

# Pagtataya ng Beijing sa Pilipinas

Pagtuturing sa dalawang dekada ng panunustos para sa kaunlaran ng

Tsina

Hunyo 2024

Samantha Custer, Bryan Burgess,  
Jonathan A. Solis, Narayani Sritharan,  
at Divya Mathew



**AIDDATA**

A Research Lab at William & Mary

# Pagkilala

Ang ulat na ito ay inihanda nina Samantha Custer, Bryan Burgess, Jonathan A. Solis, Narayani Sritharan, at Divya Mathew (AidData, William at Mary). Tumulong sina John Custer at Sarina Patterson sa disenyo, pagpatnugot at mga biswal. Ang pabalat ay ginawa ni Sarina Patterson, at ang mga litrato ay galing kay Rodel Bontes na nakalisensiya sa CC BY-SA 2.0 (kaliwa) at Toto Lozano, Presidential Communications Operations Office, Pilipinas, na ginamit at nasa ilalim na ng pag-aari ng publiko (kanan). Ang pag-aaral na ito ay ginawa ng AidData, isang laboratoryo ng pananaliksik sa Amerika sa ilalim ng Global Research Institute sa William at Mary, sa tulong ng Asia Society Philippines. Nagpapasalamat kami kina Marco A.L.V. Sardillo III, Sarah Gellor-Hidalgo, Timothy Joseph G. Henares, Angela Belonia, at Josephine Andrea M. Dela Cruz para sa kanilang masinop na rebyu at mga komento, na nagpalalim sa pagsusuri at resulta ng ulat na ito. May utang na loob din kami sa aming mga katuwang sa pananaliksik na sina Diane Frangulea at Kate Kliment, na nagbigay ng hindi-matatawarang suporta sa paglilikom ng mga datos para sa ulat na ito. Amin ding pinasasalamatan ang matibay na suporta ng Department of State ng Amerika sa pagbuo ng ulat na ito. Pinasasalamatan din namin si Propesor Danton Remoto sa pagsasalin ng ulat na ito mula Ingles patungong Tagalog. Ang mga resulta at konklusyon ng ulat na ito ay galing sa mga may-akda lamang at hindi sumasalamin sa mga pananaw ng mga nagbibigay sa amin ng pondo at ng aming mga kasama.

# Pagsipi

Custer, S., Burgess, B., Solis, J. A., Sritharan, N. at D. Mathew. (2024).  
Pagtataya ng *Beijing'* sa Pilipinas: *Pagtuturing sa dalawang dekada*  
*ng pag-kapitalisa ng Tsina sa Pilipinas*. Williamsburg, VA: AidData sa  
William at Mary.

# Paglalagom Ehekutibo

Sa ulat na ito, ating suriin ang salapi, mga relasyon, at resulta ng dalawang dekada ng pag-kapitalisa ng Beijing para sa kaunlaran ng Pilipinas. Sinubukan nating sagutin ang tatlong mahahalagang mga tanong.

- Ano ang mga proyektong pinondohan ng People's Republic of China (PRC), saan, at kailan mula sa pondong pangkaunlaran na galing sa estado at sa direct investment (FDI) na galing sa pribadong sektor?
- Ilan ang mga nagpapagalaw sa mga proyektong ito, ano ang mga papel na kanilang ginampanan, at mas mahalaga ba ang ilang mga papel kung ihahambing sa iba?
- Hanggang saan sumusunod ang Beijing sa mga pangako nito, paano pinamamahalaan ang peligro, at ano ang mga kinalabasan ng mga proyektong ito sa ibaba?

Sundan natin ang Salapi

Nagbigay ng malaking halagang US\$9.1 bilyon ang Beijing mula sa estado na

pang-kapital para sa kaunlaran ng Pilipinas sa loob ng dalawang dekada (2020-2022) na nagpondo sa lagpas 200 proyekto. Subalit ang daloy ng pondong pangkaunlaran mula sa Beijing papuntang Maynila ay padaskol-daskol at nakasalalay sa relasyon nito sa Maynila. Masigabong tinulungan ng Beijing ang mga administrasyong Arroyo at Duterte, samantalang malamig ang pakikitungo nito sa administrasyon ni Aquino, kaya't walang gaanong kolaborasyon na nangyari.

Habang binabago ng administrasyon ni Marcos Jr. ang relasyon nito at lumalayo sa Beijing, ang hinaharap ng mga kapital galing PRC ay mas masasalamain sa relasyong nakita sa ilalim ni Aquino.

Ang tulong ng PRC ay mas maliit (hanggang 2016) at hindi mapagbigay kung ihahambing sa ibang nagbibigay ng mga pondo. Dagdag pa rito, mas mataas ang halaga ng kapitalisa nito: 6 na porsyento lamang ang ibinigay nito bilang tulog (halimbawa, mga bigay o pautang sa mababang interes), at ang iba'y mga utang na may mataas na interes. Kahit na

sa rurok ng malapit na relasyon ng dalawang bansa, sa bawat US\$1 na ibinigay na tulong ng Beijing sa Pilipinas noong 2016, may kapalit itong US\$167 sa utang. Mas lumala pa ang nangyari noong 2019, nang ang bawat US\$1 na tulong ay may katapat na US\$211 sa utang.

Mahalagang ipakita ang dalawang aspeto ng modelo ng Beijing sa Pilipinas.

Gumagamit ito ng kaunting mga proyekto sa imprastraktura, na pinondohan ng utang sa mga terminong hindi masyadong mapagbigay, para magkaroon ng mas malaking balik para sa kanila. Sa kabilang banda, nagbibigay naman ng ayuda ang PRC sa maraming mumurahing mga proyekto para ipakita ang mabuti nitong kalooban.

Ginagamit din ng Beijing ang kapital pangkaunlaran para bigyan ng pagkakataon sa merkado ang mga kumpanya galing Tsina at pondohan ang mga gawain sa mga rehiyon na mahalaga sa kanila sa aspetong pulitikal.

Sa pagitan ng 2010 at 2023, ang mga bagong pangakong FDI na papasok mula Tsina papuntang Pilipinas (na may halagang US\$21.9 bilyon) ay tumaas ng 514 porsyento, pinalakas ng maraming

pamumuhunan noong 2012 at 2018. Ang tiyempo, sektor, at lokasyon ng mga FDI na ito ay sumasalamin sa halaga ng tatlong madiskarteng salik: malapit sa mga proyektong pinondohan ng PRC, ang pagkakaroon ng mga magandang insentibong lokal na may kinalaman sa buwis, at ang kagustuhan ng Beijing na italaga ang sarili bilang taga-panustos ng mga produktong may dagdag-halaga at hindi ng hilaw na materyales lamang.

#### Pag-intindi sa Relasyon

Nakatutuksong isipin na ang PRC ay gumaganap bilang isang buong aktor na may mahigpit na kontrol sa mga kaunti nitong mga bida. Pero kabaligtaran ang ipinakikita ng ating pagsusuri. Limampu't dalawang mamumuhunan, karamihan sa kanila ay pag-aari ng estado o mga bangkong komersyal, ang siyang responsable sa pagkilos ng puhunan. Subalit nakasalalay ang Beijing sa malawan nitong network na 101 na mga bangko sa Europe, Hilagang Amerika, at Asya bilang kasamang mamuhunan para sabay na suungin ang aberya, piliin ang pahihiramin, tasahin ang magiging tagumpay ng isang proyekto, at

magdagdag ng kapital para sa malalaking proyektong pang-imprastruktura.

Nakasalalay ang Beijing sa 37 na mga kompanyang pag-aari ng estado sa Tsina (state-owned enterprises, o SOE) para isakatuparan ang mga naturang proyekto. Dahil hindi malinaw ang termino ng pagtulong, kaunti lamang at hindi masigla ang proseso ng pagkuha, at manipis ang mga mga ulat na kailangang gawin, nagkaroon ng mga kasalungat na insentibo ang mga nagsasakatuparan ng mga proyekto para sobrang magtipid o makipag-sabwatan sa mga lokal na awtoridad. Mahalagang silipin na 43 porsyento ng mga Intsik na SOE na nagsasa-katuparan ng mga proyekto sa Pilipinas ay direkta nang naparusahan ng mga internasyonal na mga institusyong pananalapi tulad ng Grupong World Bank o Asian Development Bank dahil sa mga kaduda-dudang gawaing pinansyal, o sa pagkakaroon ng hindi-tuwirang asosasyon sa mga gawaing ito sa pamamagitan ng relasyong magulang-sangay.

Sa bahagi ng panunustos, ang mga lokal na pamahalaan na may ekonomiyang dinamika at koneksyong politikal, at mga

ahensiyang pambansa ay madalas tumanggap ng mga proyektong pinondohan ng PRC. Ang mga kumpanyang pag-aari ng estado at mga pribadong kumpanya sa enerhiya, tubig, at pagmimina ay nakatanggap ng maraming dolyar. Mas gusto ng Beijing na makipag-ugnayan sa mga tumatanggap na may malakas na relasyon sa Tsina (nagsusulong ng wika at kalinangan ng Tsina), o may koneksyon sa dayaspora ng mga pamilya o grupo ng mga Pilipinong Intsik.

Suriin natin ang Kinalabasan

Kahit na mabilis maglabas ng mga proyekto ang Beijing sa Pilipinas – kadalasan ay isang taon lamang mula sa pangakong pinansyal hanggang sa matapos ang proyekto – ang ibang rehiyon at sektor ay kailangang maghintay nang mas matagal kaysa sa iba. Ang mga mamahaling proyekto sa imprastruktura ay mas mapanganib at mahirap isagawa. Halimbawa, ang pinakanabalam na mga proyekto ay sa mga sektor ng agrikultura, panggugubat, at pangisingda kung saan ang ilang proyekto ay umabot ng lagpas apat na taon para matapos, na sumasalamin sa

mga hadlang sa lohistika, mga hamon sa kapaligiran, o kaguluhan sa mga pamayanan na dulot ng paglikas ng mga tao.

Kahit na iba-iba ang mga dahilang partikular para sa mga nasuspende o naudlot na mga proyekto ng PRC, mayroong mga lumilitaw na pangkalahatang mga tema: mahinang pamamahala at sistema ng pagbabantay sa Northrail at National Broadband; oposisyon sa mga mithiin ng proyekto sa mga proyektong Agus 3 Hydropower at Cyber Education; mga suliraning panlabas tulad ng Covid-19 na nagtulak sa Tsina na kumalas sa proyekto para sa tulay na magbibigkis sa Panay-Guimaras-Negros Island at mga hinaing na geopolitikal na nagpalakas sa panawagang kanselanin na ang mga proyekto mula sa PRC dahil sa sigalot sa karagatan.

Kung titingnan mula sa pananaw ng isang pinansyal na portfolio, nakakaharap din ang mga kapital pangkaunlaran ng Beijing ng papataas na panganib mula sa

pinagkakatiwalaan nitong grupo ng mga kompanyang pag-aari ng estado ng Tsina at mga nagsasagawa nito sa pribadong sektor. Lagpas sa kalahati ng mga dolyar para sa pangkaunlarang pinansyal (US\$4.5 bilyon) ay nakasalalay sa mga kompanyang Intsik na gagawa nito, subalit may mantsa ang kanilang mga pangalan. Anim sa mga kompanyang pinaka-mapanganib, na kasama sa US\$870 milyon na halaga ng mga proyektong pangkaunlaran na pinondohan ng PRC, ay sangkot sa mga kaduda-dudang gawaing pinansyal at mas mataas ng panganib sa ESG.

Ano ang kinalabasan ng masigabong mga proyektong imprastraktura ng Beijing sa Pilipinas? Ang kapital mula sa Tsina (sabay ang mga pondong pangkaunlaran at ang FDI) ay makatutulong sa ekonomiya, kung susuriin sa pangkalahatang pananaw. Subalit ang mga benepisyong ito ay hindi pa bumababa sa antas na makikita ng mga Pilipino. Habang tumataas ang kapital mula sa Tsina, sinasabi rin ng mga Pilipino sa mga

palatanungan na nahihirapan pa rin sila sa kanilang pagkain at pabahay, isang mahalagang indikasyon ng kalusugang pampinansyal.

Wala pang 40 porsyento ng pangkaunlarang pinansyal na portfolio ng Beijing sa Pilipinas ang nakaugnay sa isang uri ng panganib, maging ito man ay pangkapaligiran (E), panlipunan (S), o pamamahala (G). Subalit hindi pa malinaw kung paanong ang mga panganib na ito ay makikita sa mga masamang epekto na masusukat. Ang mga pangkaunlarang pinansyal ng PRC ay may mabuting kinalabasan sa sektor na panlipunan (halimbawa, sa mga proyekto para sa pag-unlad ng mga kabataan at mga proyektong pang-sibika). Kakaiba naman ang nangyari sa mga proyektong may kinalabasan tungkol sa pamamahala at kapaligiran