

ผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (“public hearing”) เรื่อง การปรับปรุง governance ของกองทุนรวม และการขอมติผู้ถือหุ้นราย

1. การรับฟังความคิดเห็น จำนวน 1 ครั้ง (หลักการ)
2. เมื่อวันที่ 21 มีนาคม-21 เมษายน 2559
3. ผู้จัดส่งความคิดเห็น
 - การปรับปรุง governance ของกองทุนรวม : รวม 21 ราย
โดยเป็นบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน 13 ราย
ผู้ดูแลผลประโยชน์ 7 ราย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 1 ราย
 - การขอมติผู้ถือหุ้นราย : รวม 15 ราย
โดยเป็นบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน 11 ราย
ผู้ดูแลผลประโยชน์ 3 ราย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 1 ราย
4. ประเด็นสำคัญ

สำนักงานมีแนวคิดที่จะปรับปรุง governance ของกองทุนรวมและการขอมติผู้ถือหุ้นราย โดยมีประเด็นสำคัญจากการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

4.1 การปรับปรุง governance ของกองทุนรวม

(1) การกำหนดผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของ บลจ. (oversight)

สำนักงานเสนอให้ บลจ. ต้องจัดให้มีกลไกการ oversight การบริหารจัดการลงทุนของ บลจ. โดยเสนอทางเลือกสำหรับผู้ทำหน้าที่ oversight ได้แก่

- 1) คณะกรรมการของ บลจ.
- 2) คณะกรรมการกองทุน (fund board)
- 3) ผู้ดูแลผลประโยชน์ปัจจุบัน ทำหน้าที่ทั้ง trusteeship และ custodianship
- 4) นิติบุคคลอื่นที่มีความพร้อมทำหน้าที่ trusteeship (แยกหน้าที่ trusteeship และ custodianship

โดยผู้ดูแลผลประโยชน์ปัจจุบันยังคงทำหน้าที่ custodianship)

ผลการรับฟังความคิดเห็น

ภาคเอกชนมีความเห็นที่หลากหลาย ดังนี้

- ผู้ที่เลือกทางเลือก 1) คณะกรรมการของ บลจ. ให้ความเห็นเห็นว่า คณะกรรมการของ บลจ. มีอำนาจเพียงพอในการดูแล บลจ. เข้าใจธุรกิจ รวมทั้งเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้รวดเร็ว ขณะที่ผู้ดูแลผลประโยชน์มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับ บลจ. ในฐานะผู้ให้บริการและลูกค้า อาจไม่อิสระและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ หากให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ทำหน้าที่จะมีข้อจำกัด เนื่องจากผู้ดูแลผลประโยชน์จะ oversight ได้เฉพาะธุรกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว จึงไม่สามารถป้องกันปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ผู้ที่เลือกทางเลือก 2) คณะกรรมการกองทุน (fund board) ให้ความเห็นว่า fund board สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าผู้ดูแลผลประโยชน์ ช่วยให้การ oversight กองทุนมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ fund board ยังมีความเป็นอิสระในการ oversight การดำเนินงานของ บลจ. มากกว่าคณะกรรมการของ บลจ. ซึ่งต้องรักษาประโยชน์ของผู้ถือหุ้นของ บลจ. ด้วย

- ผู้ที่เลือกทางเลือก 3) ผู้ดูแลผลประโยชน์ในปัจจุบัน ให้ความเห็นว่า ผู้ดูแลผลประโยชน์ในปัจจุบันเข้าจรรยาบรรณเป็นอย่างดี และมีความเป็นอิสระในการ oversight แต่มีประเด็นว่า หากผู้ดูแลผลประโยชน์ต้องทำหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบันอาจต้องคิดค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายกองทุนเพิ่มขึ้นด้วย

- ผู้ที่เลือกทางเลือก 4) นิติบุคคลอื่น ให้ความเห็นว่า เนื่องจากผู้ดูแลผลประโยชน์ในปัจจุบันส่วนหนึ่งอาจยังไม่พร้อมในการทำหน้าที่ oversight จึงควรแยกหน้าที่ trusteeship และ custodianship เพื่อเปิดโอกาสให้นิติบุคคลอื่นที่มีความพร้อมและศักยภาพทำหน้าที่ oversight แทน

มีผู้ให้ความเห็นส่วนหนึ่งไม่ต้องการเลือกทางเลือกใดเลย เนื่องจากเห็นว่าโครงสร้างกองทุนรวมในปัจจุบันคืออยู่แล้ว จึงควรเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดมากกว่า เช่น ปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ โดยไม่ควรเพิ่มภาระให้ บลจ. ต้องจัดให้มีผู้ทำหน้าที่ oversight กองทุน และเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้กองทุนโดยไม่จำเป็น

ความเห็นสำนักงาน

สำนักงานเห็นว่า โครงสร้างในการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนรวมเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และแม้ว่าโครงสร้างกองทุนรวมของไทยมีกลไกการ oversight โดยผู้ดูแลผลประโยชน์ แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ไว้ค่อนข้างจำกัด ประกอบกับผู้ดูแลผลประโยชน์ปัจจุบันอาจไม่ได้อยู่ในวิสัยที่จะเข้าถึงข้อมูลการบริหารจัดการในเชิงลึก ทำให้ที่ผ่านมามีความสามารถทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นลงทุนอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกเพิ่มเติมโดยจัดให้มีผู้แทนที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของ บลจ. และสามารถควบคุมความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในการจัดการได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความเห็นต่อรูปแบบของผู้ที่ทำหน้าที่ oversight กองทุนแตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นแก่ภาคเอกชนที่อาจมีรูปแบบธุรกิจแตกต่างกัน สำนักงานจึงจะเปิดให้เป็นทางเลือกแก่ภาคเอกชนในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสม กล่าวคือ ทางเลือกที่ 2 fund board ทางเลือกที่ 3 ผู้ดูแลผลประโยชน์ในปัจจุบัน และทางเลือกที่ 4 นิติบุคคลอื่น ทั้งนี้ สำหรับทางเลือก 1 คณะกรรมการของ บลจ. อาจไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ oversight เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เนื่องจากกรรมการของ บลจ. มีหน้าที่หลักคือดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นของ บลจ. ซึ่งในบางกรณีผู้ถือหุ้นของ บลจ. และผู้ถือหุ้นอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ดังนั้น หากกำหนดให้คณะกรรมการ บลจ. ต้องทำหน้าที่ trusteeship เพื่อดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นลงทุนด้วย อาจทำให้คณะกรรมการของ บลจ. ไม่สามารถทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นได้อย่างเต็มที่

(2) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ oversight

มีผู้ให้ความเห็นดังนี้

- หน้าที่การเรียกประชุมผู้ถือหุ้นควรเป็นหน้าที่ของ บลจ. มากกว่า เนื่องจากเกรงว่าหากให้ผู้ทำหน้าที่ oversight เรียกประชุม อาจเรียกประชุมในประเด็นที่ไม่เหมาะสม เรียกประชุมบ่อยเกินความจำเป็น ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ไม่สมควรแก่กองทุน

- ผู้ทำหน้าที่ oversight อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการให้ความเห็นต่อการแก้ไขโครงการและการประชุมที่มีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้น

- กรณี fund board ควรแยกหน้าที่ระหว่าง fund board และคณะกรรมการ บลจ. ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาความทับซ้อนของหน้าที่

- ควรกำหนดขอบข่ายการทำหน้าที่ oversight ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาในทางปฏิบัติ และไม่ควรก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายจัดการลงทุนของ บลจ.

- ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่จะมาทำหน้าที่ oversight ให้ชัดเจน เช่น ความรู้ประสบการณ์

- อาจมีปัญหาในการสรรหากรรมการที่จะมาทำหน้าที่ oversight เนื่องจาก

1. ต้องเป็นผู้ที่เข้าใจเรื่องกองทุนในเชิงลึก ซึ่งผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมีจำนวนจำกัด

2. การแยกหน้าที่ผู้ดูแลผลประโยชน์อาจส่งผลให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ในปัจจุบันเลือกทำแต่

หน้าที่ custodianship ไม่มีใครทำหน้าที่ trusteeship

ความเห็นสำนักงาน

สำนักงานรับข้อสังเกตข้างต้น ไปจัดทำหลักการเพื่อออกประกาศเกี่ยวกับคุณสมบัติและบทบาทหน้าที่ของผู้ที่ทำหน้าที่ oversight โดยจะนำหลักการและร่างประกาศไปเปิดรับความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง

4.2 การขอมติผู้ถือหุ้น

สำนักงานเสนอให้เพิ่มทางเลือกให้สามารถจัดประชุมผู้ถือหุ้นลงทุนและได้รับมติจากผู้ถือหุ้นลงทุนที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นลงทุนสามารถเรียกประชุมได้ โดยอ้างอิงแนวทางการจัดประชุมผู้ถือหุ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 (“พ.ร.บ. บริษัทมหาชนฯ”) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถือหุ้นลงทุนมีกลไกในการใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ของตนเองที่มีประสิทธิภาพ

ผู้ให้ความเห็นทั้งหมดเห็นด้วยกับการเพิ่มการจัดประชุมผู้ถือหุ้นลงทุนแต่มีข้อเสนอแนะในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติดังนี้

- ควรเปิดให้ บลจ. สามารถจัดประชุมผู้ถือหุ้นลงทุนภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ผู้ถือหุ้นลงทุนร้องขอ (พ.ร.บ. มหาชน กำหนดภายใน 1 เดือน) เพื่อให้ บลจ. มีระยะเวลาในการเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณา และควรให้สิทธิ บลจ. ในการปฏิเสธการจัดประชุมผู้ถือหุ้นลงทุน

- กรณีที่องค์ประชุมครั้งแรกไม่ครบและต้องจัดให้มีการประชุมครั้งที่ 2 ควรกำหนดองค์ประชุมในครั้งที่ 2 และกรอบระยะเวลาห่างระหว่างการประชุมครั้งแรกและครั้งที่ 2 เพื่อให้การปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

- ควรระบุสถานที่จัดประชุมในเขตจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ของสำนักงานใหญ่ของ บลจ. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนฯ

- ควรร่วมกันกำหนดเรื่องที่มีนัยสำคัญ และมีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งต้องได้รับมติ 3 ใน 4 ของผู้ถือหุ้นรายย่อยที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง

- ไม่ควรให้สิทธิผู้ถือหุ้นรายย่อยในการถอดถอน บลจ. เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในอุตสาหกรรมได้

- ควรระบุการนับคะแนนเสียงให้ชัดเจน เนื่องจากหน่วยลงทุนอาจเป็นจุดทัศนียม

- มติที่ประชุมควรเป็นระดับเดียวคือ เสียงข้างมากของผู้ถือหุ้นรายย่อยที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง

- ไม่ควรให้สิทธิผู้ถือหุ้นรายย่อยเพิกถอนมติผู้ถือหุ้นรายย่อย เนื่องจากอาจกระทบรายการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ควรกำหนดให้บุคคลที่สาม เช่น ผู้ดูแลผลประโยชน์ เป็นผู้รับรองว่าการนัดประชุมผู้ถือหุ้นรายย่อยเป็นไปตามกฎหมาย

- ไม่ควรกำหนดจำนวนผู้ถือหุ้นรายย่อยเพียง 5 คนสามารถรวมตัวกันขอเพิกถอนมติผู้ถือหุ้นรายย่อยได้ เนื่องจากจำนวนคนน้อยเกินไป

- ควรปรับระยะเวลาการร้องขอต่อศาลเพื่อขอเพิกถอนมติผู้ถือหุ้นรายย่อยจากภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่แจ้งมติให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยทูลเกล้าฯ เพื่อให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณา

ความเห็นสำนักงาน

สำนักงานเห็นว่า ในระยะแรกของการจัดประชุมผู้ถือหุ้นรายย่อยควรอ้างอิงแนวทางการจัดประชุมผู้ถือหุ้นตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชนฯ เช่น การเรียกประชุม องค์ประชุม มติที่ประชุม การเพิกถอนมติ เป็นต้น นอกจากนี้ สำหรับข้อสังเกตอื่น ๆ ข้างต้น สำนักงานรับไปจัดทำหลักการเพื่อออกประกาศเกี่ยวกับการจัดประชุมผู้ถือหุ้นรายย่อย และจะนำหลักการและร่างประกาศไปเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง

การดำเนินการของสำนักงานเกี่ยวกับการปรับปรุง Governance ของกองทุนรวม และการขอมติผู้ถือหุ้นรายย่อย

หลังจากที่สำนักงานได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องการปรับปรุง Governance ของกองทุนรวมและการขอมติผู้ถือหุ้นรายย่อย สำนักงานจึงพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหน้าที่ (fiduciary duties) ของบริษัทจัดการ (“บลจ.”) ในการจัดการกองทุนรวมด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหน่วยลงทุนทั้งปวง โดยใช้ความรู้ความสามารถเยี่ยงผู้ประกอบการวิชาชีพ ในทำนองเดียวกับ fiduciary duties ของ บลจ. ในการจัดการกองทุนส่วนบุคคล เนื่องจากการจัดการกองทุนรวมเป็นการบริหารจัดการเงินลงทุนของประชาชนจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นผู้ลงทุนรายย่อย

2. กำหนดหน้าที่ของ บลจ. ในการจัดให้มีกลไก oversight การบริหารจัดการลงทุน เพื่อดูแลให้เกิดความเป็นธรรม มีการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างเหมาะสม และเป็นไปด้วยความระมัดระวังเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหน่วยลงทุน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดให้มีกลไก oversight จะมีลักษณะของการเปิดทางเลือกแก่ บลจ. ในการเลือกรูปแบบของกลไก oversight ที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของ บลจ. แต่ละราย

3. กำหนดวิธีการเพิ่มเติมสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมโครงการจัดการกองทุนรวม หรือแก้ไขวิธีการจัดการ โดยการจัดประชุมผู้ถือหน่วยลงทุน ซึ่งอ้างอิงแนวทางการจัดประชุมผู้ถือหุ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยกำหนดสิทธิของผู้ถือหน่วยลงทุนในการเรียกให้ บลจ. จัดประชุมผู้ถือหน่วยลงทุน สิทธิในการประชุมและออกเสียงลงคะแนน องค์กรประชุม มติที่ประชุม การเพิกถอนมติที่ประชุม โดยรายละเอียดเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

4. กำหนดโทษทางอาญา ในกรณีที่ บลจ. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด