกู้ที่ประกันโดย FHA จาก 417,000 ดอลลาร์ เป็น 625,500 ดอลลาร์ (หรือ 150% ของมูลค่าสินเชื่อรายย่อยสูงสุดที่ Freddie Mac จะให้ได้) พร้อมกันนี้ก็จะมีการปฏิรูปให้ FHA สามารถเรียกเก็บค่า Upfront Mortgage Insurance Premium เพิ่มขึ้นจาก 2.5% เป็น 3% ของวงเงินกู้ได้ ส่วนผู้ที่ผ่านโครงการให้คำปรึกษาแนะนำการมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย (Homeownership Counseling) สามารถเรียกเก็บค่า Upfront Mortgage Insurance Premium จาก 2% เป็น 2.75% ของวงเงินกู้ได้ ทั้งนี้ ผู้กู้ต้องมีเงินสดเป็นค่าเงินดาวน์บ้านอย่างน้อย 3.5% (จากเดิม 3%)

2.5 การช่วยเหลือทหารผ่านศึกด้านที่อยู่อาศัย (Assistance for Service Members)

กฎหมายกำหนดให้องค์การทหารผ่านศึก (Department of Veterans Affairs) สามารถเพิ่มวงเงินประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ทหารผ่านศึกได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำทหารผ่านศึกที่กลับจากต่างประเทศในการให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องเกี่ยวกับการบังคับจำนองขายทอดตลาดบ้าน (Mortgage Foreclosure Counseling) ให้ทหารเข้าใจด้วย ทั้งนี้ กฎหมายนี้ห้ามมิให้สถาบันการเงินผู้ให้กู้บังคับจำนองบ้านของทหารผ่านศึกภายใน 9 เดือนหลังจากพ้นราชการทหาร

อนึ่ง ทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพจากสงคราม จะได้รับเงินช่วยเหลือในการสร้างบ้านที่เหมาะสมกับสภาพความพิการเพิ่มขึ้นจากเดิมไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ เป็นไม่เกิน 60,000 ดอลลาร์

2.6 การช่วยเหลือเร่งด่วนเพื่อการปรับปรุงบ้านที่ถูกทิ้งร้างหรือถูกขายทอดตลาด (Emergency Assistance for Redevelopment of Abandoned and Foreclosed Homes)

กฎหมายนี้จัดสรรเงิน 4,000 ล้านดอลลาร์ ให้กับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ เพื่อการซื้อและปรับปรุงบ้านที่ถูกทิ้งร้างหรือถูกขายทอดตลาด โดยจะต้องซื้อในราคาส่วนลดจากมูลค่าประเมินปัจจุบัน (At a Discount from Current Appraised Value) แต่รัฐจะได้รับเงินจัดสรรอย่างน้อย 20 ล้านดอลลาร์ (0.5% ของเงิน 4,000 ล้านดอลลาร์)

อนึ่ง กฎหมายนี้จัดสรรเงิน 100 ล้านดอลลาร์ ให้กับ Neighborhood Reinvestment Corporation เพื่อการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบังคับจำนองขายทอดตลาดที่อยู่อาศัย

2.7 กฎหมายเครดิตภาษีที่อยู่อาศัย (Housing Tax Credit Coordination Act of 2008)

กฎหมายนี้ ช่วยให้ผู้อยู่อาศัยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีหลายลักษณะ ได้แก่

1) เครดิตภาษีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ซื้อบ้านครั้งแรก (First - Time Homebuyer Tax Credit) ผู้ซื้อบ้านครั้งแรก (เฉพาะช่วงวันที่ 9 เมษายน 2008 - 1 กรกฎาคม 2009) ได้รับสิทธิการรับเครดิตภาษีคืน 10% ของราคาซื้อขายบ้าน แต่ไม่เกินวงเงิน 7,500 ดอลลาร์

2) เครดิตภาษีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Low Income Housing Tax Credit) กฎหมายนี้ให้สิทธิผู้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใหม่หรือการปรับปรุงโครงการเก่า

สำหรับผู้มีรายได้น้อยที่รัฐไม่ได้ให้เงินอุดหนุนให้สามารถใช้สิทธิลดหย่อนภาษีอากรได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเพิ่มขึ้น (กฎหมายนี้ นับเป็นนโยบายสำคัญของสหรัฐฯ ที่ช่วยส่งเสริมผู้ประกอบการในการก่อสร้างบ้านแก่ผู้มีรายได้น้อย ระหว่างปี 1987 - 2005 กระทรวงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมือง สนับสนุนโครงการทั้งหมด 27,410 โครงการและจำนวนบ้านกว่า 1.5 ล้านหน่วยในรัฐต่างๆ)

