



Hervormingen van de Chinese financiële sector

Auteur(s):

Kooi, W.J.

De auteur is werkzaam bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën. Met dank aan Emile Spijkerman, Gita Salden en Wouter Raab voor hun commentaar: w.j.kooi@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4434, pagina 249, 28 mei 2004

Rubriek:

Financiële markten

Trefwoord(en):

De Chinese overheid is na de toetreding tot de wto begonnen met de hervorming van de financiële sector. Onduidelijkheid over de ware omvang van de oninbare leningen heeft geleid tot speculaties over de financiële stabiliteit van het land.

China is in 2006 gehouden om de belangrijkste belemmeringen voor het uitoefenen van een volwaardig bankbedrijf door buitenlandse banken op te heffen. De toetreding van de buitenlandse banken zal tot een verdere stijging van de concurrentiedruk leiden. Nu al is er een onderscheid tussen de rentabiliteit en de gezondheid van de banken die volledig in handen zijn van de staat en die van banken waarin ook particulieren een belang hebben.

Er zal echter nog een aanzienlijk aantal maatregelen genomen moeten worden om de Chinese financiële sector volledig klaar te stomen voor concurrentie. Het gaat hierbij om het op termijn volledig door de markt laten bepalen van de rente, verdere openheid over de oninbare leningen, een betere 'corporate governance', het door de staatsbanken tegen marktwaarde afstoten van de oninbare leningen, een versterking en verduidelijking van de financiële wetgeving en een grotere transparantie bij de huidige financiële instellingen.

De afgelopen jaren was er veel speculatie over de instabiliteit van de Chinese financiële sector. Vooral de weinig transparante boekhouding bij de staatsbanken en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid over de omvang van het probleem van de oninbare leningen voedden de speculatie. Onder druk van de toetreding tot de wto en de daaruit voortvloeiende opening van de financiële sector voor buitenlandse concurrentie is de Chinese overheid begonnen met de hervorming van de financiële sector. Van groot belang zijn daarbij de hervormingen van de vier grote staatsbanken die samen een marktaandeel van ongeveer zestig procent hebben, maar ook ongeveer tachtig procent van de oninbare leningen.

Openstaande verplichtingen

In het begin van de transitie naar een meer marktgerichte economie vervulden staatsondernemingen een belangrijke rol bij het halen van de groei doelstellingen van de Chinese overheid. De staatsbanken waren verplicht zonder marktconforme voorwaarden goedkope leningen te verschaffen aan de staatsondernemingen. In feite kwam dit neer op staatssteun aan de ondernemingen. Ook daardoor is het probleem van de insolide financiële sector een verantwoordelijkheid voor de Chinese overheid, naast de directe verantwoordelijkheid die de Chinese overheid heeft door haar belang in de staatsbanken en Asset Management Cooperations (amc's) die oninbare leningen van de staatsbanken hebben overgenomen.

De omvang van de oninbare leningen van de staatsbanken en de amc's is vergelijkbaar met die van de directe schuld van de overheid ([tabel 1](#)).

Tabel 1. Openstaande verplichtingen van China als percentage van het bbp, op basis van officiële cijfers, 2002

verplichting	omvang
oninbare leningen staatsbanken	18
oninbare leningen amc's	13
binnenlandse overheidsschuld	18
buitenlandse schulda	15
totaal	64

a. 2001

Bron: Fan en Zhang (2003). In deze studie worden de officiële cijfers

voor de oninbare leningen gebruikt. Het werkelijke bedrag ligt waarschijnlijk hoger. Andere studies schatten de omvang van de oninbare leningen bij staatsbanken op 35 procent van het bbp.

Doordat leningen niet tegen marktconforme voorwaarden werden verstrekt, kregen (staats)ondernemingen onvoldoende prikkels om efficiënt te produceren. De inefficiënte staatsondernemingen worstelen nu met de schuldenlast en het genereren van winst. Moreno

(2002) laat aan de hand van microdata van genoteerde ondernemingen zien dat de staatsondernemingen onvoldoende winst genereren en daardoor over twintig tot dertig procent van hun schuld geen rente kunnen betalen. Dit is het gevolg van de inefficiënte vormen van productie.

Een analyse van Heytens en Karacadag (2001) wijst erop dat staatsondernemingen veertig procent minder efficiënt produceren dan vergelijkbare particuliere ondernemingen in China. Het belang van de particuliere ondernemingen in de Chinese economie is in de afgelopen twee decennia sterk gegroeid ten koste van het belang van de staatsondernemingen (zie [tabel 2](#)). Het zijn dan ook vooral de particuliere ondernemingen die de belangrijkste bijdrage leveren aan de economische groei in China.

Tabel 2. De rol van particuliere ondernemingen in de Chinese economie, in procenten

	bijdrage aan bbp	bijdrage aan investerings	bijdrage aan overheidsinkomsten	bijdrage aan werkgelegenheid in stedelijke gebieden
1980	44,2	18,1	16,1	23,8
1990	53,4	33,9	33,3	37,7
1999	66,0	46,6	58,1	59,2
2000	Nb	49,9	Nb	61,9
2001	Nb	52,7	Nb	68,1
2002	Nb	55,2	Nb	74,0

Bron: Fan en Zhang (2003).

In aanloop naar de openstelling van de financiële sector voor buitenlandse concurrentie heeft de Chinese overheid zich ten doel gesteld om het percentage oninbare leningen in de financiële sector sterk terug te dringen. Begin dit jaar bleek China een deel van zijn opgebouwde valutareserves (45 miljard dollar) te hebben gebruikt om oninbare leningen op de balans van twee staatsbanken (China Construction Bank en Bank of China) te compenseren. De kapitaalinjectie had tot doel de twee staatsbanken klaar te maken voor een beursgang die gepland is voor het aankomende jaar. Er wordt zelfs over gesproken om de twee banken naar de beurs in New York te brengen.

Beide banken is opgedragen om voor de beursgang het percentage oninbare leningen beneden de tien procent te brengen en om een kapitaalratio ('capital adequacy ratio') te hebben van minimaal acht procent. China Construction Bank had in 2002 een kapitaalratio van 6,9 procent bij 15,2 procent oninbare leningen terwijl Bank of China in 2002 een kapitaalratio had van 8,2 procent bij 22,5 procent oninbare leningen. Het is niet onwaarschijnlijk dat er nog een kapitaalinjectie door de Chinese overheid nodig is om de twee commerciële staatsbanken volgend jaar aan de gestelde eisen te laten voldoen.

Wisselkoers en kapitaalvlucht

Een ander gevaar voor de Chinese financiële sector schuilt in de kapitaalvlucht die kan ontstaan bij het vrijmaken van de kapitaalstromen. Kapitaalmarktliberalisering zal op de lange termijn leiden tot hogere economische groei en vormt een onvermijdelijk onderdeel van de groeiplannen van China. Op de korte termijn kan kapitaalliberalisering echter leiden tot financiële instabiliteit door kapitaalvlucht. Momenteel is de Chinese renminbi nagenoeg gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Slechts een kleine dagelijkse fluctuatiemarge wordt toegestaan. Daaraan gekoppeld zijn de controles op het kapitaal- en valutaverkeer. Zo staat de handel in buitenlandse valuta vrijwel geheel onder controle van het toezichhoudende staatsorgaan voor buitenlandse valuta. Het opheffen van beperkingen voor de handel in buitenlandse valuta zou aanleiding kunnen geven tot oplopende kapitaalvlucht.

Ondanks de beperkingen van het kapitaalverkeer lag de gemiddelde kapitaalvlucht in de periode van 1994 tot en met 2001 volgens Carrasco (2003) rond de 14,7 miljard dollar per jaar. Hij citeert een studie van de Universiteit van Beijing, waaruit blijkt dat de totale kapitaalvlucht in de jaren 1997, 1998 en 1999 98,8 miljard dollar zou hebben bedragen. Het geld zou onder meer gebruikt worden om via het buitenland te investeren in China, om zodoende in aanmerking te komen voor de gunstigere belastingtarieven die gelden voor buitenlandse directe investeringen.

Kapitaalvlucht kan leiden tot druk op de huidige Chinese banken doordat deposito's worden teruggetrokken om deze vervolgens om te zetten in buitenlandse valuta. Dit geeft druk op de renminbi. Ook de toetreding van buitenlandse banken kan leiden tot een grote verschuiving van binnenlandse naar buitenlandse banken vanwege het verschil in (beleefde) soliditeit. Voordat China overgaat tot vergaande liberalisering van het kapitaalverkeer, zal de overheid daarom het binnenlandse geld- en bankwezen op orde willen hebben.

De Chinese financiële sector

Sinds het begin van de 'Open Deur'-politiek in 1978 heeft de Chinese financiële sector een geleidelijke transitie ondergaan. Het toekomstige hoogtepunt van de transitie zal de opheffing van de belangrijkste beperkingen voor buitenlandse investeerders in de financiële sector zijn. Volgens de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de wto-toetreding van China zal dit in december 2006 plaatsvinden. Daarmee kreeg de Chinese financiële sector een transitieperiode van vijf jaar. (De wto-onderhandelingen zijn in december 2001 afgerond.) In december 2003 heeft China in bepaalde regio's (waaronder Shanghai), in overeenstemming met de wto-verdragen, toegestaan dat buitenlandse banken in lokale valuta diensten aanbieden aan ondernemingen. Er wordt in China rekening mee gehouden dat de toenemende concurrentie leidt tot het faillissement van een aantal banken of een fusiegolf. Fang (2001) koppelt in dat kader de toelating van buitenlandse banken aan de noodzaak om de vier grootste banken te hervormen.

De banken zijn veruit het belangrijkste financieringsmechanisme in China. Eind december 2003 was het totaal aan uitstaande leningen (15,9 biljoen yuan oftewel 1,9 biljoen dollar) bijna vier keer zo groot als de gezamenlijke marktkapitalisatie van de beurzen van Shanghai

en Shenzhen (4,2 biljoen yuan oftewel 0,5 biljoen dollar). De Chinese bankensector is volgens cijfers uit 2002 van Hansakul (2004) voor 99 procent in handen van de Chinese overheid en Chinese particulieren.

Internationale toetreding tot de Chinese financiële sector zal er toe leiden dat de eigendomstructuren veranderen en internationale standaarden belangrijker worden.

Commerciële staatsbanken

In de bankensector zijn de grootste spelers de vier commerciële staatsbanken: Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank en Industrial and Commercial Bank of China. Deze banken worden nog steeds door de overheid bestuurd. Zo is de overheid de enige aandeelhouder en worden de belangrijke managers door haar benoemd. De vier grote commerciële staatsbanken hebben hun marktaandeel in de afgelopen jaren snel zien teruglopen van 69 procent in 1999 (Song, 2001) tot 55 procent eind 2003. Door de oprichting van drie zogenaamde beleidsbanken in 1994 kregen de vier grote banken de ruimte om zich meer te richten op het commerciële bankbedrijf. De beleidsbanken hebben de traditionele rol van de vier grote banken overgenomen en geven uitvoering aan de overheidsprioriteiten via gesubsidieerde kredietverlening. Deze drie banken zagen hun marktaandeel sterk stijgen naar ongeveer acht procent in 2003.

Naast de vier grote commerciële staatsbanken is er nog een honderdentwintigtal kleinere commerciële banken. Deze bestaan voor meer dan drie kwart uit 'joint-stock commercial banks'; commerciële banken waarvan de aandelen in handen zijn van zowel particulieren als de staat. Tussen eind 1999 en 2003 verdubbelden deze banken hun marktaandeel tot ruim negentien procent. Zij zijn in toenemende mate een belangrijke partner voor buitenlandse banken die toegang willen krijgen tot de Chinese markt.

Buitenlandse commerciële banken hadden in 2003 slechts een marktaandeel van 1,4 procent. Het betreft voor drie kwart van de instellingen kantoren van buitenlandse commerciële banken. De overige zeventien procent van de bankensector is in handen van Chinezen en bestaat uit kredietunies en andere financiële instellingen zoals tic's (Trust and Investment Companies) en trustkantoren.

Het probleem van de oninbare leningen

De vier grote commerciële staatsbanken hebben gezamenlijk ongeveer tachtig procent van alle oninbare leningen in portefeuille.

Er is een opvallende daling van het percentage oninbare leningen bij de vier grote banken sinds eind 1998 (zie [tabel 3](#)). Deze trend lijkt zich te hebben voortgezet na het begin van 2002. Volgens de China Banking Regulatory Committee daalde het percentage oninbare leningen in 2003 bij de vier grote banken zelfs met 5,9 procentpunt naar 20,4 procent van de totale leningenportefeuille (een bedrag van 231 miljard dollar). Dit percentage daalde voor alle banken met 5,3 procent naar 17,8 procent (295 miljard dollar).

Tabel 3. ninbare leningen bij de vier grote banken, als percentage van het bbp

	eind 1996	eind 1998	begin 2002
oninbare leningen bij vier grote banken	40,0	48,0	35,0a
joint-stock commercial banks		13,5	15,5

a Betreft het bedrag aan het einde van 2001 exclusief de oninbare leningen die zijn overgedragen aan de amc's. Bron: Woo (2003) op basis van schattingen van Citigroup.

Eerdere hervormingen

De belangrijkste reden voor de daling is allereerst de overdracht van de oninbare leningen aan de amc's. Voor elk van de vier grote commerciële staatsbanken is in 1999 een aparte amc opgericht, die een deel van de oninbare leningen heeft overgenomen. In totaal hebben de amc's volgens Purser en Tiller (2004) 1,4 biljoen yuan aan oninbare leningen overgenomen (tussen de 22 procent en 82 procent van de oninbare leningen). Tot en met het eerste kwartaal van 2003 is volgens Hansakul (2004) 343 miljard yuan, oftewel 24,5 procent van de totale portefeuille, aan oninbare leningen doorverkocht (ook aan buitenlandse banken) tegen een waarde van tussen de 10 en 31 procent van de boekwaarde (gemiddeld 20,8 procent).

De verkoop van oninbare leningen door de amc's, maar vooral ook door andere banken wordt belemmerd door regelgeving (Purser & Tiller, 2004). Zo mogen de oninbare leningen door de staatsbanken alleen doorverkocht worden aan de amc's tegen de nominale waarde en niet tegen de marktwaarde. Daarnaast is er onvoldoende transparantie om de daadwerkelijke waarde van de oninbare leningen te bepalen. De invoering van de nieuwe kredietbeoordeling met vijf classificaties voor leningen aan het begin van 2002 is een stap in de goede richting geweest.

Instream van nieuwe leningen

Naast het 'tellereffect' van een daling van het aantal oninbare leningen bij de banken, was er door een sterke stijging van de kredietverstrekking ook een noemereffect. In 2003 groeiden de uitstaande leningen met 21,4 procent. Cijfers van drie van de vier grote banken laten zien dat de groei van oninbare leningen onder de nieuw verstrekte leningen met ongeveer twee procent per jaar op een niveau ligt dat vergelijkbaar is met dat in Japan en de vs. Daar komt bij dat de band waarbinnen de banken hun rente zelf mogen bepalen geleidelijk ruimer is geworden. Ook zijn banken zich meer op langetermijnleningen aan bedrijven en leningen aan consumenten gaan

richten. De regelmatig aangedragen stelling dat ook de nieuwe leningen van een slechte kwaliteit zijn, lijkt dus mee te vallen. Zo rapporteerde de China Construction Bank over 2001 en 2002 een percentage van oninbare leningen onder nieuw verstrekte leningen van beneden de één procent.

Toezicht

Een laatste ontwikkeling is de oprichting van de China Banking Regulatory Commission (cbr) op 28 april 2003. De cbr heeft de belangrijkste toezichtstaken overgenomen van de centrale bank van China. De scheiding van de toezichtfunctie van het monetaire beleid betekent dat de toezichthouder een strikter uitleenbeleid kan voorschrijven terwijl de monetaire autoriteiten juist een verhoging van het geldaanbod willen. De scheiding maakt dan ook de spanning transparant die kan ontstaan tussen gewenste rentestand en geldgroei en de beoordeling van de soliditeit van banken. In het geval van China is een beleidsdoelstelling om de economie af te koelen door een rem op de kredietgroei te zetten. Dit ligt in lijn met een versterking van het toezicht en een verzwaring van de eisen aan de kredietportefeuille.

Conclusie

De oninbare leningen bij de vier grote staatsbanken zijn voornamelijk een erfenis uit het verleden. De kredietverlening aan de staatsondernemingen werd gedirigeerd door de overheid en vormde de motor van de economische groei. Inmiddels lijken efficiëntere productievormen in de Chinese economie meer terrein te winnen. Dit heeft positieve gevolgen voor de kwaliteit van de nieuwe leningen die de banken verstrekken.

Willem Kooi

Literatuur

Carrasco, B. (2003) Challenges in Monetary Policy. China Special, Deutsche Bank Research.

The Economist (2003), Banking on Growth: Signs of a more serious attempt to reform China's banks and stockmarkets.

Fan, G. en X. Zhang (2003) The Chinese Reform Agenda. In: J.J. Teunissen (red.) China's role in Asia and the World Economy, FONDAD.

Fang, X. (2001) Reconstructing the micro-foundation of China's Financial Sector. Paper voor de conferentie Financial Sector Reform in China, Kennedy School of Government, Harvard University.

Hansakul, S. (2004) China's Financial Sector: Institutional framework and main challenges. China Special, Deutsche Bank Research.

Heytens, P. en C. Karacadag (2001) An Attempt to Profile the Finances of China's Enterprise Sector. IMF working paper 182 (WP/01/182).

Karacadag, C. (2003) Financial System Soundness and Reform. In: W. Tseng &

M. Rodlauer, China: Competing in the Global Economy.

Li, R. (2003) Role of the Central Bank in Financial Supervision. Paper voor het Seminar on Financial Stability and Central Bank Governance,

26 augustus 2003, Beijing.

Moreno, R. (2002) Reforming China's Banking System. Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter, nr. 2002-17.

Purser, P. en T. Tiller (2004) Collecting broken China. FinanceAsia.com, 9 maart 2004.

Song, L. (2001) Interest Rate Liberalisation in China and the Implications for

Non-State Banking. Paper voor de conferentie "Financial Sector Reform in China", Kennedy School of Government, Harvard University.

Woo, W.T. (2003) Challenges in Macroeconomic Management for China's New Leaders. In: J.J. Teunissen (red.) China's Role in Asia and the World Economy, FONDAD.