

Toenemende risico's bij Chinese banken

De Chinese banken hebben een hoog rendement en hun kapitaalpositie voldoet cijfermatig aan internationale normen. Er zijn echter toenemende risico's rond onroerend goed, schaduwbankieren en de kwaliteit van bancaire kredieten aan provincies en steden. Financiële problemen bij de Chinese banken leiden tot een lagere economische groei in China, tasten de sociale en politieke stabiliteit aan en verminderen daarnaast de export van het Amerikaanse en Europese bedrijfsleven.

PIET BUITELAAR
Econoom bij De Nederlandsche Bank en gastdocent aan de Guangxi University, Nanning, China

Nagenoeg het gehele bankwezen van China is direct of indirect in handen van de centrale of de lokale overheid. De belangrijkste en grootste banken zijn de zogenoemde 'big five'. Deze vertegenwoordigen gezamenlijk bijna de helft van de bancaire activa van China en behoren tot de grootste ter wereld (tabel 1). Daarnaast zijn er middelgrote commerciële banken, zoals China Citic Bank en China Merchants Bank. De enige private bank van enige omvang is China Minsheng Banking Corporation. Toezichthouder op het Chinese bankwezen is de China Banking Regulatory Commission (CBRC). Zowel de CBRC als de Chinese banken vermelden in hun jaarverslagen dat zij de internationale IFRS-standaarden aanhouden.

Rond de eeuwwisseling waren de Chinese banken zeer zwak vanwege een grote portefeuille slechte leningen. De banken waren verplicht krediet te verlenen aan staatsbedrijven die vaak niet rendabel waren. Het Chinese bankwezen was technisch failliet en 20 à 25 procent van de kredieten bestond uit slechte leningen (CBRC, 2011). Binnen een de-

cennium werden de banken door middel van vermogensoverdrachten van de overheid geherkapitaliseerd en geherstructureerd, met als laatste de Agricultural Bank of China, waarvan de herkapitalisatie in 2010 werd voltooid.

Tabel 1 toont enkele indicatoren betreffende de kapitaalpositie van de vijf banken. Met een *return on equity* (ROE) van rond twintig procent is de winstgevendheid van de Chinese banken hoog. De Chinese overheid stelt de maximale rente vast die banken mogen vergoeden op spaardeposito's. Tot in juli van dit jaar stelde de overheid ook de minimale rente vast die banken voor kredieten aan bedrijven mochten rekenen. Deze regulering maakt(e) het de banken mogelijk een hoog rendement te behalen. Blijkens tabel 1 voldoen de Chinese banken ruim aan de BIS-norm van een *capital adequacy ratio* (CAR) van minimaal acht procent. Op voorschrift van de toezichthouder houden de banken hoge voorzieningen aan: twee- à driemaal het bedrag van de slechte leningen (*non-performing loans*; NPL). De *non-performing loans ratio* (NPL-ratio) van circa één procent is internationaal laag en is sterk verbeterd in vergelijking met enkele jaren geleden (figuur 1). De daling van de ratio is toe te schrijven aan de herstructurering van de banken, waardoor het bedrag van de slechte leningen is gedaald, alsmede aan de sterke groei van de kredietverlening (noemereffect). In de industrie is de NPL-ratio 1,5 procent, in de sector onroerend goed 1 procent, bij de bouw 0,7 procent en bij woninghypotheken 0,3 procent. De NPL-ratio van de Chinese banken is internationaal laag. Bij de Nederlandse banken bedroeg de NPL-ratio 3,1 procent ultimo 2012, in Spanje 6,0 procent (2011) en in Italië 11,7 procent (2011) (World Bank, 2013).

De centrale bank van China heeft per 20 juli 2013 bij de banken de vloer op de uitleenrente opgeheven. Voordien mochten de banken de uitleenrente niet lager stellen dan zeventig procent van de benchmark leenrente. De bovengrens aan de rente op spaardeposito's bij banken blijft gehandhaafd. Nu deze vloer is vervallen zijn banken vrij in het vaststellen van hun rente aan bedrijven, hoewel de vloer bij de hypo-

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

theekrente van kracht blijft. Het is een belangrijke stap voorwaarts in de liberalisatie van de rentevorming in China en toont dat de autoriteiten serieus werk maken van het hervormen van het financiële stelsel. De rol voor de leenrente in de allocatie van kapitaal voor investeringen wordt belangrijker. Banken kunnen nu met elkaar gaan concurreren. Het afschaffen van de vloer op de bancaire rente is te interpreteren als een eerste stap in de richting van het meer door de markt laten bepalen van de wisselkoers van de renminbi en de opening van de kapitaalmarkt.

MACROPRUDENTIËLE RISICO'S

De banken rapporteren lage NPL-ratio's, een sterke kapitaalpositie en een hoog rendement. Maar het is niet uit te sluiten dat er problemen aankomen. In 2009–2010 is de bancaire kredietverlening zeer sterk gestegen, met name de hypothecaire kredietverlening (figuur 2). Meer specifiek zijn er drie macroprudentiële risico's voor het Chinese bankwezen.

Woningmarkt

Een eerste risico is de woningmarkt. In 2010 zijn de huizenprijzen sterk gestegen (figuur 3). Om dit af te remmen en om speculatie te beteugelen heeft de CBRC bij hypothecair krediet voor een eerste huis de verplichte aanbetaling verhoogd van twintig naar dertig procent, voor een tweede huis van veertig naar zestig procent en voor hypothecaire financiering van een derde huis een stop afgekondigd. Dit remde de stijging van de huizenprijzen geleidelijk af en begin 2012 ging dit over in een prijsdaling. Vanaf het voorjaar van 2013 zijn de huizenprijzen weer gaan stijgen (in juli 6,7 procent jaar-op-jaar). De mogelijkheid van het bijsturen van de hypotheekvoorwaarden door de overheid, alsmede *fundamentals* als een hoge inkomensgroei en urbanisatie, verminderen op zich het risico van een forse prijsdaling op de woningmarkt (Buitelaar, 2012). Dat neemt niet weg dat het risico van een crisis aanwezig blijft, mede omdat er, afgaande op persberichten, aanzienlijke leegstand is die de prijzen onder neerwaartse druk houdt. Een crisis in de woningmarkt met prijsdaling kan

Kapitaalpositie van de vijf grote commerciële Chinese banken, ultimo 2012

TABEL 1

	ROE, in procenten	CAR, in procenten	NPL ratio, in procenten	NPL coverage ratio, in procenten	Internat. ranking (Tier 1 capital)
Industrial and Commercial Bank of China	23,0	13,7	0,9	296	1
China Construction Bank	22,0	14,3	1,0	271	5
Bank of China	18,1	13,6	1,0	236	9
Agricultural Bank of China	20,7	12,6	1,3	326	10
Bank of Communications	17,9	14,1	0,9	251	23
Alle commerciële banken	20,4	12,7	1,0	278	

Bron: The Banker, 2013; China Banking Regulatory Commission, 2012; jaarverslagen van de banken

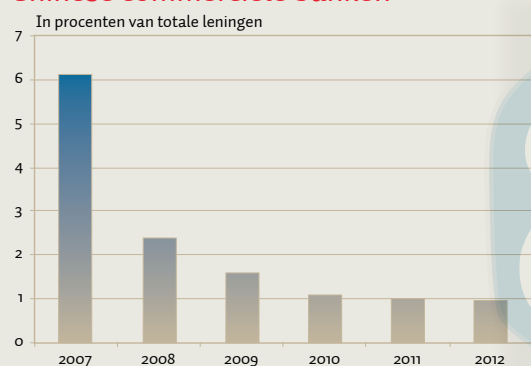
leiden tot faillissementen en daardoor tot slechte leningen bij de banken. Bij de vijf grootste banken van China heeft 30 à 45 procent van de kredieten een onderpand dat grotendeels uit onroerend goed bestaat (IMF, 2011). Prijsdaling vermindert de waarde van het onderpand en daarmee de kwaliteit van de kredieten.

Schaduwbankieren

Een tweede risico is de opkomst van de financiële intermediaatatie buiten het reguliere bankwezen – het schaduwbankieren – en de vervlechting hiervan met het bankwezen. De off balance-activiteit van de banken groeit nu sterk en had eind 2011 een omvang van 35 procent van de officiële bancaire activa (People's Bank of China, 2012). Een onderdeel hiervan vormen de zogenoemde Wealth Management Products (WMP's) die worden uitgegeven door banken, door *off balance vehicles* van banken en door trustmaatschappijen. De looptijd van WMP's is gemiddeld een half jaar en de rente is een à twee procentpunt hoger dan op spaardeposito's bij banken. Medio 2012 werden deze producten geschat op een bedrag van circa zestien procent bbp (IMF, 2012). Een derde van de WMP's is op de balans van de banken opgenomen, waarbij de hoofdsom door de bank is gegarandeerd en een kapitaalvoorziening wordt aangehouden (RBS, 2013). De banken investeren de uit deze WMP's verkregen middelen in projecten met een laag risico. Daarentegen wordt twee derde van de WMP's uitgegeven door off balance vehicles van de banken en door trustmaatschappijen. Deze verstrekken onvolledige informatie over de risico's van de projecten waarin zij de met WMP's verkregen middelen investeren (Financial Times, 2012). Het betreft voornamelijk investeringen in risicovolle onroerendgoedprojecten en in kleinere private bedrijven. Gaan deze failliet, dan dragen de beleggers in de WMP's het verlies, want de hoofdsom van dit type WMP's is niet gegarandeerd. De People's Bank of China (2012) en de CBRC (2012) achten hier grote risico's voor de banken aanwezig.

Non-performing loans van Chinese commerciële banken

FIGUUR 1

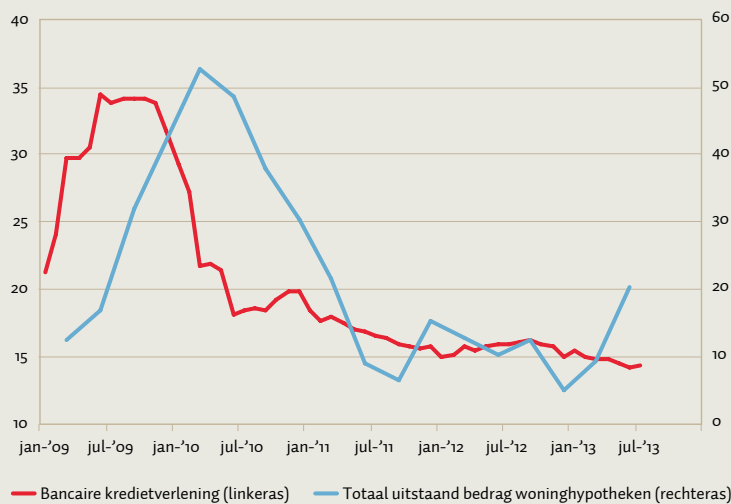


Bron: China Banking Regulatory Commission, 2012

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Procentuele jaarmutaties bancaire kredietverlening en woninghypotheken

FIGUUR 2



Bron: Thomson Financial

Trustmaatschappijen lenen aan bedrijven en instellingen met een hoog risicoprofiel die moeilijk bij de grote staatsbanken terecht kunnen, onder meer ontwikkelaars van bouwprojecten, private mkb-bedrijven en Local Government Funding Platforms. Zij betalen hiervoor een hogere rente dan bij de staatsbanken. De trustmaatschappijen ontvangen geld van banken, vermogende particulieren en staatsbedrijven. De

CBRC (2012) verscherpt het toezicht en heeft afgelopen maart de banken voorgeschreven dat hun WMP's maximaal vier procent van hun totale activa mogen bedragen. Daarnaast moeten de banken de informatieverstrekking over de risico's van WMP's verbeteren.

Infrastructurele projecten

Een derde risico betreft de financiering van infrastructurele projecten van gemeenten en provincies. Het is hun niet toegestaan zelf leningen te plaatsen op de kapitaalmarkt. Daarom hebben zij *special purpose vehicles* opgericht om hun bouwprojecten te financieren: Local Government Funding Platforms (LGFP's). Deze nemen krediet op bij de staatsbanken ter financiering van projecten als wegen, vliegvelden en havens, met aangekochte grond als onderpand. De zeer hoge kredietgroei in 2009–2010 was met name toe te schrijven aan de financiering door de banken van het stimuleringspakket ter waarde van 589 miljard Amerikaanse dollar (veertien procent bbp) van de overheid. Dit stimuleringspakket is grotendeels uitgevoerd door de provinciale en stedelijke overheden en betreft merendeels infrastructuur. Financiering vond voor dertig procent plaats uit het budget van de centrale overheid. Voor de financiering van het overige hebben de LGFP's zeer hoge leningen bij de banken afgesloten. Er is het risico dat een deel van deze leningen niet wordt terugbetaald omdat deze projecten onvoldoende rendabel blijken, wat kan leiden tot slechte leningen bij de banken. Er zijn ruim 6000 LGFP's, waarvan één op de zes een zwak management en een tekortschietende administratie heeft (National Audit Office, 2011).

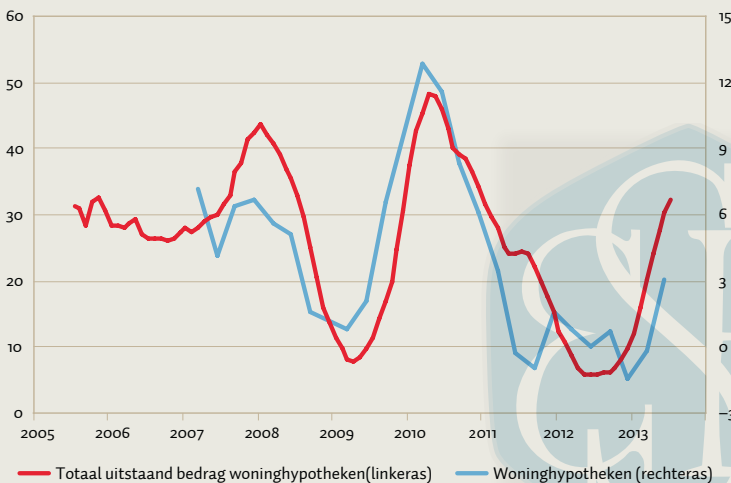
De cijfermatige informatie over de schuld van de lagere overheid en de LGFP's is schaars en fragmentarisch. Volgens een inventarisatie van de CBRC was er bij een vijfde van de schuld van de LGFP's bij de banken het risico van non-performing: 1540 miljard renminbi, overeenkomend met 230 miljard Amerikaanse dollar en vier procent bbp (World Bank, 2010; China Daily, 2010). In opdracht van de CBRC zien banken scherper toe op de risico's van de kredietverlening aan LGFP's en moeten zij zo nodig extra onderpand en meer kapitaal aanhouden (CBRC, 2012). Recent heeft de CBRC vermeld dat de Chinese banken eind 2012 9200 miljard renminbi (1400 miljard dollar) aan leningen aan LGFP's hebben uitstaan (Wall Street Journal, 28 januari 2013). Dat is veertien procent van de totale uitstaande leningen van het bankwezen en achttien procent bbp. Helaas werd niet bekendgemaakt hoe groot bij deze schuld het risico van non-performing was. De CBRC stelt dat de risico's beheersbaar zijn, maar meldt ook dat toezicht op deze vehicles nog steeds nodig is. Aan de banken is opgedragen zeer terughoudend te zijn met het verstrekken van nieuwe leningen. Dit heeft er echter toe geleid dat steden en provincies in toenemende mate schuld plaatsen buiten het officiële bankwezen, zoals bij trustmaatschappijen, waarmee de risico's zich verder over de economie verspreiden. In maart 2013 heeft president Zhou van de People's Bank of China verklaard dat een vijfde van de schuld van de LGFP's niet rendabel is en risicovol is (China Economic Net, 2013).

RISICOVOLLE INTERACTIES

De hier geschetste risico's betreffen sectoren die onderling nauw zijn vervlochten: bouw & onroerend goed, banken en lagere overheden. Daardoor heeft een probleem in één sector

Huizenprijzen¹ en woninghypotheken, procentuele jaarmutaties

FIGUUR 3



¹ Ongewogen gemiddelde van huizenprijzen op basis van 70 steden. Periode juli 2005 - mei 2006 gewogen prijs.

Bron: Thomson Financial

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

direct gevolgen voor de andere sector. De banken verstrekken off balance-kredieten – al dan niet via trustmaatschappijen – aan particuliere bedrijven in het onroerend goed en de bouw, en zijn daardoor kwetsbaar voor de ontwikkeling in deze sectoren. Indien de LGFP's een deel van hun schuld aan de banken niet kunnen terugbetalen, leidt dit bij de banken tot verliezen. Waarschijnlijk zou de centrale overheid in dit geval bijspringen, wat het begrotingstekort vergroot. Daarnaast is het van belang dat verkoop van onroerend goed een kwart tot een derde van de inkomsten van de lagere overheden vormt. Een daling van de prijzen van onroerend goed brengt hen in financiële problemen, wat zijn weerslag op de banken heeft. Met een vertraging manifesteren zich hier overigens de hoge kosten en risico's van het nationale stimuleringsplan dat grotendeels door de LGFP's werd uitgevoerd en door de banken werd gefinancierd. Tegenvallende exporten kunnen leiden tot faillissementen van exporterende mkb-bedrijven en daarmee tot verliezen bij de trustmaatschappijen die hen financieren, waarin de banken via hun off balance-activiteit kunnen worden meegesleept.

BELEIDSOPTIES

In de kern hangen de gesignaleerde macroprudentiële risico's samen met de onderontwikkelde financiële sector en de gereguleerde rente. Een eerste punt is dat het gebrek aan voldoende beleggingsinstrumenten en de gereguleerde, lage rente op spaardeposito's gezinnen en bedrijven stimuleert te beleggen in onroerend goed en in financiële activa buiten het reguliere bankwezen. Chinezen uit de middenklasse en hoge klassen hebben ter belegging twee of meer huizen naast hun eigen woning. Ten tweede verlenen de grote staatsbanken traditioneel voornamelijk krediet aan de (grote) staatsbedrijven en niet aan het particuliere mkb waarvan zij de risico's hoger inschatten. Dit leidt ertoe dat het mkb financiering zoekt buiten het bankwezen, zoals de trustmaatschappijen of het informele leencircuit. Ten derde hebben provincies en steden een beperkt eigen belastinggebied en mogen zij geen leningen plaatsen op de kapitaalmarkt. Dan resteert voor de financiering van investeringen slechts bankkrediet en verkoop van onroerend goed.

Vermindering van deze risico's vereist een geleidelijke liberalisatie van de rentevorming en een verdere ontwikkeling van de financiële sector. Een breder scala van beleggingsinstrumenten en een marktconforme hoogte van de rente vormen een alternatief voor de onroerendgoedmarkt en het schaduwbankwezen. Ook het mkb kan dan terecht bij de grote staatsbanken. Bij een ontwikkelde kapitaalmarkt kunnen provincies en gemeenten kapitaal opnemen en zijn zij niet meer aangewezen op bancair krediet. Implementatie van een en ander vergt tijd, mede omdat het aanpassingen vereist in de instituties. Op korte termijn zal het dan ook nodig zijn om het toezicht op de LGFP's en het schaduwbankwezen te versterken en speculatie in onroerend goed aan banden te leggen.

CONCLUSIE

De kapitaalpositie van de Chinese banken voldoet cijfermatig aan internationale normen. De NPL-ratio van één procent is laag, en de rendementen en de kapitaalratio's zijn hoog. De macroprudentiële risico's bij de banken zijn de onroerendgoedmarkt, de off balance-activiteiten van de banken en de

kwaliteit van de bancaire schuld van de lagere overheid. De sectoren met risico's zijn nauw vervlochten, waardoor financiële problemen in een sector zich snel over de hele economie kunnen verspreiden. Daardoor zijn er meer risico's in het Chinese bankwezen dan de gunstige financiële kengetallen doen vermoeden. Om deze risico's te verminderen zijn een geleide-

De sectoren met risico's zijn nauw vervlochten, waardoor financiële problemen in een sector zich snel over de hele economie kunnen verspreiden

lijke liberalisatie van de rentevorming en een verdere ontwikkeling van de financiële sector essentieel. Ernstige financiële problemen bij Chinese banken verminderen de binnenlandse kredietverlening aan het bedrijfsleven en de sector onroerend goed. Dit zou de Chinese economie schaden en bovendien de sociale en politieke stabiliteit in gevaar brengen. Een afzwakking van de economische groei in China zal de export van Amerikaanse en Europese bedrijven belangrijk schaden en de prijsvorming op de internationale grondstoffenmarkten neerwaarts beïnvloeden.

LITERATUUR

- Buitelaar, P. (2012) Zachte landing Chinese woningmarkt. *ESB*, 97(4639&4640), 448–451.
- CBRC (2011) *Annual Report 2010*. Beijing: China Banking Regulatory Commission.
- CBRC (2012) *Annual Report 2011*. Beijing: China Banking Regulatory Commission.
- China Daily (2010) No 'systemic risk' for local borrowings. *China Daily*, 20 augustus.
- China Economic Net (2013) *Zhou Xiaochuan highlights local gov't financing risks*. Publicatie op en.ce.cn.
- Financial Times (2012) Uncertain foundations. *FT*, 3 december.
- IMF (2011) People's Republic of China: financial system stability assessment. *IMF Country Report*, 11(321).
- IMF (2012) *Global Financial Stability Report*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.
- National Audit Office (2011) *Audit Findings on China's Local Government Debts*. No 35 of 2011, General Serial No. 104. Beijing: National Audit Office of the People's Republic of China.
- People's Bank of China (2012) *China financial stability report*. Beijing: China Financial Publishing House.
- RBS (2013) *Top View Asia. Emerging Markets Asia*. 28 March, Hong Kong. Publicatie op www.rbsm.com/strategy.
- The Banker (2013) *Top 1000 World Banks 2013*. Londen: The Financial Times Limited.
- World Bank (2010) *Quarterly Update, November*. Beijing: The World Bank, Office Beijing.
- World Bank (2013) *Bank nonperforming loans to total gross loans (procent)*. Gegevens op data.worldbank.org.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.