



Kina stärker sitt globala inflytande genom utvecklingsbanker

av Rohini Kamal och Kevin P. Gallagher

Denna artikel – framtagen av undersökande och granskande *Bretton Woods Project* – granskar Kinas växande ledarroll inom internationell utvecklingsfinansiering.

Effekterna av Kinas enorma ökning av utvecklingsfinansiering för utvecklingsländer diskuteras och artikeln argumenterar att den utgör ett nyttigt alternativ till de västdominerade institutionerna. I artikeln konstateras att det är för tidigt att säga om kinesisk finansiering kommer att stödja socialt och miljömässigt hållbara projekt och att det fortfarande finns oro vad gäller öppenhet, ansvarsskyldighet och de miljömässiga och sociala skyddsåtgärder som kännetecknar kinesiska institutioner.

Under enbart ett årtionde har Kina stigit fram som en global ledare inom utvecklingsfinansiering. Kina har upprättat ett antal bilaterala och multilaterala fonder i världen, förutom två policybanker, *China Development Bank (CDB)* och *Export Import Bank of China (C-EXIM)*. Kina har också satsat på att upprätta nya multilaterala utvecklingsbanker (MDBs), *New Development Bank (NDB)* och *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*, som utlovar att kunna erbjuda betydande finansieringskapacitet.

Dessa banker och fonder har potential att erbjuda en kraftfullt ökad tillgång vad gäller utvecklingsfinansiering för en världsekonomi i desperat behov av offentliga finanser för långsiktig ekonomisk utveckling som är miljömässigt hållbar och socialt inkluderande. De har dessutom potential att erbjuda ett alternativ till det västdominerade system som har kämpat för att fylla den skarpa klyftan inom utvecklingsfinansiering, särskilt inom infrastruktur, och att upprätthålla legitimiteten hos många låntagarländer och delar av civilsamhället.

Globaliseringen av Kinas utvecklingsbanker

Två av Kinas policybanker, CDB och C-EXIM, förfogar redan över större tillgångar än vad västvärldens multilaterala utvecklingsbanker tillsammans förfogar över. C-EXIM och CDB förfogar över tillgångar motsvarande mer än 1,8 biljoner US-dollar emedan västvärldens banker förfogar över enbart 700 miljarder US-dollar. Det visar att CDBs internationella innehav enbart är 30 procent av de totala tillgångarna, vilket gör de två bankernas internationella tillgångar till ca 0,5 biljoner US-dollar. Dessa banker tillhandahåller förmånlig och icke-förmånlig (vad gäller

förmånlig (vad gäller C-EXIM) finansiering i praktiskt taget alla världens hörn.

CDB, upprättad 1994, är kanske världens största utvecklingsinstitution och drev det kinesiska tillväxtundret på det kinesiska fastlandet. Som en del av Kinas bredare 'gå ut med'-strategi har CDB gett lån till utländska regeringar sedan början av 2000-talet. I vissa länder i Latinamerika och Afrika är CDB ofta den största enskilda källan till utvecklingsbanksfinansiering. CDB samlar kapital genom att emittera obligationer med upp till 30 år till institutionella investerare i både renminbi (den kinesiska valutan red.anm.) och andra valutor. Det är den näst största obligationsemittenten i Kina efter finansministeriet och dess obligationer har en kreditvärdighet motsvarande statsobligationer. Den kinesiska staten har fullt ägande över banken och implicit garanterar dess skuld, vilket gör det möjligt för CDB att på längre sikt än andra kinesiska banker tillhandahålla lägre räntor på lån. CDB är också Kinas största valutalånggivare, som använder direkt Kinas stora valutareserver.

Tillsammans med CDB spelar C-EXIM en viktig roll för att stödja statens utrikeshandel och ekonomiska utveckling på den globala arenan. C-EXIM tillhandahåller finansiering för handel med högteknologisk produktion och -utveckling; offshore-byggkontrakt, utländska investeringsprojekt; och tillhandahåller internationella garantier. C-EXIM har dessutom mandat att främja Kinas långsiktiga tillgång till strategiskt viktiga naturresurser genom stödåtgärder såsom exportkrediter, direktutlåning och kreditgarantier.

Kinastödda globala utvecklingsfonder

Kina har också varit banbrytande i en rad bilaterala och regionala utvecklingsfonder. Dessa fonder hanterar upp till 100 miljarder dollar i utvecklingsfinansiering från kineserna under de senaste åren.

En stor del av dessa kinesiska investeringar är i Asien, där den största är Sidenvägsfonden med 40 miljarder US dollar, upprättad 2014 med investeringar från statliga institutioner inkluderande C-EXIM och CDB. Fonden är öppen också för investerare från andra länder och har uppdraget att utöka havsförbindelserna mellan Kina och övriga Asien (Central-, Syd- och Sydostasien och Mellanöstern), och förutom Asien inkludera Nord- och nordöstra Afrika och Europa. Under det senaste årtiondet har Kina vidare skapat en massiv plattform med offentliga och privata investeringar i Afrika och i den latinamerikanska och karibiska (LAC) regionen. De största investeringarna är i båda regionerna inom infrastruktur. Det största initiativet fram till nu i LAC-regionen är upprättandet av *CELAC-China Investment Fund* på 20 miljarder dollar som tillkännagavs 2015.

I ett större perspektiv försöker Kina stärka Syd-Syd relationer och bidra till global utveckling. För detta ändamål tillkännagav Kina i ett gemensamt Kina-USA presidentuttalande upprättandet av *South-South Climate Cooperation Fund* på 3,1 miljarder dollar för att finansiera initiativ i utvecklingsländer över hela världen för att bekämpa klimatförändring. Kina utlovade också 2 miljarder dollar för upprättandet av en *South-South Cooperation Fund* med uppgift att bistå utvecklingsländer med att förverkliga sin post-2015 utvecklingsagenda, vilken tillkännagavs vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling (*UN Sustainable Development Summit*) vid FN-högkvarteret i New York. Planer finns att upprätta en *Academy of South-South Cooperation and Development*, med syftet att främja studier och utbyte för utvecklingsländer om utvecklingsteori- och praktik passande deras respektive nationella förhållanden.

Nya multilaterala

Med mycket pompa och ståt bidrog Kina till tillkomsten av två utvecklingsbanker, NDB och AIIB. NDB upprättades i juli 2015 av Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika – tillsammans kända som BRICS-länderna. NDB kommer att tillhandahålla finansiering till utvecklingsländer för att bidra till finansiering av utvecklingsprojekt, åtminstone initialt inom infrastruktur och med fokus på förnybar energi. Varje BRICS-medlem förväntas bidra med lika stor andel för att etablera startkapital på 50 miljarder dollar med målet att uppnå 100 miljarder dollar. Under den pågående uppbyggnadsfasen kommer medlemskapet inte att begränsas till BRICS-länder. Framtida medlemmar skulle kunna innefatta länder i andra tillväxtmarknader. Varje medlemsland kommer att skicka sin finansminister eller riksbankschef till NDBs representativa styrelse. Banken kommer att upprättas så att inget land kommer att inneha vetorätt över styrelsebeslut, i tydlig kontrast till den vetomakt som USA åtnjuter vad gäller beslutsfattande i Världsbanken (och IMF).

AIIB upprättades för att stödja uppbyggnad av infrastruktur i Asien-Pacific regionen. Upprättandet föreslogs

av Kina 2013 och AIIB började formellt sin verksamhet i december 2015 efter att dess stadga trätt i kraft efter att ha ratificerats av 17 medlemsstater som företrädde 50,1 procent av röstandelarna. Detta i enlighet med avtalet (*Article of Agreement*), som krävde ratificering av 10 medlemsstater vilka innehade 50 procent av det ursprungliga godkända kapitalet. I slutet av februari 2016, hade samtliga 57 av AIIBs grundande medlemmar ratificerat stadgan. Samförståndsavtalet (MoU) specificerar att det ursprungliga godkända kapitalet är 100 miljarder dollar och det initialt tecknade kapitalet förväntas vara (ca) 50 miljarder dollar. AIIBs investeringskapacitet kan nå 250 miljarder dollar i slutet av 2020 i enlighet med avsättningar enligt dess stadga. AIIB kommer troligen att samfinansiera projekt med Världsbanken och *Asian Development Bank (ADB)*, särskilt under den första tiden.

AIIBs grundare innefattar mestadels utvecklingsländer med märkbara undantag som USA, Kanada och Japan. Kina har för närvarande den största röstandelen i AIIB, strax över fjärdedelströskeln som behövs för att blockera alla beslut som kräver en kvalificerad majoritet av rösterna. Detta ger Kina makten att potentiellt blockera beslut som innefattar struktur, medlemskap, kapitalökning, och andra signifikanta frågor, men inte beslut som är relaterade till den dagliga verksamheten.

Operativa detaljer hanteras av en styrelse vilket påskyndar lånens godkännandeprocess. AIIB är öppet för budgivning av projekt till alla, till skillnad från ADB som begränsar kontrakt till medlemsländer. Upphandlingspolicyen blir ”mer strömlinjeformad” vad gäller operativa detaljer i förhållande till andra utvecklingsbanker. Ramverket (EFS) godkändes februari 2016, med möjlighet till uppdateringar efter de tre första årens drift.

Det finns oro från civilsamhället när det gäller inte bara den offentliga samrådsprocessen för EFS, utan också dess innehåll, i synnerhet vad gäller företags- och landsystem; brist på detaljer om AIIBs övervakningsmekanism; utelämnande av kol från dess uteslutningslista; dess val av tillvägagångssätt, vilket tillåter planer som påverkar ursprungsfolk; bristen på krav på obligatorisk bedömning av miljöpåverkan eller social påverkan för projekt i kategori B, definierat som begränsad påverkan.

Möjlighet och utmaning

Det är ingen tvekan om att Kina står för den ökande omfattningen av utvecklingsfinansiering till utvecklingsländer över hela världen. Utvecklingsbanker med Kina-stöd representerar en annan betoning på utvecklingspolitik än det västerländska systemet, med fokus på infrastruktur och strukturell omvandling. Vad gäller CDB och C-EXIM har frågor lyfts om kinesiska banker införlivar korrekt sociala och miljömässiga risker korrekt i sina aktiviteter och om projektcykelns omfattning styrs på ett transparent och ansvarsfullt sätt. Det finns också oro beträffande implikationen av mer strömlinjeformade sociala och miljömässiga skyddsbestämmelser i av Kina ledda utvecklingsinitiativ enligt en pågående säkerhetsgranskning vid Världsbanken.

Det är för tidigt att säga om de nya multilaterala fonderna och de nya multilaterala utvecklingsbankerna kommer styra sådan finansiering mot infrastruktur som är

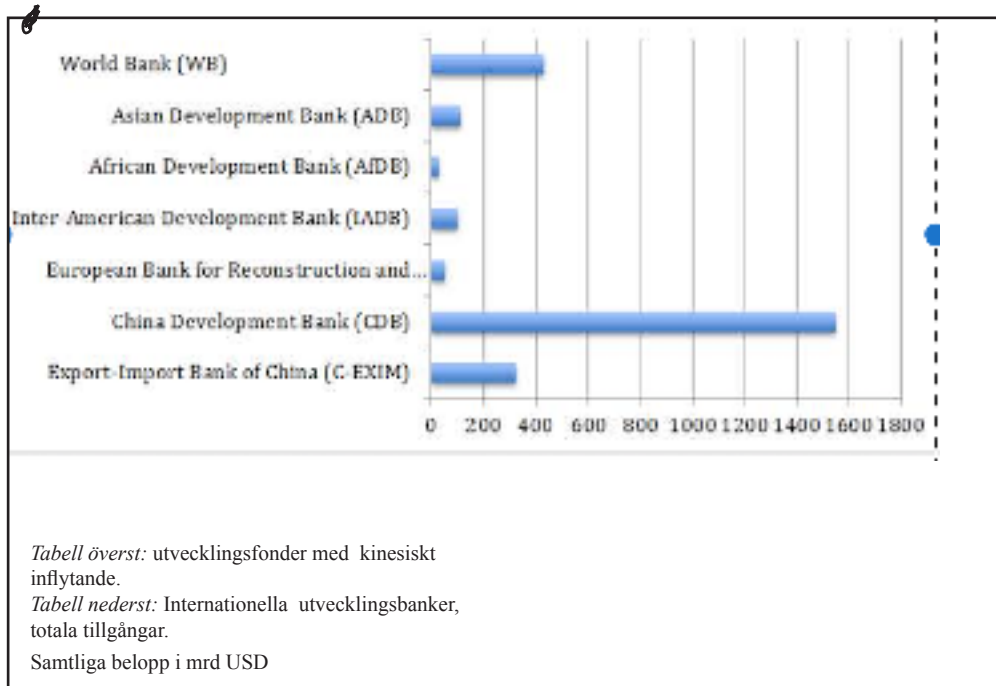
mer miljömässigt hållbar och socialt inkluderande. Kina har satt grön finans i fokus på dess G20-ordförandeskap, genom delat ordförandeskap för en ”Green Finance Study Group” som kommer att inrikta sig på ’grön’ global finansiering.

En utvecklad landstyrd satsning på grön global utvecklingsfinansiering på ett sätt som är inkluderande och

ansvarstagande skulle vara ett välkommet tillskott till den globala utvecklingsbanksordningen. Ett sådant resultat är emellertid ingalunda givet och borde vara målet för både beslutsfattare och för det civila samhället.

* * *

Region	\$ billion
Asia	
Silk Road Fund	40
The Green Silk Road Fund	4.8
China-ASEAN Fund	1
Eurasia	
China-Central and Eastern Europe Investment Fund	4
Russia-China Investment Fund	2
Latin America and Caribbean	
CELAC-China Investment Fund	20
China-LAC Industrial Cooperation Fund	10
China-LAC Investment Fund	5
China-Mexico Investment Fund	2.4
Africa	
China-Africa Development Fund	2
Africa Growing Together Fund	2
China-Africa Industrial Capacity Cooperation Fund Company Limited (CAICCF)	-
Global South	
South-South Climate Fund	3.2
South-South Cooperation Fund	2
Total	98.4



Artikeln publiceras i svensk översättning med tillstånd av Rohini Kamal och Kevin P. Callagher, båda University of Boston, samt *Bretton Woods Projekt*, London, UK

Redaktör: Claes Olsson
 Översättning: Stiftelsen Global Kunskap