

เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ

The International Political Economy of Sovereign Wealth Funds

ธิตี สุวรรณทัต

สาขาวิชาสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Email: suwannathat@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติในระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และ (2) เพื่อศึกษาว่าพัฒนาการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภูมิรัฐศาสตร์-เศรษฐศาสตร์โลกอย่างไร ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้านงานวิจัยเชิงเอกสาร เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่จากการศึกษาพบว่า บทบาทของกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (Sovereign Wealth Funds: SWFs) ในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศกำลังได้รับความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะจากการที่กองทุนเหล่านี้ได้เข้าไปร่วมลงทุนในธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาจากวิกฤตซับไพรม์ (Subprime) เช่น การเข้าไปซื้อหุ้นประมาณ 10% มูลค่ากว่า 4,400 ล้านดอลลาร์ ในบริษัทเมอร์ริล ลินช์ (Merrill Lynch) โดยกองทุนเทมาเสก (Temasek) ของประเทศสิงคโปร์ การเข้าไปถือหุ้นประมาณ 10% มูลค่าประมาณ 5,000 ล้านดอลลาร์ ในบริษัทมอร์แกน แสตนเลย์ (Morgan Stanley) โดยบริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐบาลจีน (China Investment Corporation – CIC) หรือ การเข้าไปลงทุนในซีที กรุ๊ป (Citigroup) ด้วยจำนวนเงินประมาณ 7,500 ล้านดอลลาร์โดยองค์การเพื่อการลงทุนอาบูดาบี (Abu Dhabi Investment Authority) ของประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ การเข้ามาซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติกลายเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลต่อตลาดทุนและตลาดเงินโลกเป็นอย่างมาก ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง บทบาทกองทุนเหล่านี้โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเอเชียและกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางที่ได้ขยายการลงทุนในกิจการที่มีความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศยุโรป เช่น กิจการน้ำมัน โทรมานาคม ท่าเรือ สนามบิน หรือโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และความหวาดระแวงที่มีต่อกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาตินี้ว่าอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศได้ ความเคลื่อนไหวของ SWFs ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบทุนนิยมโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เพราะบรรษัทข้ามชาติต่างๆซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยเอกชน (Private Capitalism) และมีบทบาทเป็นอย่างสูงในฐานะตัวขับเคลื่อนระบบทุนนิยมโลกมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น กำลังถูกท้าทายจาก SWFs ของประเทศต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) ที่กำลังมีขนาดใหญ่ขึ้น ๆ

คำสำคัญ: เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ, กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ, ทุนนิยมโดยรัฐ

Abstract

The study of “The International Political Economy of Sovereign Wealth Funds” aims to examine the evolution of Sovereign Wealth Fund in the international political economy system and its consequence to the geo-politics and geo-economics. This study is conducted by qualitative method by employing documentary research to explore a new knowledge. The study found that the emergence of

Sovereign Wealth Funds (SWFs) has been becoming increasingly important in the world capitalism, particularly, when SWFs have used their tremendous wealth to invest and give support some of financial institutions and investment banking. The actions come as other kinds of acquirers have been sidelined by the subprime crisis. The Wall Streets' best-known firms such as Merrill Lynch, Morgan Stanley and Citigroup became the latest to get the sovereign-wealth treatment, picking up a further \$ 4.4 billion, 5 billion and 7.5 billion respectively, by the Temasek of Singapore, China Investment Corporation and Abu Dhabi Investment Authority of the United Arab Emirates, much of them from the governments in Asia and the Middle East. In the one hand, in principle everyone welcomes foreign investment, but on the other hand when the money belongs to other governments, people, especially politicians, are not always so sure. American's Congress has uttered barely a success as Wall Streets' big firms have taken foreign cash. But when credit was loosed it was alarmed at the state-backed acquisition of oil companies, telecommunications, airports, ports and infrastructure projects. The role of SWFs has made a change to the international political economy, particularly, in the capital globalization, international monetary and financial system. After the World War II, the trans-national corporations have driven the world capitalism, those firms characterized as the private capitalism. Today, the capitalism system that has been forcing by the private capitalism is challenged by the SWFs, the government-owned investment funds, which is becoming greater influence in the global capital market.

Keywords: International Political Economy, Sovereign Wealth Fund, State Capitalism

วันที่รับบทความ : 23 มีนาคม 2562

วันที่แก้ไขบทความ : 22 พฤษภาคม 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 24 พฤษภาคม 2562

1. บทนำ

วันที่ 17 และ 18 มีนาคม 2009 ณ ห้องปฏิบัติการการวิเคราะห์สงคราม มหาวิทยาลัยจอห์นฮอปกินส์ (John Hopkin University) กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา (The Pentagon) ได้เชิญบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย ผู้จัดการเฮดจ์ฟันด์ (Hedge Fund) วาณิชธนการจากธนาคารเพื่อการลงทุนระหว่างประเทศ (Investment Bank) นักวิชาการด้านต่าง ๆ เช่น Steven Halliwell ผู้จัดการเฮดจ์ฟันด์ ชื่อ River Capital Management, ผู้บริหาร USB Investment Bank, Paul Bracken ศาสตราจารย์ด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยเยล เป็นต้น เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการกับนายทหารของเพนตากอน ในการจำลองสถานการณ์ภัยพิบัติทางเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตกับประเทศสหรัฐ ฯ จากการทำสงครามเศรษฐกิจ (Economic Warfare) กับตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งที่เป็นรัฐ (State Actors) และไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) อันจะมีผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐ ฯ

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีการจำลองสถานการณ์ เช่น เหตุการณ์ล่มสลายของตลาดหุ้นนิวยอร์ก การล่มสลายของเกาหลีเหนือ การบิดเบือนราคาก๊าซธรรมชาติของรัสเซีย ความแตกหักระหว่างจีนกับไต้หวัน หรือการขยายพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐอเมริกา [1] โดยเฉพาะจากเงินประเทศผู้ซื้อตราสารหนี้ (Government Bond) รายใหญ่หรือรัสเซีย คู่แข่งทางด้านการเมือง [2] (ปัจจุบันยอดหนี้สาธารณะ (Public Debt) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ณ เดือนธันวาคม 2018 มีประมาณ 21.85 ล้านล้านดอลลาร์ โดยเงินถือครองพันธบัตร รัฐบาลสหรัฐอเมริกา อยู่ประมาณ 1.17 ล้านล้านดอลลาร์ ขณะที่รัสเซียถืออยู่ 4.87 หมื่นล้านดอลลาร์ ตัวเลขหนี้สาธารณะของสหรัฐแบบ real time สามารถดูได้ที่ www.usdebtclock.org)

ในแต่ละสถานการณ์จำลองจะประกอบไปด้วยตัวแสดงห้าทีม คือ ทีมสหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงและประเทศอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูว่าแต่ละทีมจะมีปฏิริยาการกระทำ

และตัดสินใจอย่างไรต่อสถานการณ์ต่าง ๆ หากเกิดสงครามเศรษฐกิจที่อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนดุลอำนาจด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ และในทุกสถานการณ์จำลองดังกล่าว ตัวแสดงตัวหนึ่ง (actor/agent) ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่แต่ละทีมใช้เป็นเครื่องมือในการทำสงครามเศรษฐกิจระหว่างกันก็คือ กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (Sovereign Wealth Fund) หรือ SWF ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นอาวุธทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน

กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ หมายถึง กองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทุนสำรองระหว่างประเทศ (Foreign Exchange Reserve) ที่ถูกสะสมไว้เป็นจำนวนมากจนเกินความจำเป็น ดังนั้น ในหลาย ๆ ประเทศจึงมีการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ (government vehicle) เพื่อนำเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศดังกล่าวบางส่วนไปลงทุนแสวงหากำไรในรูปแบบอื่น ๆ

ในปัจจุบันการเติบโตอย่างรวดเร็วของกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติของประเทศที่สะสมทุนสำรองส่วนเกิน (Excess Foreign Reserve) เป็นจำนวนมากศาลกำลังได้รับความสนใจอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของ SWFs ในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งร่ำรวยหรือมีเงินทุนสำรองส่วนเกินขึ้นมากจากการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ เช่น น้ำมัน แร่ธาตุและทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่น Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) ของประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์, Kuwait Investment Authority (KIA) ของประเทศคูเวต, Saudi Holdings ของประเทศซาอุดีอาระเบีย หรือ SWFs ที่เกิดขึ้นมาจากประเทศที่มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศส่วนเกินเป็นจำนวนมากจากรายได้การส่งออกอันทำให้บัญชีดุลสะสมและบัญชีดุลการค้าเกินดุลเป็นจำนวนมาก เช่น กองทุนเทมาเส็ก (Temasek) และ The Government of Singapore Investment Corporation (GIC) ของประเทศสิงคโปร์ หรือ The China Investment Corporation (CIC) ของประเทศจีนซึ่งกำลังเป็นที่ถูกจับตามากในขณะนี้เพราะผลจากการที่ประเทศจีนมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ มากเป็นอันดับหนึ่งของโลกในเวลานี้ โดยมีถึงประมาณ 3,073,000 ล้านดอลลาร์ ในสิ้นเดือนธันวาคมปี 2018 [3] โดยเหตุผลสำคัญ 3 ประการที่

ทำให้ SWFs กำลังเป็นตัวละครที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกก็คือ

ประการแรก จำนวนและขนาดของกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติเหล่านี้ที่นับวันจะมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในปัจจุบันข้อมูลจากสถาบันกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (Sovereign Wealth Fund Institute) ระบุว่าในเดือนพฤศจิกายน 2018 กองทุนดังกล่าวเหล่านี้มีมูลค่าทรัพย์สินรวมกันทั้งหมดถึง 8.1 ล้านล้านดอลลาร์ และในปัจจุบันมี SWFs กว่า 80 กองทุนในกว่า 50 ประเทศทั่วโลก [4]

ประการที่สอง การบริหารจัดการและรูปแบบการลงทุนของกองทุนเหล่านี้ไม่ได้เล่นหรือเป็นไปตามตามระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ของตลาดทุนนิยมเสรี นั่นคือการสร้างกำไรให้แก่ผู้มาถือหน่วยลงทุนซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัจเจกบุคคลในระยะสั้นและกลาง แต่ SWFs นี้เกิดขึ้นมาจากการแก้ไขปัญหาการมีเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศส่วนเกิน ดังนั้นจึงมีการแยกเงินทุนสำรองส่วนเกินนี้ไปบริหารจัดการ โดยหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐซึ่งมักลงทุนโดยมองประโยชน์ของชาติในระยะยาว

ประการที่สาม กลยุทธ์ พฤติกรรมและลักษณะในการลงทุนของกองทุนเหล่านี้ที่ออกไปลงทุนในกิจการสำคัญ ๆ ทั่วโลก เช่น การลงทุนในด้านพลังงาน การผลิตกระแสไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมเหล็ก การผลิตอาวุธ เครื่องจักร การบริหารท่าเรือและเทคโนโลยีคมนาคม เป็นต้น

การเกิดขึ้นของ SWFs นับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมาที่ SWFs ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบเศรษฐกิจโลก ด้วยพฤติกรรมการลงทุนในแหล่งที่มาทางอำนาจเชิงโครงสร้าง (Structural Power) ในระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งทางด้านการเงิน การผลิตความรู้และเทคโนโลยี พลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยบทบาทดังกล่าวของ SWFs นอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อดุลอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศและสถานการณ์ทางภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจศาสตร์ของโลกแล้ว ยังจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเส้นทางพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลกในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 อีกด้วย กล่าวคือ ทิศทาง

เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จะเปลี่ยนแนวทางจากเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีภาคเอกชนเป็นตัวนำ (Private-led Capitalism) หันไปสู่แนวทางทุนนิยมโดยรัฐ (State-led Capitalism) มากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์งานวิจัย

2.1 ศึกษาพัฒนาการกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติในระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาว่าพัฒนาการดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อภูมิรัฐศาสตร์-เศรษฐศาสตร์โลกอย่างไร

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

งานศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ ได้ศึกษาถึงพัฒนาการ SWFs ในระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศและผลกระทบที่มีต่อภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลก ดังนั้นจึงได้ใช้กรอบคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศในการวิเคราะห์

การศึกษาประเด็นทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในระดับระหว่างประเทศจำเป็นต้องอ้างอิงที่จะต้องมุมมองทางวิชาการจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากปรากฏการณ์ในระดับดังกล่าวไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเพียงเฉพาะด้านได้ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐศาสตร์ การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือสังคมวิทยา แต่การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศนี้จะศึกษา วิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาที่เกิดขึ้นในหลายมิติทั้งระดับปัจเจกบุคคล รัฐและระบบระหว่างประเทศ

เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เป็นแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์ข้อถกเถียงเรื่องปฏิสัมพันธ์และการดำรงอยู่แบบคู่ขนานอย่างเป็นพลวัตระหว่างรัฐกับตลาด (State vs Market) ในโลกสมัยใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตลาดเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในโครงสร้างของสังคม โดยทั่วไปแล้ว สถานะคู่ขนานของรัฐ (การเมือง) กับ ตลาด (เศรษฐศาสตร์) มิได้ขัดแย้งกันเสมอไป แต่มีความทับซ้อนกันหลายระดับและหลายมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ กับ ตลาดจึงมีลักษณะเป็นพลวัตที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา รัฐสามารถมี

อิทธิพลต่อตลาดได้ ในทางกลับกัน ตลาดก็สามารถมีอิทธิพลต่อรัฐได้เช่นกัน ดังนั้นเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจึงคือปฏิสัมพันธ์คู่ขนาน (dichotomy) ระหว่างรัฐกับตลาด เป็นการศึกษาปัญหาของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกิจการทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งการศึกษาเพียงด้านใดด้านหนึ่งอย่างเดียวมักจะมองข้ามปัจจัยบางอย่างออกไป เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจะให้คำอธิบายอย่างครอบคลุมถึงมุมมองทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่อปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การเมืองและกระบวนการทางการเมืองส่งผลกระทบต่อการผลิตและแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่นไร กิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเช่นเดียวกัน ทั้งรัฐและตลาดต่างเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน โดยรัฐนั้นเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยการตัดสินใจในการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง ตลาดก็เป็นแหล่งของอำนาจที่จะขับเคลื่อนผลทางการเมืองและการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ [5]

นอกจากนี้ การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยเฉพาะในระดับระหว่างประเทศจะต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของเรื่อง อำนาจ ในระบบเศรษฐกิจโลก อำนาจเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือครองอำนาจ (Authority) กับตลาด ทั้งนี้ก็เพราะตลาดจะไม่สามารถมีบทบาทที่โดดเด่นหรือทำงานได้ดีนอกเสียจากว่าจะได้รับการยินยอมโดยใครก็ตามที่ใช้และถือครองอำนาจอยู่ ความแตกต่างระหว่างระบบตลาดเสรีกับตลาดที่ถูกควบคุมจากรัฐหรือส่วนกลางว่าไม่ได้ตั้งอยู่แค่บนพื้นฐานของระดับการได้รับสิทธิ เสรีภาพของผู้เล่นในตลาดได้รับจากผู้มีอำนาจเพียงเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงสภาพแวดล้อมหรือบริบทข้างในที่ทำให้ตลาดทำงาน และตัวบริบทข้างในนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจบางอย่าง

Susan Strange [6] แบ่งอำนาจออกเป็นสองประเภทคือ อำนาจเชิงสัมพันธ์ (Relational Power) และอำนาจเชิงโครงสร้าง (Structural Power) สำหรับอำนาจเชิงสัมพันธ์นั้นคือการที่ตัวแสดงตัวหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอีกตัวหนึ่ง และสามารถใช้อำนาจนั้นก่อให้เกิดการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ โดยการแสดงออกในลักษณะการให้คุณให้โทษ ส่วนอำนาจเชิงโครงสร้างเปรียบเสมือนเครือข่ายที่เชื่อมร้อยรัดพลังต่าง ๆ ที่เป็นตัวขับเคลื่อนตลาดเข้าด้วยกันไม่ว่าจะเป็น

ปัจเจกบุคคล สถาบันการเมืองและเศรษฐกิจไปจนถึงหน่วยย่อยอย่างรัฐชาติและระบบระหว่างประเทศ อำนาจเชิงโครงสร้างนั้นมีสองส่วน อำนาจเชิงโครงสร้างส่วนแรกประกอบไปด้วย 1. โครงสร้างด้านความมั่นคง (The Security Structure) 2. โครงสร้างการผลิต (The Production Structure) 3. โครงสร้างด้านการเงิน (The Financial Structure) 4. โครงสร้างด้านองค์ความรู้ (The Knowledge Structure)

ส่วนอำนาจเชิงโครงสร้างส่วนที่สอง คือความสามารถในการจัดการระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้แก่ปัจเจกบุคคล กลุ่มทางสังคม กลุ่มธุรกิจ-วิสาหกิจและแม้กระทั่งตัวรัฐเอง บรรลุสู่การมีชีวิตที่ดี สามารถทำธุรกรรม ประกอบการทางด้านธุรกิจและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างหลักของส่วนสองที่สำคัญได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่ยังอาจจะเป็นแยกย่อยได้เป็น 1) ระบบสาธารณูปโภค (Utilities System) 2) ระบบการขนส่ง (Transport System) และ 3) ระบบสวัสดิการ (Welfare System)

4. วิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้านงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ โดยจะเก็บข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์บนอินเทอร์เน็ต หนังสือบทความทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย ซึ่งแหล่งข้อมูลหลักจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ สถาบันทางความคิด วารสารวิชาการและนิตยสารชั้นนำต่าง ๆ ที่มีเว็บไซต์เผยแพร่ เช่น World Bank , IMF , SWF Institute , American Enterprise Institute, Council Foreign Relations, Review of International Economy, Foreign Policy Magazine เป็นต้น แหล่งข้อมูลทั้งหมดจะได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียด เพื่อความมั่นใจในความน่าเชื่อถือของเนื้อหาของข้อมูลที่สืบค้นได้

5. ผลการวิจัย

5.1 กำเนิดและพัฒนาการของ SWFs

คำว่า “Sovereign Wealth Fund” ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดย Andrew Rozanov ผู้จัดการอาวุโสของ State Street Global Advisors ในบทความเรื่อง Who Hold the Wealth of Nations? [7] ที่ตีพิมพ์เมื่อปี 2005 เพราะด้วยหน้าที่การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาการบริหารสินทรัพย์ด้านการลงทุนให้กับกองทุนต่าง ๆ ทั่วโลก นับตั้งแต่ปี 2000 ทำให้ Rozanov สังเกตเห็นปรากฏการณ์การเพิ่มเป็นจำนวนมากของสินทรัพย์ภาครัฐในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะจากเอเชีย และด้วยเหตุที่ลักษณะบริหารจัดการสินทรัพย์ (Sovereign Wealth Manager) ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในรูปแบบของกองทุนบำนาญ (Public-Pension Funds) ทั่วไปหรืออยู่ภายใต้การบริหารทรัพย์สินของธนาคารกลาง Rozanov จึงเรียกกองทุนลักษณะนี้ว่า “Sovereign Wealth Funds” และนิยาม SWFs ว่าเป็น กองทุนใดก็ตามที่ได้รับการจัดสรรเงินจากธนาคารกลางของรัฐบาลนั้น ๆ ในการจัดตั้งเพื่อวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ต่างไปจากหน้าที่ของธนาคารกลางแล้ว ถือว่ามีคุณสมบัติเป็น SWF [7]

รายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เรื่อง “Sovereign Wealth Funds” ที่ตีพิมพ์เมื่อกุมภาพันธ์ 2008 [8] ได้ให้ความหมายของ SWFs เพียงสั้น ๆ ว่าเป็น “กองทุน/หน่วยงานการลงทุนที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ ” โดยได้แบ่งประเภทของ SWF ออกเป็นห้าประเภทตามวัตถุประสงค์ในการลงทุนดังนี้ [8]

1. กองทุนสร้างเสถียรภาพ (Stabilization Funds) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสะสมความมั่งคั่งเอาไว้ใช้ในยามจำเป็นและเพื่อสร้างการออมในอนาคตที่ยั่งยืนได้ของรัฐบาลลง อันเนื่องมาจากความแปรปรวนในการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะกรณีประเทศที่พึ่งพารายได้จากส่งออกทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก SWFs ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันเงินงบประมาณและสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศออกจากความผันผวนของสินค้าโภคภัณฑ์ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ โดย SWF จะสร้างสินทรัพย์ให้เพิ่มขึ้นในปีที่มีการจัดเก็บรายได้ที่มากพอเพื่อเตรียมไว้สำหรับปีที่จัดเก็บรายได้น้อย

2. กองทุนเพื่อการออม (Saving Funds) มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งปันความมั่งคั่งให้กับอนาคต และ

ต้องการที่จะเปลี่ยนสินทรัพย์ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อาจหาทดแทนใหม่ได้เมื่อใช้หมดไปแล้วให้กลายเป็นกลุ่มสินทรัพย์ที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น

3. กองทุนเพื่อบริหารเงินทุนสำรอง (Reserve Investment Funds) ซึ่งมักจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศ เพื่อลดต้นทุนการถือครองเงินสำรองระหว่างประเทศ และเพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วสินทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การบริหารของ SWFs ลักษณะนี้ยังคงนับเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศนั้น ๆ

4. กองทุนเพื่อการพัฒนา (Development Funds) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อเน้นการให้ความช่วยเหลือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจและสังคม เช่น สาธารณูปโภค พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมอุตสาหกรรม

5. กองทุนสำรองบำนาญ (Contingent Pension Reserve Funds) มีวัตถุประสงค์เพื่อการเตรียมพร้อมการจ่ายเงินบำนาญในอนาคต ด้วยการจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต เดือนสิงหาคม 2009 IMF ตีพิมพ์รายงานเกี่ยวกับเรื่อง SWFs อีกฉบับชื่อ “Setting up a Sovereign Wealth Fund : Some Policy and Operational Considerations” [9] ในรายงานฉบับนี้ IMF ได้ให้คำจำกัดความของ SWFs ว่าเป็น “กองทุนเพื่อการลงทุนที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือมีการจัดการการลงทุนโดยรัฐบาลเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะ” (a special purpose investment fund or arrangement owned by the general government) [9] รายงานฉบับดังกล่าวยังอธิบายถึงคุณลักษณะของ SWFs ต่อไปว่าถูกสร้างขึ้นมาจากวัตถุประสงค์ทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ดังนั้น SWFs จึงถือครอง บริหารหรือจัดการสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเงินโดยเลือกใช้รูปแบบการลงทุนที่หลากหลายรวมทั้งการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินต่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วการริเริ่มจัดตั้งกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติมาจากการเกินดุลบัญชีสะพัดของประเทศนั้น ๆ จนทำให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนและเงินตราต่างประเทศในรูปเงินทุนสำรอง ๓ มากขึ้น นอกจากนั้นแหล่งเงินดังกล่าวยังมาจากการเกินดุลงบประมาณ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและเงินทุนจากการส่งสินค้าโภคภัณฑ์

โดยเฉพาะน้ำมันและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันและแร่ธาตุต่าง ๆ [9]

กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติมีพัฒนาการมายาวนานตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1950 โดย คูเวตเป็นประเทศแรกที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนประเภทนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1953 คือ องค์การการลงทุนคูเวต หรือ Kuwait Investment Authority (KIA) ซึ่งมีการนำเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมาใช้ลงทุนในตลาดการเงินของโลกแต่เป็นเพียงการลงทุนในระยะสั้น ๆ เท่านั้น โดยวัตถุประสงค์ของประเทศคูเวต ณ เวลานั้นก็เพื่อต้องการนำเงินที่ได้จากผลกำไรในการจำหน่ายน้ำมันดิบมาสร้างผลตอบแทนและกำไรที่เพิ่มขึ้น [10] หลังจากนั้นรูปแบบของการลงทุนของกองทุนการเงินภาครัฐก็ได้เริ่มมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกันมากยิ่งขึ้น

สิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่ริเริ่มบุกเบิกการลงทุนในรูปแบบของกองทุนการเงินภาครัฐอย่างแท้จริง ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตั้งบริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐ (Government of Singapore Investment Corporation – GIC) โดยการนำเอาทุนสำรองระหว่างประเทศที่ได้จากการส่งออกสินค้าและอัตราแลกเปลี่ยนที่สูงมาลงทุนและก่อนหน้านั้น ในปี ค.ศ. 1974 นายลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) ผู้ก่อตั้งประเทศสิงคโปร์และนายกรัฐมนตรีคนแรก (1965-1990) ก็ได้ตั้งเทมาเส็ก โฮลดิ้ง (Temasek Holdings) ซึ่งก็เป็นบริษัทที่จัดตั้งโดยรัฐบาลสิงคโปร์ เช่นกัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของในนามรัฐบาล โดยวัตถุประสงค์ในเวลานั้นก็เพื่อต้องการให้เทมาเส็กเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แทนรัฐบาล ในปัจจุบันการลงทุนของกองทุน Temasek ได้กระจายไปเกือบทุกภาคเศรษฐกิจ ตั้งแต่การสื่อสาร โทรคมนาคม ภาคการเงิน การขนส่ง ระบบโลจิสติกส์ (Logistics) อสังหาริมทรัพย์ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมไปถึงผลิตภัณฑ์ยาและวิทยาศาสตร์ชีวภาพ [11]

ในเวลาต่อมา รัฐบาลในหลายประเทศก็ได้เริ่มมีการตั้งบริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐในลักษณะดังกล่าวเป็นแบบอย่างบ้าง เช่น องค์การการลงทุนอาบูดาบี (Abu Dhabi Investment Authority – ADIA) ของประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรต ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1976 โดยในปัจจุบัน (2019) กองทุน ADIA ถือว่าเป็นกองทุนการเงินภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีเงินทุนรวมประมาณ

6.83 แสนล้านดอลลาร์ [12] หลังจากนั้นกองทุนการเงิน ภาครัฐก็ได้มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ โดยเฉพาะ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 ประเทศที่เกิดใหม่ทางทุน นิยมและเริ่มเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Emerging Market Nations) ที่มีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเป็น จำนวนมากได้มีการจัดตั้งกองทุนประเทศนี้ขึ้นเป็นจำนวน มาก รวมทั้งประเทศไทยด้วย ก็กำลังอยู่ในขั้นตอน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “กองทุนความมั่ง คั่งแห่งชาติ” นี้เช่นกัน

ปัจจุบัน SWF กลายเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและ การเมืองอันทรงพลังที่ประเทศต่าง ๆ สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ เป็นกลไกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในหลาย ๆ มิติทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี ดังที่ Jayne Bok หัวหน้าฝ่าย บริหารด้านการลงทุนสำหรับ SWFs ของ Towers Watson กล่าวไว้ว่า “เมื่อก่อนเรา ต่างแข่งขันกันสร้าง กองกำลังทหาร แต่ปัจจุบันพวกเราต่างหันมาสร้าง SWFs กันแทน” [13] เพื่อชิงพื้นที่ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์- เศรษฐศาสตร์ของโลก เพราะในปัจจุบัน ประเทศขนาด เล็ก (small state) เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ กาตาร์ หรือประเทศขนาดเล็กมาก (micro state) เช่น สิงคโปร์ คูเวต กลายเป็นประเทศที่มีบทบาทในเวทีการเงินและ เศรษฐกิจโลกเพิ่มมากขึ้น

วิกฤตการณ์ซับไพรม์ (Sub-prime) ที่เกิดขึ้นที่ สหรัฐอเมริกา ช่วงปี 2008-2010 ทำให้ SWFs จากกลุ่ม ประเทศจากเอเชียและตะวันออกกลางเหล่านี้กลายเป็นผู้ แสดงคนสำคัญในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อได้แสดงบทบาทเข้าไปช่วยอัดฉีดทุนเพิ่มสภาพคล่อง ให้กับสถาบันการเงินชั้นนำระดับโลก ทั้งธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) ชั้นแนวหน้าอย่าง Citi Bank หรือ Union Bank of Switzerland และพาณิชย์ธนกิจหรือ ธนาคารเพื่อการลงทุน (Investment Bank) เช่น Bear Stern, Merrill Lynch, Morgan Stanley ที่ต่างประสบ ปัญหาสภาพคล่องอันเนื่องมาจากปัญหาซับไพรม์หรือ ปัญหาการปล่อยสินเชื่อบ้านให้แก่ผู้มีเครดิตต่ำกว่า มาตรฐาน

ประเทศเหล่านี้เป็นเจ้าของ SWFs 13 อันดับแรก ที่มี ขนาดสินทรัพย์ของกองทุนมากกว่าแสนล้านดอลลาร์ (ณ สิ้นปี 2015) ยกเว้นกองทุนจากนอร์เวย์ กองทุนแห่งรัฐ จากประเทศเหล่านี้ล้วนที่มีลักษณะการปกครองที่ไม่ใช่

เสรีประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ (non-liberal state) และ ไม่ใช่หรือไม่เคยเป็นผู้เล่นหลักในระบบเศรษฐกิจโลกมา ก่อน แต่ปัจจุบัน SWFs ของประเทศเหล่านี้มีทรัพย์สิน รวมกันถึง 5 ล้านล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 2 ใน 3 ของสินทรัพย์ของ SWFs ทั้งหมด ซึ่งมีสินทรัพย์รวม ณ สิ้นปี 2018 ประมาณ 8.1 ล้านล้านดอลลาร์ [14] (ใน ปี 1990 SWFs มีสินทรัพย์รวมทั้งหมดเพียงแค่ประมาณ 5 แสนล้านดอลลาร์)

แม้กระทั่ง สหรัฐอเมริกาที่ต้องการขับเคลื่อนระบบ เศรษฐกิจการเมืองโลกให้ไปในทิศทางเดียวด้วยการชูธง แนวทางแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ตั้งแต่เมื่อ สามทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยการลดบทบาทของรัฐแล้วใช้ ภาคเอกชนเป็นตัวนำ (Private-Led Capitalism) ก็ยัง พัฒนาการรูปแบบกองทุนภาครัฐให้มีคุณลักษณะที่เข้า ขายเป็น SWFs ไม่ว่าจะเป็น Texas Permanent School Fund และ Permanent University Fund ของมลรัฐเท็กซัสที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1854 และ 1876 ตามลำดับ โดยวัตถุประสงค์ในตอนแรกของการจัดตั้ง กองทุนดังกล่าวคือเป็นกองทุนเพื่อการศึกษาสำหรับชาว เท็กซัสในระดับโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ต่อมาทั้งสอง กองทุนนี้เริ่มเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการเงินลงทุน ไปในเชิงรุกมากขึ้น เช่นเดียวกับกองทุนในมลรัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น Permanent Wyoming Mineral Trust Fund, North Dakota Legacy Fund, Alabama Trust Fund, Louisiana Education Quality Trust Fund ที่ วัตถุประสงค์ในตอนแรกของการจัดตั้งกองทุนเหล่านี้ก็ เพื่อสะสมความมั่งคั่งเอาไว้ใช้ในยามจำเป็นหรือเพื่อเป็น การเพิ่มผลตอบแทนและเป็นการสร้างการออมในอนาคต เพื่อเป็นรายได้ของมลรัฐในยามที่รายได้ลดลง ทั้งเพื่อเป็น การลดความแปรปรวนของรายได้มลรัฐโดยเฉพาะกรณี ที่ มลรัฐนั้น ๆ พึ่งพารายได้จากภาษีการถ่วงราคาธรรมชาติเป็น หลัก

ปัจจุบัน มีกว่า 80 SWFs ในกว่า 50 ประเทศที่ใช้ SWF เป็นเครื่องมือในการบริหารเงินทุนสำรองระหว่าง ประเทศส่วนเกิน โดยในบางประเทศมี SWF มากกว่า หนึ่งกองทุน เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จีน สิงคโปร์ เป็นต้น รวมทั้งประเทศระบบทุนนิยมเสรีอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และ ฝรั่งเศสต่างก็สร้างกองทุน ความมั่งคั่งแห่งชาติของตนขึ้นมาในปี 2003, 2003 และ

2012 ตามลำดับ ในขณะที่ อังกฤษก็กำลังอยู่ระหว่างกระบวนการศึกษาการเปิด SWF กันอยู่ [15]

ดังที่กล่าวมาข้างต้น กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติเป็นการลงทุนของรัฐโดยใช้เงินทุนสำรองส่วนเกินระหว่างประเทศที่มีอยู่มาบริหารจัดการโดยรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งให้เกิดประโยชน์และผลตอบแทนที่อวกเยขึ้นมา มุ่งเน้นผลประโยชน์ด้านการลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนของโลก โดยเน้นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนกลับคืนที่สูง โดยเฉพาะตลาดการเงินระหว่างประเทศ เช่น ตลาดทุนและตลาดตราสารอนุพันธ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ความแตกต่างระหว่างกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (SWFs) กับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Reserve) ก็คือ วัตถุประสงค์ในการใช้ โดยวัตถุประสงค์ของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศนั้นคือการมีไว้เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินสกุลนั้น ๆ เป็นหลัก เพื่อให้มีปริมาณที่เพียงพอของเงินตราต่างประเทศในการส่งออกและนำเข้า ดังนั้นการลงทุนของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ จึงเน้นในหลักทรัพย์ ที่มีความมั่นคงและมีสภาพคล่องสูง โดยเฉพาะพันธบัตรรัฐบาล (Treasury bond) ที่มีความมั่นคงสูง ในขณะที่กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาตินั้น มีวัตถุประสงค์สามประการที่สำคัญ [16] คือ ประการแรก การสะสมความมั่งคั่งเอาไว้ใช้ในยามจำเป็น หรือ เพื่อเป็นการเพิ่มผลตอบแทนและเป็นการสร้างการออมให้แก่นาคตเพื่อเป็นรายได้ของรัฐในยามที่รายได้ลดลงทั้งเพื่อเป็นการลดความแปรปรวนของรายได้รัฐ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศที่พึ่งพารายได้จากการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก เช่น น้ำมัน ทองแดง เพชร ทองคำ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการลดผลกระทบที่เกิดจากความผันผวนของวัฏจักรการขึ้น-ลงทางเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลและเศรษฐกิจแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น กองทุนรายได้จากน้ำมันของประเทศคูเวต หรือ Kuwait Investment Authority (KIA) ซึ่งวัตถุประสงค์ของมันก็เพื่อที่จะบริหารจัดการรายได้ที่มาจากน้ำมัน ซึ่งถ้าขณะหนึ่งขณะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ก็จะนำเอากำไรส่วนเกินนี้ไปทำการลงทุนสะสมความมั่งคั่งเอาไว้ใช้สอยในช่วงที่ราคาน้ำมันลดลง

ประการที่สอง การที่จะบริหารทุนสำรองส่วนเกินให้มีประสิทธิภาพ เช่น เมื่อรัฐบาลมีเงินเหลือจากการทำงบประมาณและมีหนี้สินระหว่างประเทศน้อยหรือว่าไม่มีเลย หรือมีรายได้จากการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ

เป็นจำนวนมาก ดังนั้นเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจึงมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ จนเกินความต้องการในการรักษาสภาพคล่อง ด้วยเหตุนี้ หลาย ๆ ประเทศจึงตั้งกองทุนบริหารทรัพย์สินภาครัฐขึ้น ตัวอย่างหนึ่งของกองทุนลักษณะนี้คือ บริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐบาลจีน หรือ China Investment Corporation (CIC)

ประการที่สาม เป็นเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาประเทศ ตัวอย่างเช่นรัฐบาลสิงคโปร์ที่ได้ตั้งบริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐ (Government of Singapore Investment Corporation) หรือ GIC และบริษัทเครือข่าย อันได้แก่ Temasek Holding และ Temasek Linked Companies (TLCs) โดย GIC นั้นเป็นหน่วยงานลงทุนในตราสารการเงินอันหนึ่งที่รู้จักกันดีในวงการนักลงทุนสถาบันการเงิน (Investment Banking) ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนนับแสนล้านดอลลาร์ในตลาดการเงินทั่วโลกในสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ทั้ง หุ้น และ กองทุนอสังหาริมทรัพย์และกองทุนประกันความเสี่ยง เพื่อสร้างผลตอบแทนให้กับรัฐบาลสิงคโปร์ในการนำเงินไปใช้ในโครงการต่าง ๆ

ในปัจจุบันมีประมาณกว่า 50 ประเทศที่มีกองทุนเหล่านี้ และในระยะหลังที่ราคาน้ำมันขึ้นไปอยู่ในระดับสูงระดับเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศในกลุ่มผู้ส่งออกน้ำมันก็เหลือมากมาย ขนาดกองทุนของกลุ่มประเทศนี้จึงใหญ่ และมีบทบาทอย่างมากในวงการลงทุนในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นกองทุน SWFs จึงมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา โดยปัจจัยที่สนับสนุนการขยายตัวของ SWFs ในช่วงที่ผ่านมา มี 3 ประการที่สำคัญ คือ

ประการแรก การปรับตัวเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในตลาดโลก กล่าวคือ การที่ประเทศผู้ซึ่งส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกได้ผลกำไรจากการที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกติดตัวขึ้นสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ประเทศเหล่านี้ที่มีรายได้จากการขายน้ำมันเป็นจำนวนมาก มีเงินสำรองของประเทศเยอะมาก ประเทศเหล่านี้จึงได้แบ่งเงินสำรองที่เหลือใช้มาจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อนำเงินที่มีเหลืออยู่ไปลงทุนในด้านต่างๆของประเทศอื่น ซึ่งทำรายได้ให้กับกองทุนนี้อย่างมาก ทั้งนี้สัดส่วนของ SWFs ที่เป็นกองทุนที่มีรายได้จากการค้าขายน้ำมันมีมูลค่าประมาณหนึ่งในสามของมูลค่า SWFs ทั้งหมด

ประการที่สอง ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลกซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงอย่างต่อเนื่องในหลายๆภูมิภาค โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเอเชียและตะวันออกกลางซึ่งส่งผลให้จำนวนเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศเหล่านั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากเกินความจำเป็น ขณะที่แนวโน้มการอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่องของเงินดอลลาร์เมื่อเทียบกับค่าเงินสกุลหลักได้ลดความน่าสนใจของธนาคารกลางประเทศต่างๆในการที่จะถือครองเงินดอลลาร์ฯ และหันไปเพิ่มสัดส่วนในเงินสกุลอื่นมากขึ้น และสินทรัพย์รูปแบบอื่นๆที่มีอัตราผลตอบแทนสูงขึ้น รวมถึงการจัดสรรเงินสำรองบางส่วนออกมาบริหารในรูปของ SWFs

ประการที่สาม การเสื่อมมนต์ขลังของแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) อันเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวทางหนึ่งที่ถูกนำเสนอโดยสหรัฐอเมริกาและยุโรป ที่ก่อกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s และมีบทบาทในการขับเคลื่อนระบบทุนนิยมมาตลอดในรอบสามสิบปีที่ผ่านมา แนวคิดที่เชิดชูตลาดเสรี เน้นวิสาหกิจเอกชน ลดบทบาทของรัฐ แต่การเกิดขึ้นของ SWFs จากประเทศในเอเชีย และตะวันออกกลาง รวมทั้งประเทศในยุโรปเองบางประเทศนั้นล้วนเป็นตัวบ่งชี้ว่า ประเทศเหล่านี้กำลังหันเหออกจากแนวทางตลาดทุนนิยมเสรีที่ใช้ภาคเอกชนเป็นตัวนำ (Private-led Capitalism) ไปสู่แนวทางทุนนิยมโดยรัฐ (State-led Capitalism) ที่เน้นบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

5.2 บทบาทของ SWFs ในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่คำว่า “Sovereign Wealth Fund” ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดย Andrew Rozanov เมื่อเดือนพฤษภาคม 2005 ในเดือนต่อมา การปะทะกันระหว่างทุนนิยมโดยรัฐ (State-led capitalism) กับ ทุนนิยมที่มีภาคเอกชนเป็นตัวนำ (Private-led capitalism) ก็เริ่มขึ้นเมื่อ China National Offshore Oil Corporation หรือ CNOOC Group บริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ใหญ่เป็นอันดับสามของประเทศจีน เสนอซื้อ Unocal Corporation บริษัทน้ำมันสัญชาติอเมริกันด้วยจำนวนเงิน \$18.5 พันล้านดอลลาร์มากกว่าคู่แข่งอย่าง

Chevron บริษัทน้ำมันที่ใหญ่เป็นอันดับสองของสหรัฐ ฯ ถึง \$1.5 พันล้านดอลลาร์ อย่างไรก็ตามดีลนี้ได้รับเสียงคัดค้านจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งจากพรรคเดโมแครตและรีพับลิกันที่เห็นเหตุผลว่า เงิน \$ 6 พันล้านดอลลาร์ที่ CNOOC จะใช้ในดีลนี้นั้นได้มาโดยตรงจากรัฐบาลจีนและอีก \$7 พันล้านดอลลาร์จะมาจากเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารของรัฐบาลจีนอีกเช่นกัน ซึ่งผิดกับหลักการของตลาดเสรีหรือแนวทางของเสรีนิยมใหม่ (Neo liberalism) ที่สหรัฐยึดถือ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ Unocal ประกาศรับข้อเสนองานของ Chevron Texaco บริษัทน้ำมันสัญชาติเดียวกัน ทำให้ CNOOC ถอนตัวจากการซื้อขายครั้งนี้ในเวลาต่อมา [17]

ปีเดียวกัน ช่วงกลางเดือนตุลาคม การเข้ามาเล่นเกมกองทุนแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ ก็เริ่มเป็นที่รู้จักต่อสาธารณะชนอีกครั้งเมื่อ Dubai Port World (DPW) รัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลดูไบเป็นเจ้าของเปิดดีลเจรจากับ Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O) บริษัทเอกชนสัญชาติอังกฤษ เพื่อขอเทกโอเวอร์ (takeover) เช่าซื้อการบริหารจัดการท่าเรือสำคัญหกท่า และดำเนินการดูแลจัดการท่าเรืออื่น ๆ อีก 16 ท่า ในสหรัฐอเมริกาจาก P&O หลังผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองหลายขั้นตอนจนปิดดีลการเทกโอเวอร์สำเร็จ ผู้ถือหุ้น P&O เห็นพ้องต้องกันในการขายบริษัทให้กับ Dubai Port World ในเดือนกุมภาพันธ์ 2006 รวมถึงได้รับการรับรองจากฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามดีลนี้กลับถูกคัดค้านโดยฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐ ฯ ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง จนในที่สุดดีลดังกล่าวถูกคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทน ฯ ที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องนี้ไต่สวนไปในวันที่ 8 มีนาคม 2006 และวันรุ่งขึ้น DPW ออกแถลงการณ์ที่จะไม่เข้ามาบริหารจัดการท่าเรือทั้ง 22 แห่งของสหรัฐอเมริกาโดยจะปล่อยให้บริษัทหรือหน่วยงานสัญชาติสหรัฐ ฯ เป็นผู้ดูแลเอง ซึ่งในเวลาต่อมา America International Group ก็ได้เข้ามาเทกโอเวอร์แทน DPW [18]

ในปี 2007 SWFs ได้กลายเป็นผู้แสดงสำคัญคนหนึ่ง ในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีบทบาทเป็นที่รู้จักมากขึ้น เมื่อ “ปัญหาซับไพรม์” (Sub-prime) ได้ค่อย ๆ เริ่มก่อตัวในปี 2006 สถาบันการเงินชั้นนำหรือ

ธนาคารพาณิชย์ระดับแนวหน้า อย่างเช่น Citi Bank, Union Bank of Switzerland และพาณิชย์หรือธนาคารเพื่อการลงทุน (Investment Bank) เช่น Bear Stern, Merrill Lynch, Morgan Stanley ล้วนประสบกับปัญหาสภาพคล่องอันเนื่องมาจากปัญหาซับไพร์ม และเพื่อความอยู่รอดของสถาบันการเงินดังกล่าวและระบบการเงินของสหรัฐ ฯ บรรดา CEO อย่าง John Mack ของ Morgan Stanley, Alan Schwartz ของ Bear Stearns, John Thain ของ Merrill Lynch และ Robert Rubin ของ Citigroup ต้องไปเจรจากับบรรดา SWFs ต่าง ๆ ในเอเชียและตะวันออกกลางที่มีเงินทุนมากมายให้เข้ามาช่วยเพิ่มทุนเสริมสภาพคล่องให้ [19]

การเข้าไปลงทุนในสถาบันการเงินของกลุ่มประเทศตะวันตกจาก SWFs จากประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) ในช่วงที่เกิดวิกฤติซับไพร์ม ปี 2007 – 2008 ทำให้รัฐบาลชาติตะวันตกซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยเอกชน (Private Capitalism) และมีบทบาทเป็นอย่างสูงในฐานะตัวขับเคลื่อนระบบทุนนิยมโลกมาตลอด ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เริ่มมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปต่อการเติบโตและการลงทุนของ SWFs จากความกังวลว่าอุตสาหกรรมอันเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศตน เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน พลังงาน เทคโนโลยี ธนาคารและสถาบันการเงินอาจจะตกเป็นของรัฐบาลต่างชาติ โดยเฉพาะจากประเทศที่ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ (Capitalist-Authoritarian State) ผ่านการเข้าไปลงทุนของ SWFs เหล่านี้ รัฐบาลอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมัน เองก็เริ่มวิตกกังวลถึงบทบาทการลงทุนของ SWFs ที่กระจายอยู่ในหลักทรัพย์และทรัพย์สินในตลาดหุ้น ตลาดพันธบัตร ตลาดเงิน ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ที่ผลตอบแทนดีทั่วโลก โดยก่อนหน้านี้ทั้งนางอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีเยอรมันและนายนิโคลัส ซาร์โคซี ประธานาธิบดี ฝรั่งเศส ล้วนต่างแสดงความกังวลถึงการค่อย ๆ ถูกครอบงำทางเศรษฐกิจโดย SWFs ของประเทศเหล่านี้

เช่น ในปี 2006 กองทุนจากกาตาร์ (Qatar Investment Authority : QIA) ได้พยายามที่จะเข้าไปลงทุนใน Thames Water บริษัทที่ให้บริการระบบสาธารณูปโภคของอังกฤษ ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ RWE บริษัทที่ให้บริการทางด้านสาธารณูปโภคสัญชาติเยอรมัน แต่แพ้การประมูลราคาให้กับกลุ่มธนาคาร Macquarie

ของออสเตรเลีย แต่กองทุนกาตาร์นี้ก็ยังไม่ละความพยายามที่จะลงทุนในประเทศอังกฤษ โดยในปี 2008 QIA ได้ทำการพิจารณาการเข้าซื้อกิจการของ J. Sainsbury Supermarket ของอังกฤษ และมีความสนใจที่จะลงทุนใน European Aeronautic Defense & Space ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของ Airbus จากฝรั่งเศส จนกระทั่งปี 2012 QIA จึงประสบความสำเร็จเข้าไปถือหุ้น 25% “เจ เซนส์บูรี” บริษัทซูเปอร์มาร์เก็ตยักษ์ใหญ่ในอังกฤษ นอกจากนี้กองทุนกาตาร์ยังถือครองหุ้นประมาณ 20 % ในตลาดหุ้นลอนดอน และมีหุ้น 7% ในธนาคารบาร์เคลย์ของอังกฤษ กองเทมาส์ก็จากสิงคโปร์ก็ถือหุ้น 18.8 % ใน Standard Chartered สถาบันการเงินเก่าแก่ของอังกฤษ กองทุนจากนอร์เวย์เป็นหุ้นส่วนถึง 50 % ใน Meadow Hall Shopping Complex ที่เมืองเชฟฟีลด์ กองทุนจากอาบูดาบีมีหุ้น 15% ใน Gatwick Airport สนามบินใหญ่อันดับสองรองจาก Heathrow Airport และ 9.9 % ใน Thames Water ขณะที่กองทุน CIC จากจีนก็มีหุ้นอยู่ 18.7% ในบริษัทที่ให้บริการระบบสาธารณูปโภครายใหญ่ทางด้านการบริการน้ำดื่ม น้ำใช้แก่ชาวอังกฤษ [20]

การรุกคืบขยายการลงทุนของ SWFs ในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง เอเชียและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอย่างไม่ต้องสงสัย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาขนาดของกองทุน SWFs ที่มีมูลค่ามหาศาลในปัจจุบันและและมีแนวโน้มจะเติบโตอย่างต่อเนื่องในอนาคตและจำนวนกองทุนที่ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น การทำธุรกรรมของ SWFs ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2000 – 2008 ซึ่งมีทั้งหมด 940 ข้อตกลง/ดีล (deals) และในฐานข้อมูลของ The Monitor-FEEM SWF Transaction Database ระบุว่า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1981 ถึง 31 ธันวาคม 2008 มีการทำดีลของ SWFs ขึ้นทั้งหมด 1,158 ดีล จาก 17 SWFs ของ 11 ประเทศ ข้อมูลดังกล่าวบ่งบอกว่าก่อนปี 2000 มีดีลที่เกิดจากการทำธุรกรรมของ SWFs เพียงแค่ 218 ดีลเท่านั้นในระยะเวลา 20 ปี ขณะที่ ภายในช่วงเวลา 8 ปีภายหลังปี 2000 จนถึงปี 2008 มีถึง 940 ดีล [21]

การเกิดขึ้นและบทบาทของ SWFs ในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์โลกที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจทางเศรษฐกิจโลก เพราะการที่สหรัฐอเมริกามีหนี้สาธารณะอยู่เป็นจำนวน

มากและต้องแก้ปัญหาด้วยการออกพันธบัตรเพื่อไปกู้เงินจากต่างชาติมาเพื่อชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยแหล่งเงินที่กู้มาเหล่านี้มักมาจากรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่ค่อยดีนักกับสหรัฐ ดังนั้นการที่รัฐบาลต่างชาติหรือ SWFs ที่เข้ามาเป็นเจ้าหนี้หรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในระบบเศรษฐกิจสหรัฐด้วยการขายการลงทุนเข้าไปในกิจการที่มีความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กิจการน้ำมัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี การผลิตกระแสไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ เทคโนโลยีโทรคมนาคม การบริหารท่าเรือ การบิน การผลิตอาวุธ รวมไปถึงโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็จะทำให้สหรัฐขาดอิสระในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะ SWFs เหล่านี้อาจจะเข้ามากำกับและพยายามควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ นอกจากนี้การเติบโตของ SWFs ยังเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ถึงความอ่อนแอของเศรษฐกิจสหรัฐ เพราะการบริโภคที่เกินตัวอันนำไปสู่การขาดดุลการค้ากับหลายประเทศจนทำให้ประเทศเหล่านั้นมีเงินทุนสำรองสะสมขึ้นเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การตั้ง SWFs และตราใบใดที่สหรัฐยังคงต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ สหรัฐก็จะค่อย ๆ สูญเสียการเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกลงไปเรื่อย ๆ เพราะประเทศที่เป็นเจ้าของ SWFs ก็จะมีอำนาจในการต่อรองในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้และกิจการต่าง ๆ ในสหรัฐ

6. อภิปรายผล

กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติเป็นการลงทุนของรัฐบาลโดยใช้เงินสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่มาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์และเกิดผลตอบแทนงอกเงยขึ้นมา ทั้งนี้ในการบริหารจัดการกองทุนไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนให้กับประเทศนั้น ๆ หรือไม่ได้ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างสมดุลทางการเงินใด ๆ ทั้งสิ้น แตกต่างจากการบริหารเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างเงินทุนสำรองระหว่างและขนาดของกองทุนความมั่งคั่งชาติก็ยังคงเชื่อมโยงกันอยู่ เพราะหากผลประโยชน์ของกองทุนนั้นเพิ่มพูนขึ้นก็จะหมายถึงความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ทั้งความสามารถในการสร้างเสถียรภาพและสมดุลทางการเงินซึ่งจะนำไปสู่การลงทุนในระยะยาวต่อไปและหากกองทุนใดมีปริมาณเงินที่มากแล้ว ประเทศนั้นก็จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมี

อิทธิพลในการกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจ ตลาดเงิน ตลาดทุนของโลกได้

นอกจากนี้ กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติหรือกองทุนของรัฐยังมีความแตกต่างกับกองทุนเพื่อทำกำไรทั่วไปก็คือ SWFs ไม่ได้อยู่ใต้กฎข้อบังคับเช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั่วไป และไม่มีใครรู้วิธีบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐบาลของหลายประเทศจึงเริ่มกังวล โดยประเทศเหล่านั้นกลัวว่ากองทุนของรัฐจะใช้สินทรัพย์และวิธีการลงทุนของตนเพื่อผลทางการเมืองจนอาจจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัย และการเมืองภายในประเทศได้ จนเริ่มมีการเรียกร้องให้มีการควบคุมดูแลการลงทุนของกองทุนเหล่านี้

ในอดีตที่ผ่านมา รูปแบบการลงทุนของ SWFs มักจะเป็นแบบที่เรียกว่า การลงทุนแบบนิ่ง ๆ ซึ่งจะปล่อยให้รายได้และผลตอบแทนต่าง ๆ เกิดขึ้นจากความเป็นไปของตลาดเงินตลาดทุนปกติ SWFs จะไม่เข้าไปค้นหาหรือแทรกแซงการลงทุนในบริษัทแห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นเจ้าของกิจการ แต่จะใช้การหาประโยชน์จากกำไรที่ได้ของบริษัทเหล่านั้นมากกว่า แต่ในปัจจุบันนี้ความเป็นไปได้ที่ SWFs เริ่มเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมไปสู่การเข้าไปถือครองหุ้นและทรัพย์สินในประเทศอื่น ๆ เริ่มปรากฏให้เห็นมากยิ่งขึ้น ผู้บริหาร SWFs บางแห่งได้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทขนาดใหญ่ในหลายประเทศ และมีสิทธิในการยกมือออกเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของบริษัท ซึ่งประเภทของธุรกิจที่ SWFs เข้าไปถือครองหุ้นก็คือบริษัทประเภทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ เอง โดยเฉพาะในด้านความมั่นคง เช่น เทคโนโลยีทางด้านทหาร หรืออุตสาหกรรมอันเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน หรือการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของ SWFs ก็เนื่องมาจากความเป็นไปได้ที่รัฐบาลที่เป็นเจ้าของเงินกองทุนนั้น พยายามที่จะใช้รูปแบบการข่าวต่าง ๆ เพื่อค้นหาข้อมูลจากประเทศที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับตนโดยผ่านบริษัทที่อยู่ในประเทศนั้นเป็นหลักซึ่งตลาดเงินตลาดทุนระหว่างประเทศนั้นถือเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญสำหรับนักลงทุนและหน่วยข่าวกรองต่าง ๆ ดังนั้น SWFs จึงมักต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดทุนดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา โดยอาศัยสถานะของการเป็นส่วนหนึ่งของตลาดเงินตลาดทุน เพื่อเข้าถึงแหล่งข้อมูลภายในของประเทศอื่น ๆ

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นและพัฒนาการของ SWFs ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระเบียบเศรษฐกิจการเมืองโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของกระบวนโลกาภิวัตน์ของทุนและระบบการเงินโลก เพราะบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยเอกชน (Private Capitalism) และมีบทบาทเป็นอย่างสูงในฐานะตัวขับเคลื่อนระบบทุนนิยมโลกมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น กำลังถูกท้าทายจาก SWFs ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) และกำลังมีขนาดที่ใหญ่ขึ้น ๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งความสัมพันธ์ทางอำนาจและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางความมั่นคงทางการผลิต การเงินระหว่างประเทศ

ปัจจุบันการศึกษาวิจัยเรื่องกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติในประเทศไทยยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องบทบาทของกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสมรรถนะของประเทศ ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐและเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ และในฐานะที่กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติเป็นกองทุนขนาดใหญ่ของรัฐจึงควรมีการศึกษาต่อไปว่ามีกองทุนนี้มีบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหรือนโยบายสาธารณะที่สำคัญอย่างไร

7. เอกสารอ้างอิง

- [1] Javers, Eamon. (4 April 2018). Pentagon preps for economic warfare. From <http://www.politico.com/story/2009/04/pentagon-preps-for-economic-warfare-021053?o=0>.
- [2] Paulson, Henry M, On the Brick: Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System, Business Plus, New York, 2010.
- [3] State Administration of Foreign Exchange. (5 January 2018). Official Reserve Assets 2018. From

<http://www.safe.cn/en/2018/0517/1433.html>.

- [4] Sovereign Wealth Fund Institute. (4 January 2018). Sovereign Wealth Funds – State Investments on the Rise. From <http://www.swfinstitute.org/funds.php>.
- [5] Gilpin, Robert, The Political Economy of International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- [6] Strange, Susan, States and Markets. Pinter and London and Washington, 1987.
- [7] Rozanov, Andrew, “Who Holds the Wealth of Nations?,” Central Banking Journal, vol 15, No 4, pp. 52-57, May 2005.
- [8] Allen, Mark. and Jaime Caruana, International Monetary Fund, “Sovereign Wealth Funds -A Work Agenda,” Prepared by the Monetary and Capital Market and Policy Development and Review Department, tp.4 , February 2008
- [9] Mulder, Christian, Udaibir S.Das, Yingiu Lu and Amadou Sy, IMF Working Paper, “Setting up a Sovereign Wealth Fund: Some Policy and Operational Considerations” Prepared by Monetary and Capital Markets Department, August 2009.
- [10] Kimmitt, R. “Public Footprints in Private Markets.” Foreign Affairs, Vol. 87, No. 1, pp. 119-130, 2008.
- [11] Glyn, Andrew, “Sovereign Funds Test,” Pensions & Investments, Vol. 35, No. 22, p. 10. 2007
- [12] Sovereign Wealth Fund Institute (28 December 2018). Sovereign Wealth Fund Ranking. From www.swfinstitute.org/fund-rankings.
- [13] Carnet, John, “The Trouble with Sovereign Funds,” Wall Street Journal, p.A10. December 23, 2015
- [14] Sovereign Wealth Fund Institute (10 January 2018). Sovereign Wealth Fund Profile. Form

- <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-profiles>.
- [15] Lonergan, Eric. (17 December 2018). What would a UK Sovereign Wealth Fund look like ?. From <http://www.episodeblog.com/2017/12/15/uk-sovereign-wealth-fund-look-like/>.
- [16] Allen, Mark and Jaime Caruana “Sovereign Wealth Funds -A Work Agenda,” Prepared by the Monetary and Capital Market and Policy Development and Review Department, IMF February 2008.
- [17] The Economist. (2 August 2005). “Bogus fears send the Chinese packing” From <http://www.economist.com/node/4244565>
- [18] King, Neil Jr and Greg Hitt. (12 December 2006). Dubai Ports World Sell U.S. Asset The Wall Street Journal From <http://www.wsj.com/articles/SB116584567567746444>
- [19] Paulson, Henry M, On the Brink: Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System, Business Plus, New York, 2010.
- [20] Sender, Henry (24 July 2007). “Qatar, In U.K. play, shows its deal thirst; Where To put \$1 Billion?” The Wall Street Journal From <http://www.wsj.com/articles/SB118523399554775532>
- [21] Monitor Group and Fondazione Eni Enrico Mattei, “Weathering the Storm:Sovereign Wealth Funds in the globalEconomic crisis of 2008,” Cambridge,MA & Milano: Monitor Group and Fondazione Eni Enrico Mattei 2008.

