

schuldsanerings, maar de multilaterale samenwerking verloopt stroef. Herhaaldelijk riep de zichtbaar gefrriteerde IMF-baas Kristalina Georgieva de spelers op om het wederzijdse wantrouwen te overwinnen. Maar het is de vraag of dat nog lukt.

China's rol als grootinvesteerder hangt samen met de Nieuwe Zijderoute, het Belt and Road Initiative (BRI). Aan het wereldwijde infrastructurele netwerk, aangelegd met Chinese leningen, kennis en arbeid, doen vooral landen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika mee, zoals ook Zambia. Het BRI is sinds 2013 het stokpaardje van de Chinese president Xi Jinping. Het project moet de welvaart in de deelnemende landen vergroten, maar vooral de handel bevorderen met China, dat een onuitputtelijke hongers naar grondstoffen heeft. Door het BRI is China inmiddels de grootste bilaterale schuldeiser ter wereld geworden, en niet de meest transparante.

Eind 2021 onthulde het instituut AidData van het College of William & Mary in Amerika dat China al achthonderd miljard dollar aan leningen had uitstaan aan de deelnemende landen, waaronder ook een groot aantal 'verborgen leningen' die niet op overheidsbalansen stonden. Dat zijn leningen die Chinese financiële instellingen direct verstrekten aan bedrijven in ontvangende landen, ter waarde van zo'n 385 miljard dollar. Naar verwachting is dat bedrag het afgelopen jaar verder gestegen.

Een voorbeeld van zo'n verborgen lening is de financiering van de hogesnelheidslijn in Laos. Het consortium Lao-China Railway Company heeft 3,6 miljard dollar uitstaan bij de Chinese Exim Bank. De regering van Laos staat buiten de overeenkomst, maar kan wel aansprakelijk worden gesteld als het consortium niet aan zijn betalingsverplichting voldoet. 'Het onderscheid tussen private en overheidsleningen raakt zo vertroebeld en dat betekent ook grote uitdagingen voor ontwikkelingslanden wat betreft het beheer van hun overheidsfinanciën', zegt Brad Parks, directeur van AidData en onderzoeker.

Veel BRI-landen zijn inmiddels in grote betalingsproblemen gekomen, waarop China vorig jaar 23 leningen aan Afrikaanse landen kwijtschold. Volgens AidData betrof het vooral oude leningen die twintig jaar geleden al waren afgesloten. Daarnaast besloot Beijing de rol van nooddienstverstrekkers op zich te nemen.

Nieuw onderzoek van AidData (in samenwerking met de Wereldbank, de Harvard Kennedy School en het Kiel Institute) toont aan dat er eind 2021 al sprake was van 128 Chinese nooddiensten met een totale waarde van 240 miljard dollar, verspreid over 22 landen, waaronder Argentinië, Belarus, Ecuador, Egypte, Laos, Mongolië, Pakistan, Suriname, Sri Lanka, Turkije, Oekraïne en Venezuela. Ook dat bedrag is naar verwachting in het afgelopen jaar verder gestegen. Chinese kredietverstrekkers publiceren zelf geen gegevens over hun activiteiten. Toch lukte het AidData om inzage te krijgen in

een groot aantal nooddiensten. De bevindingen zijn opmerkelijk.

De laagste-inkomenslanden met schuldproblemen (zo'n twintig procent van de BRI-landen) krijgen slechts uitstel van betaling. De 'mid-deninkomenslanden' – die ook meer BRI-geld leenden – krijgen steun van de Chinese Centrale Bank. Bovendien ontvangen ze ook leningen van andere partijen, waaronder de China Development Bank, China Exim bank, de Industrial and Commercial Bank of China en Chinese olie- en gasbedrijven (CNPC, Uniper).

'De crediteuren moeten de leningen gebruiken voor ten minste één van de drie doeleinden: het terugbetalen van bestaande schulden, het financieren van algemene overheidsuitgaven of het versterken van deviezenreserves', zegt Parks.

Niet alleen hangt er een fors prijskaartje aan hulp van China – de gemiddelde rente op een lening bedraagt vijf procent terwijl dat bij het IMF twee procent is –, ook staat in de leningsovereenkomsten dat de Chinese kredietverstrekkers niets te maken hebben met de Club van Parijs. Met andere woorden: alleen China kan beslissen of, wanneer en hoe het schuldverlichting verleent.

Verder bedingen Chinese kredietverstrekkers dat ze voorrang krijgen op andere schuldeisers bij aflossingen en moeten ontvangende landen *offshore*-rekeningen openen met een bedrag aan cash geld. Daarover kunnen de Chinezen beschikken als leningen niet worden afbetaald.

Als ze geheime kredieten hebben gesloten met China, hoe groot is hun schuldenlast dan echt?

Vooraf de kortlopende leningen hebben daarbij een geheimhoudingsclausule.

Beijing creëerde dus een nieuw wereldwijd systeem voor financiële reddingsoperaties en lijkt daarmee de strijd aan te gaan met Washington om de financiële wereldhegemonie. Critici menen echter dat China daarmee vooral zijn eigen banken en andere Chinese partijen – waaronder staatsbedrijven en joint ventures die ook veel BRI-leningen hebben uitstaan – probeert te redden. Kan China überhaupt een alternatieve 'laatste geldschietster in geval van nood' zijn voor het IMF?

'Toen China startte met de verstrekking van nooddiensten leefde het land in de veronderstelling dat de schuldenaren vooral korte-termijnliquiditeitsproblemen hadden', zegt Parks. 'En dat een overbruggingsfinanciering nodig was om een storm te doorstaan die spoedig zou gaan liggen. Maar ik denk dat het land er nu achter komt dat zelfs een aantal grote BRI-landen problemen heeft met hun solvabiliteit.'

China heeft geen antwoord op die

solvabiliteitsproblemen en een ongezonde financiële huishouding waarvoor een lange-termijnstrategie en economische hervormingen nodig zijn. 'Bovendien zijn Beijings reddingsoperaties heel ondoorzichtig', zegt Parks. 'De bilaterale aanpak maakt het moeilijker om de activiteiten van alle landen en organisaties die nooddiensten verstrekken te coördineren. Dat is een probleem, want voor het oplossen van een schulden-crisis is samenwerking tussen alle crediteuren noodzakelijk.'

Samenwerking, maar ook openheid en vertrouwen: dat ligt allemaal erg gevoelig. Volgens *The Economist* staan nu 65 landen voor meer dan tien procent van hun buitenlandse schulden bij China in het krijt. Op dit moment zoeken 21 landen een schuldenherschikking. Andere kredietverstrekkers (vooral obligatiehouders uit de VS en Europa) vragen zich af of die landen zelf nog wel weten wat ze de grootmacht verschuldigd zijn aan verborgen BRI-leningen. En als ze ook geheime kredieten hebben afgesloten met China, hoe groot is hun schuldenlast dan werkelijk?

Voor andere kredietverstrekkers valt daar niet of nauwelijks een vinger achter te krijgen. Zij stellen zich dan ook terughoudend op als het gaat om schuldsanering, uit angst dat probleemlanden iedere kwijtschelding zullen gebruiken om China wél af te betalen. Voilà de impasse.

Topvrouw Georgieva van het IMF pikte het niet langer. Ze reisde onlangs naar Beijing waar ze onomwonden duidelijk maakte dat China de schuldsanering moest versnellen. En ze maande de G20, dat ook een gemeenschappelijk kader voor schuldbehandeling heeft, tot actie.

'China voelt zich in de G20, waarin ook landen zitten als Brazilië, Mexico, India, Indonesië en Zuid-Afrika, veel meer thuis', zegt Haico Ebbers, hoogleraar internationale economie op Nyenrode Business University en auteur van het zojuist verschenen boek *The Rise of the New Economic Powers and the Changing Global Landscape*. 'De belangrijke rol die China opeens speelt in de monetair wereld past in de nieuwe economische wereldorde waarin landen zich niet langer automatisch schikken naar westerse mores. Beijing gelooft niet in de *one size fits all*-benadering van het IMF en wil niet dat voor alle landen die nu in een schulden-crisis verkeren hetzelfde recept geldt. Voor elk land moet dus naar een specifieke oplossing worden gezocht en grote schuldeisers zullen naar evenredigheid water bij de wijn moeten doen. Maar wil dit slagen, dan lijkt grote transparantie me een vereiste. Ook China zal dan meer openheid van zaken moeten geven.'

China lijkt daar niet aan te kunnen ontkomen. AidData heeft al aangekondigd dat het begin volgend jaar een nieuwe versie publiceert van de zeer gedetailleerde Global Chinese Development Finance Dataset. Daaruit zal blijken dat de omvang van de kredietportefeuille van China inmiddels meer dan een biljoen dollar bedraagt. ■