

**ผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเสนอแก้ไข  
พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการจัดตั้งองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน  
ที่กำกับดูแลสมาชิก (Self-Regulatory Organization) และองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน**

**1. การรับฟังความคิดเห็นของสำนักงาน มี 2 รูปแบบ ดังนี้**

(1) ระหว่างวันที่ 27 ส.ค. 2557 ถึง 12 ก.ย. 2557 จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (“พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ”) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการจัดตั้งองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก (self-regulatory organization (“องค์กร SRO”)) และองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน

(2) เมื่อวันที่ 29 ส.ค. 2557 ฝ่ายกำกับและพัฒนารัฐกิจหลักทรัพย์และฝ่ายกฎหมายและพัฒนาได้ร่วมกันจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยเชิญผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย (ASCO) สมาคมบริษัทจัดการกองทุน (AIMC) สมาคมตราสารหนี้ไทย (ThaiBMA) สมาคมนักวิเคราะห์การลงทุน บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม (รวมทั้งสิ้นประมาณ 170 ราย)

**2. ประเด็นพิจารณา มีดังนี้**

**2.1 ความเป็นมาและแนวความคิดในการแก้ไข พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ เพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กร SRO และองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน**

- องค์กร SRO ในต่างประเทศส่วนใหญ่ จะทำหน้าที่ 3 ด้าน กล่าวคือ (1) เป็นองค์กรกำกับดูแลตนเอง (self-regulatory organization) (2) เป็นสมาคมการค้า (trade association) เพื่อบริการสมาชิก และ (3) เป็นสถาบันความรู้ของบุคลากรในธุรกิจและผู้ลงทุน

- ประโยชน์ของการจัดตั้ง SRO : IOSCO

- 1) มีความยืดหยุ่นในการแก้ไขกฎเกณฑ์เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ
- 2) สามารถสร้างวัฒนธรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานที่เข้มแข็ง
- 3) การกำกับดูแลโดย SRO มีต้นทุนต่ำกว่าภาครัฐ
- 4) มีประสิทธิภาพในการประสานงานระดับโลก

- คณะทำงานพิจารณาหลักเกณฑ์การยอมรับสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ เป็นองค์กรกำกับดูแลตนเอง (“คณะทำงาน”) เสนอให้ดำเนินการแก้ไข พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ เพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กร SRO ในตลาดทุนไทยและเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าองค์กร SRO มีอำนาจทางกฎหมายในการลงโทษสมาชิกโดยควรรองรับการจัดตั้งองค์กร SRO ในรูป multi SRO แยกตามประเภท

ผู้ประกอบการธุรกิจได้ ทั้งนี้ SRO จะพัฒนาขึ้นจากการยกระดับจากสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ หรือจะจัดตั้ง SRO ขึ้นเป็นองค์กรใหม่ก็ได้ อีกทั้งการจัดตั้ง SRO ควรขึ้นอยู่กับความสมัครใจและความพร้อมของผู้ประกอบการจึงไม่ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อขอยกระดับสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์เป็น SRO ภายหลัง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ที่แก้ไขมีผลใช้บังคับ แต่ควรกำหนดช่วงระยะเวลาที่จะให้ได้รับผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการขอยกระดับเป็น SRO ในบางเรื่องได้ (incentive) หากมายื่นขอจัดตั้ง SRO ภายในเวลาที่กำหนด

### ความเห็นจากที่ประชุม

1. มีความเห็นว่าลักษณะองค์กร SRO ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น KOFIA ของเกาหลี เป็นต้น มีลักษณะเป็น single SRO โดยกำกับดูแลผู้ประกอบการในตลาดทุนทั้งหมดจึงทำให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนกันเหมือนในลักษณะ multi SRO ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการอาจต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ขององค์กร SRO หลายแห่ง

2. มีข้อสอบถามว่าการกำหนดให้องค์กร SRO ทำหน้าที่ได้ทั้ง self-regulatory organization และ trade association ซึ่งเมื่อมี SRO เกิดขึ้น จะกระทบกับการทำงานของสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ในปัจจุบัน ซึ่งทำหน้าที่ช่วยสำนักงานในการออกกฎเกณฑ์บางเรื่องอยู่แล้ว หรือไม่

### คำชี้แจงของสำนักงาน

1. ในชั้นของคณะกรรมการได้เคยมีการถกกันถึงรูปแบบขององค์กร SRO ว่าควรอยู่ในรูปแบบ single หรือ multi SRO ซึ่งในท้ายที่สุดคณะกรรมการมีความเห็นว่าร่างกฎหมายควรมีความยืดหยุ่นและรองรับการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบ multi SRO ตามความพร้อมของผู้ประกอบการในแต่ละประเภท โดยให้กำหนดบทบาทหน้าที่ของรับการโอนการดำเนินงานขององค์กร SRO ต่าง ๆ ไว้เนื่องจากในอนาคตองค์กร SRO ต่าง ๆ และผู้ประกอบการแต่ละประเภทอาจเห็นความจำเป็นและประโยชน์ของการประกอบธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลขององค์กร SRO เพียงแห่งเดียว ดังนั้น ในร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักการในลักษณะของ multi SRO แต่รองรับการโอนการดำเนินงานขององค์กร SRO ต่าง ๆ ไว้แล้ว

2. เรื่องการทำหน้าที่ของสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการในบางเรื่องนั้น หากมีองค์กร SRO จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการประเภทใดแล้ว ทำให้สมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ของผู้ประกอบการประเภทนั้น ไม่สามารถทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ต่อไปได้ เนื่องจากบทบาทดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์กร SRO ในการกำกับดูแลสมาชิกโดยการออกกฎเกณฑ์ ตรวจสอบและลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด

## 2.2 หลักการที่สำคัญของการแก้ไข พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ เพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กร SRO และองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุน

### (ก) การแก้ไขในส่วนของสมาคมที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานชี้แจงถึงความจำเป็นในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติในส่วนของสมาคมที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (“สกค.”) ขอให้สำนักงานพิจารณาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมาคมที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา 231 และมาตรา 237 เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญในส่วนของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชน และ สกค. ได้ดำเนินการเสนอยกเลิก พ.ร.บ. สมาคมการค้าฯ ทั้งฉบับ

สำนักงานจึงเสนอยกเลิกบทบัญญัติในส่วนของสมาคมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับชื่อเรียกองค์กร SRO สำนักงานจึงเปลี่ยนชื่อสมาคมที่เกี่ยวข้อง เป็น “องค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุน” โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวทำได้โดย บล. รวมตัวกันไม่น้อยกว่าจำนวน ที่กฎหมายกำหนด และรองรับการรวมตัวกันของผู้ประกอบการรวมทั้งบุคลากรในตลาดทุนด้วย โดยคณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน และสำนักงานจะกำกับดูแลองค์กรดังกล่าว ในทำนองเดียวกับสมาคมที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับการรวมองค์กร 2 แห่งขึ้นไปด้วย

- ในส่วนของสมาคมที่เกี่ยวข้อง เดิม หากประสงค์จะคงสถานะความเป็นนิติบุคคล ตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ จะต้องยื่นคำขอแปรสภาพเป็นองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่กฎหมายใหม่ใช้บังคับ ซึ่งสามารถกระทำได้ง่าย กล่าวคือให้ยื่นคำขอแจ้งการแปรสภาพ เป็นองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุนต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด อย่างไรก็ตาม หากไม่ดำเนินการดังกล่าวแล้วจะส่งผลให้สภาพการเป็นนิติบุคคลของ สมาคมที่เกี่ยวข้อง สิ้นสุดลง และต้องดำเนินการชำระบัญชี ทั้งนี้ ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ภายหลังจาก การชำระบัญชีจะตกเป็นของแผ่นดิน

### ความเห็นจากที่ประชุม

1. มีการสอบถามเกี่ยวกับการเรียกชื่อขององค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุน เนื่องจากบรรดา สมาคมที่เกี่ยวข้อง ได้ลงทุนเกี่ยวกับการโฆษณาชื่อเรียกของสมาคม ไปเป็นจำนวนมาก จึงสอบถามว่า สมาคมที่เกี่ยวข้อง ยังสามารถใช้ชื่อเดิมได้หรือไม่

2. ขอให้สำนักงานทบทวนความเหมาะสมในการให้บุคลากรสามารถจัดตั้ง trade association ได้ เนื่องจากเห็นว่า สมาชิกของ trade association ควรเป็นนิติบุคคลเท่านั้น

3. มีข้อสังเกตว่าองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุนทำหน้าที่ในส่วนของ trade association เท่านั้น สำนักงานจึงไม่น่าที่จะต้องกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรในลักษณะอย่างเข้มงวด เช่น ไม่ควรกำหนดให้ข้อบังคับขององค์กรต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงาน เป็นต้น

4. มีความเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ทรัพย์สินที่เหลือภายหลังจากการชำระบัญชีของสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ต้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยน่าจะกำหนดให้ทรัพย์สินที่เหลือส่งคืนให้สมาชิกได้

#### คำชี้แจงของสำนักงาน

1. เรื่องการใช้ชื่อเดิมของสมาคมนั้น สำนักงานรับประเด็นไปพิจารณาและตรวจสอบว่า หากสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ยังคงใช้คำว่า “สมาคม” นำหน้าจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นหรือไม่

2. เรื่องการกำหนดบทบัญญัติรองรับให้บุคคลธรรมดาสามารถจัดตั้ง trade association นั้น โดยหลักการแล้วบุคคลดังกล่าวยังไม่สามารถขอจัดตั้งองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุนได้ทันที เนื่องจากกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่จะต้องประกาศกฎเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อรองรับกรณีดังกล่าวก่อน อย่างไรก็ตาม สำนักงานรับประเด็นเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดให้บุคลากรสามารถจัดตั้งองค์กรดังกล่าวได้

3. เรื่องการกำหนดให้ทรัพย์สินที่เหลือภายหลังจากการชำระบัญชีต้องตกเป็นของแผ่นดินนั้น หากสมาคมที่เกี่ยวข้องๆ ไม่ดำเนินการแปรสภาพเป็นองค์กรผู้ประกอบการในตลาดทุนภายในเวลาที่กำหนดก็จะเป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับการแก้ไข พ.ร.บ. สมาคมการค้าฯ และไม่สามารถกำหนดให้ทรัพย์สินที่เหลือตกเป็นของสมาคมได้ เนื่องจากการขัดกับหลักการของสมาคมตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้าฯ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**(ข) การดำเนินการในส่วนของการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กร SRO มีหลักการดังนี้**

- การจัดตั้งองค์กร SRO อาจทำโดย บล. ที่มีการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ในประเภทที่ประสงค์จะกำกับดูแลรวมกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทดังกล่าว โดยคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นในตลาดทุนหรือบุคลากรในธุรกิจตลาดทุนเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน โดยจะต้องมีผู้ประกอบธุรกิจหรือบุคลากรในประเภทที่ประสงค์จะกำกับดูแลรวมกันเกินกว่าจำนวนที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ในวันยื่นคำขอ ทั้งนี้ หากมีการรับจดทะเบียนองค์กร SRO ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประเภทหนึ่ง ๆ แล้ว บุคคลใด ๆ จะยื่นขอจดทะเบียนเป็นองค์กร SRO โดยประสงค์จะกำกับดูแลและธุรกิจเดียวกันนั้น อีกมิได้

- การกำกับดูแลของสำนักงาน เช่น กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ การสั่งแก้ไขหรือพักการบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ รวมทั้งห้าม

การประกอบกิจการบางอย่าง ตลอดจนสำนักงานมีดุลพินิจไม่เสนอและไม่ดำเนินการออกหลักเกณฑ์ เรื่องที่องค์กร SRO มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแล้ว เป็นต้น โดยคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจกำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจต้องเป็นสมาชิกขององค์กร SRO ด้วย

● องค์กร SRO มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลสมาชิกและลงโทษสมาชิกได้ และมีบทบัญญัติรองรับการรวมกับองค์กร SRO อื่น

### ความเห็นจากที่ประชุม

1. เรื่องการกำหนดให้การจัดตั้งองค์กร SRO ต้องมีจำนวนผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาต รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทดังกล่าวทั้งหมด โดยไม่มีเกณฑ์อื่น ประกอบการพิจารณานั้น มีความเห็นว่าอาจมีความไม่เหมาะสม เช่น ธพ. 5 แห่งใหญ่ในธุรกิจ LBDU หน่วยลงทุนมี market share ในสัดส่วนที่สูงมาก หาก ธพ. 5 แห่งประสงค์จัดตั้งองค์กร SRO ก็จะต้อง รวบรวม ธพ. ที่เหลือให้ได้เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งอาจเป็นการสร้างภาระมากเกินไป นอกจากนี้ แม้จะ กำหนดให้การนับร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตโดยนับจากใบอนุญาตที่มีการ activate จริง ๆ นั้น ก็อาจไม่ได้สะท้อนการเป็น representative ของผู้ประกอบธุรกิจประเภทนั้น ๆ เพราะอาจมีผู้ประกอบธุรกิจ ที่ activate ใบอนุญาตจริงแต่ market share น้อยมากหรือไม่มีการประกอบธุรกิจจริง ๆ จึงเสนอให้ การแสดง representative นับจาก market share ของผู้ประกอบธุรกิจในแต่ละประเภทแทน

2. มีความเห็นว่าสำนักงานไม่ควรกำหนดบทบัญญัติในเชิงห้ามตั้งองค์กร SRO ซ้ำเพราะปัจจุบัน บล. ประกอบธุรกิจทั้งในส่วนของหุ้นและหน่วยลงทุน ดังนั้น หาก ASCO ปรับสมาคมเป็นองค์กร SRO ก่อน AIMC และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ASCO ออกกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ ทั้ง 2 ลักษณะ ก็จะทำให้ AIMC ไม่สามารถจัดตั้งองค์กร SRO ได้อีก

3. ประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการองค์กร SRO (board of SRO) เห็นว่า เนื่องจาก สำนักงานกำหนดให้การทำหน้าที่ในส่วนของ SRO ทำโดย self-regulation committee ซึ่งประกอบด้วย กรรมการอิสระเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการองค์กร SRO ไม่สามารถกำกับดูแล self-regulation committee ได้ก็ไม่ควรกำหนดให้คณะกรรมการองค์กร SRO ต้องมีความรับผิดชอบ หากการทำงานของ self-regulation committee เกิดความผิดพลาดขึ้น

4. ในการกำหนด framework ของกฎหมายนั้นขอให้สำนักงานพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของ การประกอบธุรกิจ เช่น ในกรณีของ TSFC ซึ่งมีลักษณะเป็นประกอบธุรกิจเฉพาะด้วย เพื่อให้เกิด ความเหมาะสมในการกำกับดูแลขององค์กร SRO

5. เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กร SRO เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นว่าสำนักงานควร กำหนดให้ชัดเจนว่าข้อบังคับเรื่องใดบ้างที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของสำนักงาน ทั้งนี้ ควรกำหนด หลักการในทำนองเดียวกับการขอความเห็นชอบข้อบังคับของ ตลท. ตามม.170

6. เนื่องจาก บล. ในปัจจุบันประกอบธุรกิจทั้งหลักทรัพย์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า สำนักงานจึงน่าจะพิจารณาให้องค์กร SRO สามารถกำกับดูแลการประกอบธุรกิจได้ทั้ง 2 ลักษณะ ตลอดจนควรรองรับให้องค์กร SRO สามารถมีรายได้อย่างเพียงพอในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ด้วยและควรพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดให้บุคลากรสามารถจัดตั้งองค์กร SRO ด้วย

#### คำชี้แจงของสำนักงาน

1. สำนักงานชี้แจงถึงหลักการในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ว่าการออกหลักเกณฑ์ค่านึงจากลักษณะของธุรกิจและผลิตภัณฑ์ในตลาดทุนเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ตามตัวอย่างที่ยกขึ้นหาหรือว่าหาก ASCO จัดตั้ง SRO เพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจทั้งหุ้นและหน่วยลงทุน ก็จะทำให้ AIMC ไม่สามารถจัดตั้งองค์กร SRO ได้อีก ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ได้พิจารณาแล้วนั้น คณะทำงานเห็นว่าไม่ควรมี องค์กร SRO หลายแห่งสำหรับแต่ละประเภทธุรกิจ โดยองค์กร SRO หนึ่งแห่งจะกำกับดูแลผู้ประกอบการมากกว่า 1 ประเภท ก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ทั้งสองสมาคมคงต้องพิจารณาและหารือกันให้รอบคอบ

2. ในส่วนของการให้ความเห็นชอบข้อบังคับขององค์กร SRO นั้น หากเป็นข้อบังคับที่ไม่ใช่เรื่องสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เรื่องบริหารภายในองค์กร ก็ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงาน เป็นต้น

3. เพื่อให้องค์กร SRO มีรายได้ในการดำเนินการจึงกำหนดให้องค์กร SRO จะต้องมีข้อบังคับเพื่อกำหนดและรับค่าธรรมเนียมสำหรับการเป็นสมาชิกองค์กร SRO ทั้งนี้ สำนักงานรับข้อสังเกตไว้ประกอบการพิจารณาแก้ไขกฎหมายต่อไป