



MICROFINANCE CENTRE  
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

MICROFINANCE

# Policy Monitor

Опубликовано Центром Микрофинансирования (МФЦ) для Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ  
Спонсором публикации является Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса)

№ 10, ЯНВАРЬ 2007

## В ЭТОМ НОМЕРЕ:

### НОВОСТИ И МНЕНИЯ ИЗ ЦВЕ / СНГ

2 БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

#### Закон о микрокредитных организациях в Боснии и Герцеговине

Новый «Закон о микрокредитных организациях», принятый в Республике Сербской в июне 2006 года и в Федерации Боснии и Герцеговины на два месяца позже, позволяет провести важные изменения в секторе микрофинансирования...

Брако Эркег

3 УЗБЕКИСТАН

#### Правило налогообложения микрофинансовых программ в Узбекистане

В Узбекистане при расширении микрокредитных операций местными и международными НПО одной из основных проблем стало отсутствие налоговых положений в правительственном решении, регулирующем микрофинансовые операции, проводимые небанковскими учреждениями (НПО)...

Усмон Рахимьянов

### ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

4 КЫРГЫЗСТАН

#### Микрофинансовая индустрия в Кыргызстане.

– Вопросы надзора и регулирования

Гульнара Шамшиева

6 ХОРВАТИЯ

#### Микрофинансирование в Хорватии и связанные с ним политические вопросы

В 2006 г. микрофинансовая индустрия в Хорватии отмечает свое десятилетие. Хотя этот сектор привлек внимание высших должностных лиц к регуляторным ограничениям на микрофинансовые организации (МФО), отдельные вопросы, стоящие перед организациями, действующими...

Марта Богданич

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

9

#### Регулирование кооперативных финансовых учреждений и надзор за ними – обсуждение делегированного или вспомогательного надзора

Кооперативные финансовые организации (КФО), хотя и очень распространены в большинстве стран...

Карлос Куэвас

Монитор Центра Микрофинансирования (МФЦ) не предоставляет и не имеет намерений предоставлять юридическую консультацию. Авторы статей, включенных в данное издание, излагают свои собственные взгляды, которые могут не совпадать с мнением МФЦ. МФЦ может комментировать определенные высказывания авторов, но ответственности за точность правовых статей и утверждений не несет.

Если вы пожелаете прислать свежую информацию о новых правовых инициативах в вашей стране, свяжитесь пожалуйста, с **Анной Вишневной**: [anna@mfc.org.pl](mailto:anna@mfc.org.pl) и **Агнешка Тальма**: [agnieszkat@mfc.org.pl](mailto:agnieszkat@mfc.org.pl)

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

## Закон о микрокредитных организациях в Боснии и Герцеговине

БРАКО ЭРКЕГ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА,  
МИКРОКРЕДИТНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ,  
MIKROFIN

Развитие правовой структуры для микрокредитных организаций (МКО) в Боснии и Герцеговине началось под покровительством I Проекта местных инициатив (LIP) Всемирного банка. Первый «Закон о микрокредитных организациях» был принят в июне 2000 г. в Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ), а в апреле 2001 г. – в Республике Сербия (РС)<sup>1</sup>.

Хотя на повестке дня LIP стоял вопрос о развитии более сложных правовых форм для микрофинансовых учреждений – некоммерческих НПО, микрофинансовых компаний, сберегательных и кредитных организаций и специализированных микрофинансовых банков, – это не было достигнуто вследствие объективных причин (восстановление страны после войны и сложная политическая ситуация; амбициозные планы LIP; медленный и сложный процесс подготовки и принятия нового законодательства).

Несмотря на намерение LIP составить полностью согласованные в обоих Субъектах законы для того, чтобы создать одинаковую правовую среду для микрокредитных организаций по всей стране, произошли некоторые важные изменения в двух Законах. В то время как МКО, действующие в РС, контролировались Министерством финансов, те, которые действовали в ФБиГ, находились под контролем Министерства социальных дел. Еще более важно то, что деятельность МКО, зарегистрированных в РС, ограничивалась выдачей исключительно бизнес-займов, в то время как организациям, зарегистрированным в ФБиГ, было разрешено также выдавать потребительские и жилищные займы.

На протяжении 2004 г. все заинтересованные стороны, включая соответствующих представителей государства и Субъектов – Министерства финансов или Банковские агентства, руководимые Центральным банком Боснии и Герцеговины – согласились подготовить проект нового Закона о МКО. Этому процессу вновь содействовали Всемирный банк и его второй Проект местных инициатив (LIP II), реализованный в период 2002-2005 гг. Новый Закон был необходим в силу следующих причин:

- Вследствие важных ограничений по срокам и по условиям займов, «старый Закон» стал барьером для последующего развития отдельных

МКО и сектора в целом

- МКО хотели выйти на финансовые рынки, для того чтобы получить доступ к более стабильным и коммерческим источникам финансирования
- Надзор над МКО был ненадлежащим, потому что ответственные за это Министерства не имели ни возможности, ни квалифицированного персонала, чтобы контролировать и проводить мониторинг за деятельностью МКО.

Местные и международные юрисконсульты, при поддержке персонала Проекта, подготовили первый проект нового закона, который был затем передан рабочей группе, сформированной Министерством финансов РС специально для разработки окончательного проекта «Закона о микрокредитных организациях»<sup>2</sup>. Кроме рабочей группы была также учреждена команда экспертов на уровне Центрального банка Боснии и Герцеговины с целью координации процесса в целом. Эта консультативная команда состояла из представителей государственного уровня – Министерства финансов и казначейства, Министерств финансов обоих Субъектов, Банковских агентств из обоих Субъектов и представителей микрофинансового сектора.

Наконец, новый «Закон о микрокредитных организациях» был принят в РС в июне 2006 г., а двумя месяцами позже – в ФБиГ. Это очень важно, что законы были приняты в обоих Субъектах почти одновременно. Новый Закон начнет применяться через шесть месяцев после вступления в силу (январь/март 2007 г.); в течение этих шести месяцев Банковские агентства Субъектов должны принять и опубликовать постановление.

Новый закон о микрокредитных организациях вносит в сектор некоторые важные изменения:

- Все существующие МКО должны будут трансформироваться в некоммерческие микрокредитные фонды или коммерческие микрокредитные компании с четкой структурой собственности. Трансформация должна завершиться к середине июля/сентября 2007 г., в зависимости от местонахождения МКО (ФБиГ/РС).

- Подобно законам о МКО, существующим в странах с высокоразвитым микрофинансовым сектором, новый Закон не введет никаких

ограничений на сроки и условия займов. Единственным ограничением будет максимальный размер займа: 10.000 конвертируемых марок Боснии и Герцеговины (приблизительно 5.000 евро) – для микрокредитных фондов и 50.000 конвертируемых марок Боснии и Герцеговины (приблизительно 25.000 евро) – для микрокредитных компаний.

- Надзор и регулирование микрофинансового сектора будет передано Банковским агентствам, которые должны повысить репутацию всего сектора и предоставить дополнительную гарантию потенциальным инвесторам/кредиторам/донорам.
- Новый закон о МКО не разрешает микрокредитным организациям принимать сбережения; они останутся исключительно кредитными учреждениями.

За последние десять лет микрофинансовый сектор был одним из наиболее быстро растущих секторов во всей экономике Боснии и Герцеговины и достиг отличных результатов в отношении выплаты займов, роста и качества портфеля. В то же время сотни тысяч предпринимателей с низким уровнем доходов имели доступ к финансированию своих бизнесов и извлекали пользу из услуг, предоставляемых МКО.

Новый Закон о микрокредитных организациях создаст благоприятную правовую среду для последующего роста и институционального развития существующих МКО. Ожидается, что в результате нового Закона произойдет более интенсивная консолидация микрофинансового сектора в Боснии и Герцеговине, а сам сектор станет более конкурентоспособным, по сравнению с сегодняшним днем. И что наиболее важно – то, что это будет способствовать созданию лучших сроков и условий займов для конечных заемщиков.

<sup>1</sup> Босния и Герцеговина состоит из двух самостоятельных Субъектов: Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербии. Каждый Субъект имеет свой Парламент и правомочен принимать и реализовывать законы.

<sup>2</sup> Рабочая группа состояла из представителей Министерства финансов РС, Банковского агентства РС и микрофинансового сектора.

УЗБЕКИСТАН

Усмон Рахимьянов

ПРОГРАММНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ  
ПО МИКРОФИНАНСИРОВАНИЮ

# Правило налогообложения микрофинансовых программ в Узбекистане

В Узбекистане при расширении микрокредитных операций местными и международными НПО одной из основных проблем стало отсутствие налоговых положений в правительственном решении, регулирующем микрофинансовые операции, проводимые небанковскими учреждениями (НПО). Учитывая эту проблему, Программа развития ООН и Министерство финансов сформировали рабочую группу для разработки временного решения, регулирующего налогообложение микрофинансовых программ, реализуемых НПО. Рабочая группа тесно сотрудничала с группой микрофинансовых программ, финансируемых донорскими организациями, с местными НПО и правительственными учреждениями, для того чтобы разработать временный Устав (регламент).

Временный Устав и решение были подписаны Министерством финансов и переданы Государственному налоговому комитету 24 августа 2006 г. вместе со списком международных и местных НПО, задействованных в микрофинансовых программах и проектах в Узбекистане. Временный Устав и решение были подписаны Государственным налоговым комитетом и зарегистрированы Министерством юстиции 31 августа 2006 г. и вступили в силу 10 сентября 2006 г.

В то время, когда был принят временный Устав, микрофинансовые программы проводились через представительские офисы международных и иностранных НПО, предоставляющих программы гуманитарной, экономической и технической помощи. Согласно Налоговому кодексу Республики Узбекистан, эти НПО должны были платить налог на доход (прибыль) только как нерезиденты Республики Узбекистан. В соответствии с решением Кабинета министров Узбекистана № 309 от 30 августа 2002 г. «О мерах по развитию микрофинансовых программ в Узбекистане», доход, формируемый

этим НПО от микрофинансовой деятельности, освобождался от подоходного налога (налога на прибыль) до 1 января 2006 г., при условии, что этот доход использовался для покрытия операционных расходов, для развития базы технических активов и для последующих микрофинансовых операций.

Тем не менее, согласно узбекскому налоговому законодательству, микрофинансовые организации должны были платить единый социальный взнос, налог на доход физических лиц и страховые взносы граждан во внебюджетные пенсионные фонды со времени аккредитации своих представительских офисов в Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан.

Временный Устав предусматривает, что, начиная со дня истечения срока действия освобождения от подоходного налога (т.е., с 1 января 2006 г.), микрофинансовые организации обязаны платить следующие налоги:

1. подоходный налог (налог на прибыль);
2. налог на муниципальное благоустройство и развитие социальной инфраструктуры;
3. таможенные платежи;
4. НДС на работы и услуги, импортируемые на территорию Узбекистана;
5. обязательные отчисления в государственные траст-фонды и внебюджетный фонд школьного образования;
6. государственные пошлины;
7. пошлины за приобретение или временный ввоз автомобилей на территорию Узбекистана.

Однако временный Устав предусматривает, что микрофинансовые организации не обязаны платить налог и другие обязательные платежи за средства, полученные от донорской организации, если в соглашении о финансировании оговорено, что пожертвованные средства и процентный доход на них остаются собственностью донорской организации.

Более того, временный Устав позволяет микрофинансовым организациям, не платившим налоги и другие обязательные платежи с момента истечения срока действия освобождения от налогов (с 1 января 2006 г.) сделать эти платежи, не облагая их финансовыми санкциями и штрафами, применяемыми согласно Кодексу административной ответственности Республики Узбекистан.

Начиная с появления небанковских микрофинансовых операций в Узбекистане в 1998, региональный офис ПРООН в Узбекистане продолжает усиливать и укреплять уже обогативший опыт по поддержке инициатив, связанных с созданием более благоприятной среды для развития микрофинансирования, а также сектора малых и микро-предприятий.

Надежда Ким

АССОЦИАЦИЯ МИКРОФИНАНСОВЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ УЗБЕКИСТАНА (МТА)

Для укрепления микрофинансового сектора Узбекистана проект CAMFA – при финансовой поддержке Агентства международного развития США (USAID) – в сентябре 2005 г. инициировал Ассоциацию микрофинансовых организаций Узбекистана (МТА). Миссия МТА – стать координационным органом для стратегического развития МФО и микрофинансового сектора Узбекистана. В настоящее время МТА объединяет 10 членов-МФО с консолидированным портфелем размером около \$4,9 млн. и 34.000 активных клиентов.

МТА сыграла активную роль в лоббировании разработки временного Постановления о налогообложении некоммерческих МФО, описание которых см. в статье выше.

В сентябре 2006 г. МТА провела семинар для финансовых менеджеров и бухгалтеров МФО, представителей Министерства финансов, республиканского и регионального налоговых комитетов, чтобы разъяснить, как новые налоговые правила будут приводиться в исполнение.

КЫРГЫЗСТАН

# Микрофинансовая индустрия в Кыргызстане.

## – Вопросы надзора и регулирования

Гульнара Шамшиева<sup>1</sup>

Главный Управляющий,

Микрокредитное Агентство –

Финансовый Фонд BAI TUSHUM

Этот очерк представляет собой часть серии Очерков по регулированию и надзору (Essays on Regulation and Supervision), подготовленных во взаимодействии с Ресурсным центром микрофинансового регулирования и надзора (Microfinance Regulation and Supervision Resource Center), финансируемых Консультативной группой по оказанию помощи бедным (CGAP) и внедренных Центром исследований институциональных реформ и неформального сектора (IRIS). Целью очерков является ознакомление с опытом и перспективами деятельности микрофинансовых организаций, регулятивных органов, доноров и др. В разной микрофинансовой нормативно-правовой среде.

### Обзор микрофинансового рынка

Микрофинансовая индустрия в Кыргызстане появилась с приходом FINCA в 1995 г. Международные организации предоставляли гранты на основе международных соглашений до августа 2002 г., когда правительство приняло закон под названием “О микрофинансовых организациях в Кыргызстане”. Этот закон вступил в силу в феврале 2003 г. В результате этого все юридические лица, занимающиеся микрофинансовой деятельностью, должны быть зарегистрированы как микрофинансовые организации и должны получить соответствующий сертификат или лицензию от Национального банка Кыргызстана.

На сегодняшний день Национальный банк Кыргызстана как регулирующее и контролирующее агентство зарегистрировал 104 микрофинансовые организации, среди которых 26 являются микрокредитными компаниями, а 78 – микрокредитными агентствами. Кроме того, сектор представлен 305 кредитными союзами<sup>2</sup>. В Кыргызстане есть закон “О микрофинансовых организациях” и закон “О кредитных союзах”<sup>3</sup>. Кроме того, пять коммерческих банков ведут микрокредитные программы при финансовой поддержке Европейского банка реконструкции и развития (EBRD) и составляют

серьезную конкуренцию для микрофинансовых организаций (МФО).

Доноры инвестировали более \$85 млн. В развитие микрофинансового сектора, причем большая часть этих средств была предоставлена в форме грантов и займов для МФО и коммерческих банков. Также предоставлялись техническое обучение и поддержка. Основные доноры – это Агентство международного развития США (USAID), EBRD, Всемирный банк (WB), Агентство технического сотрудничества Германии (GTZ), Агентство развития и сотрудничества Швейцарии (SDC), Азиатский банк развития (ADB) и Европейская комиссия (ЕС).

Микрофинансовый сектор предоставляет микрокредитные услуги более чем 102.000 клиентов. Индивидуальные займы колеблются от \$450 до \$1.300, а солидарные займы членам групп взаимопомощи колеблются от \$50 до \$200, в зависимости от организации. Вышеназванный закон “О микрофинансовых организациях” определяет, что цель микрофинансовых организаций – это предоставление доступных микрофинансовых услуг для преодоления бедности, повышения уровня занятости и содействия развитию предпринимательства и социальной мобилизации населения в Кыргызстане. Таким образом, концепция микрокредитования не

зависит от размера займа, а, скорее, определяется его назначением.

Микрофинансовый рынок в Кыргызстане имеет отличительные характеристики. Кредитный портфель одной только FINCA больше, чем микрофинансовые кредитные портфели 12 из 19 коммерческих банков. Кроме того, по состоянию на 2005 г. государственная акционерная компания «Корпорация по финансированию сельского хозяйства Кыргызстана» (KAFC) была крупнейшим в стране финансовым и кредитным учреждением по его микрофинансовому кредитному портфелю и числу клиентов.

### Стратегия развития микрофинансирования в Кыргызстане

По причине быстро растущего и постепенно развивающегося микрофинансового сектора в Кыргызстане в сентябре 2005 г. Национальный банк инициировал разработку Среднесрочной стратегии развития микрофинансирования<sup>5</sup>. Ожидается, что эта стратегия поможет улучшить условия для развития сектора в Республике, сконцентрировав усилия правительства, финансового сектора и МФО.

Несколько лет назад микрофинансирование – широко признанное как эффективный инструмент преодоления и снижения бедности – стало частью Национальной программы по снижению бедности. Сегодня роль микрофинансирования в Кыргызстане ограничивается микрокредитованием. В настоящее время нет ни сберегательных / депозитных услуг, ни микростраховых программ специально для бедных, несмотря на признание того факта, что эти типы займов и услуг могли бы принести бедным наибольшую пользу.

ТАБЛИЦА 1: МАСШТАБ МИКРОФИНАНСОВЫХ УСЛУГ<sup>4</sup>

Тип организации	Количество организаций	Кредитный портфель (тысяч долл. США)	Число клиентов	Средний размер займа (\$)
Корпорация по финансированию сельского хозяйства Кыргызстана (KAFC)	1	Приблиз. 41,000	37,268	Приблиз. 1,100
Кредитные союзы	305	10,951	21,650	506
Микрокредитные программы коммерческих банков	5	11,293	8,707	1,297
МФО (в т.ч. – FINCA)	104	19,146	42,000	456

Каковы причины такого несимметричного развития микрофинансирования? По мнению автора, особо важными являются несколько факторов.

Во-первых, существует широкое общественное недоверие к банковской системе по причине частых банкротств местных банков. Во-вторых, закон “О микрофинансовых организациях в Кыргызстане” (см. ниже), позволяющий МФК предоставлять сберегательные и депозитные услуги, был принят относительно недавно (в 2002 г., вступил в силу в феврале 2003 г.). В-третьих, только у двух или трех финансово-кредитных учреждений на рынке Кыргызстана есть институциональные возможности, чтобы реализовать такие услуги. В-четвертых, даже МФК, которые потенциально готовы к таким новым операциям, сталкиваются с определенными барьерами и препятствиями, которые будут обсуждаться ниже.

### Законы и нормы, управляющие микрофинансовыми организациями

Согласно закону “О микрофинансовых организациях в Кыргызстане”, микрокредиты могут предоставляться тремя уровнями микрофинансовых организаций (МФО):

- Уровень 1 — Микрокредитное агентство (МКА): некоммерческое учреждение, обладающее правом предоставлять займы и финансовый лизинг (на основе сертификата Национального банка).
- Уровень 2 — Микрокредитная компания (МКК): коммерческое учреждение, обладающее правом предоставлять микрозаймы, финансовый лизинг и факторинг (на основе сертификата Национального банка).
- Уровень 3 — Микрофинансовая компания (МФК): коммерческая акционерная компания, обладающая правом (на основе лицензии Национального банка Кыргызстана – как регулирующее и контролирующее агентство – регулирует МФО согласно закону “О микрофинансовых организациях” и установил специальные пруденциальные и непруденциальные требования для МФО.

Пруденциальные нормы (только для МФК) включают в себя требования к минимальному внесенному уставному капиталу и к минимальному акционерному капиталу собственников, требования к достаточности основного капитала, концентрации риска, требования ликвидности, ограничения на связанные займы и предоставление займов инсайдерам, максимальную сумму инвестиций в другие финансовые учреждения и коэффициент отношения депозитов к чистым активам (для ограничения риска невыплаты депозитов).

Непруденциальные нормы включают в себя условия регистрации и лицензирования, квалификацию менеджмента, финансовую отчетность, регулятивную отчетность, внешний аудит и публичное раскрытие отчетов микрофинансовыми организациями.

На сегодняшний день Национальный банк выдал следующие законы и нормы для действующих МФО:

- Временный статут о процедуре учреждения

микрокредитных компаний и микрокредитных агентств в Кыргызстане

- Временный статут о процедуре учреждения микрофинансовых компаний в Кыргызстане
- Временные нормы, управляющие деятельностью микрофинансовых организаций в Кыргызстане
- Временный статут «О минимальных требованиях для проведения внешнего аудита микрофинансовых компаний в Кыргызстане»
- Временный статут об общих принципах классификации активов и учреждения резерва на покрытие потенциально безнадежных кредитов микрофинансовыми организациями в Кыргызстане (для МФО, не принимающих депозиты).

### Правовые и регулятивные проблемы и барьеры, связанные с предоставлением услуг для бедных

Как уже упоминалось ранее, до сегодняшнего дня развитие микрофинансирования в Кыргызстане ограничивалось только развитием микрокредитных услуг и достигло ограниченных результатов. Услуги по привлечению сбережений и депозитов, микрострахованию и денежным переводам остаются недостаточно развитыми.

В соответствии с настоящей Стратегией по снижению бедности Правительство Кыргызстана подчеркивает важность деятельности МФО в области снижения уровня бедности. Но на практике следующие регулятивные недостатки ограничили успехи МФО:

#### Низкие требования к минимальному капиталу

Согласно закону “О микрофинансовых организациях”, минимальное требование для предложения микрокредитных займов состоит из подтверждения уставного капитала в сумме \$2.500. Это позволяет любому – от физических до юридических лиц – предоставлять микрокредиты. На практике это привело к избытку МФО (пока что только МКА и МКК) с различной степенью эффективности и институциональных возможностей. В будущем эти компании могут представлять проблему для Национального банка. Несмотря на большое количество поставщиков микрокредитных услуг, предоставление таких услуг бедным семьям, мелким фермерам и бизнесменам, живущим в отдаленных регионах, остается неадекватным.

#### Обременительные требования аудита для малых организаций

До недавнего времени вышеупомянутый закон также требовал от всех МФО – независимо от суммы капитала или размера кредитного портфеля – прохождения независимого внешнего аудита. Это требование было излишним для МФО, не принимающих депозиты и поэтому не представляющих собой высокого риска для финансовой системы. К счастью, недавно закон был пересмотрен. Он освободил МФО, не принимающие депозиты, от этого регулятивного бремени. Согласно пересмотренным нормам, МФК должны ежеквартально подавать документы для внешнего аудита и публи-

ковать финансовые отчеты, в то время как для МКА и МКК внешний аудит – дело добровольное.

#### Отсутствие доступа к платежной системе

Цель ВТФФ и других МФО – обеспечить возможность предложения нашим целевым группам клиентов не только кредитных продуктов, но и сберегательных услуг, денежных переводов и т.д. В ближайшем будущем успешным МФК также необходимо предоставить возможность стать частью платежной системы.

#### Вопросы трансформации

Микрокредитное агентство (МКА) как некоммерческая организация – особенно государственный фонд – нельзя реорганизовать в коммерческую организацию, поскольку это ограничивается законом “О некоммерческих организациях”. Но есть возможность учредить новую, коммерческую микрофинансовую организацию, в частности – микрокредитную компанию (МКК), микрофинансовую компанию (МФК) или коммерческий банк.

Основные причины для трансформации МКА в МКК или МФК – привлечение капиталовложений и прием депозитов. Лучшая международная практика продемонстрировала, что у МФО есть возможность добиться успеха после трансформации. Предоставив клиентам возможность делать сбережения, МФО могут помочь им перейти от займов, ориентированных на выживание, к достаточным объемам сбережений, позволяющим избежать бедности.

Тем не менее, существуют определенный барьеры на пути к трансформации, в том числе, следующие:

#### Ограничения источников капитала

Закон предусматривает возможность постепенного роста МФО, особенно – возможность реорганизации из МКК в МФК, но с этим сопряжено множество проблем и барьеров. Вопрос финансирования – неоплодотворенный, поскольку у большинства МФО ограниченный капитал, они не привлекают капитал от инвесторов и доноров и не допускаются к мобилизации депозитов. Так как этот сектор первоначально финансировался международными грантами, широко распространено предположение, что эти гранты являются источником для создания кредитного портфеля. Но на практике только несколько МФО получают международные гранты. Следовательно, рост остальных ограничен.

#### Ограничения прав собственности

В настоящее время юридические лица и филиалы ограничены 20% участия в капитале микрофинансовой компании. Скорее всего, это ограничение было введено по аналогии с законом “О банках и банковской деятельности в Кыргызстане”.

Можно понять решение, принятое агентством по регулированию и надзору и законодательными органами, – стремиться диверсифицировать риск среди различных собственников и учредить структуру корпоративного менеджмента. Но если



ождается, что микрофинансовые организации будут способствовать снижению и преодолению бедности, то каким образом МФО, являющиеся юридическими лицами, участвующими в капитале микрофинансовых компаний, могут сохранить социальную миссию, не имея права на контрольный пакет акций?

В настоящей версии Параграфа 2 Приложения 1 во Временном статуте об учреждении микрофинансовых организаций перечислены международные правительственные организации стран-доноров, для которых не установлены такие ограничения в капитале МФК. Этот статут требует серьезного анализа и пересмотра, поскольку он допускает двоякое толкование. Упомянутое выше ограничение не существует для таких донорских организаций как USAID, WB, ADB, Исламский банк развития, программа TACIS ЕС, Японское агентство международного сотрудничества (JICA) и Турецкое агентство международного сотрудничества (TICA). Тем не менее, USAID никогда не выступает учредителем каких-либо организаций, оно лишь предоставляет им ресурсы.

В связи с этим одна из крупнейших в Кыргызстане микрофинансовых организаций (FINCA) находится в процессе реорганизации в МФК с правом привлечения депозитов. В этой трансформации FINCA утверждает, что такие ограничения права собственности не должны к ним применяться; однако FINCA не является правительственной организацией страны-донора.

Устранение этой неопределенности (а также устранение самого ограничения) полностью во власти Национального банка, так как упомянутый выше статут указывает, что полномочиями по расширению списка учреждений, на которые не распространяются ограничения, обладает Банк.

Если пути решения этой проблемы входят в состав вышеупомянутой Среднесрочной стратегии развития микрофинансирования, то МФО, заинтересованные в устранении этого барьера, должны принимать активное участие в ее реализации.

Неспособность фондровать требования к капиталу за счет кредитного портфеля

Временные нормы, управляющие деятельностью микрофинансовых компаний в Кыргызстане, устанавливают требования к соответствию пруденциальным нормам. Эти нормы также определяют структуру акционерного капитала МФК, позволяя отнести к собственному капиталу следующее:

- Полностью внесенный уставный капитал
- Капитал, внесенный сверх номинальной стоимости
- Резервы под будущие потребности
- Нераспределенная прибыль (или убыток) за предыдущие годы
- Убыток за текущий год
- Любые инвестиции в другие микрофинансовые организации и банки.

ПРОДОЛЖЕНИЕ НА 8 СТРАНИЦЫ

## ХОРВАТИЯ

# Микрофинансирование в Хорватии и связанные с ним политические вопросы

В 2006 г. микрофинансовая индустрия в Хорватии отмечает свое десятилетие. Хотя этот сектор привлек внимание высших должностных лиц к регуляторным ограничениям на микрофинансовые организации (МФО), отдельные вопросы, стоящие перед организациями, действующими в настоящее время как МФО, остаются неразрешенными. В частности, не были приняты меры по реформе в ответ на неблагоприятные условия, в которых находятся организации, финансируемые донорами и занимающиеся исключительно кредитованием, несмотря на усилия практиков повлиять на разработку политики путем формирования правовой координационной группы, подготовившей законопроект о микрокредитных ассоциациях. В настоящее время, при подготовке ко вступлению в Европейский союз, тщательно пересматриваются и перерабатываются хорватские законы по финансовому сектору. Я рекомендую Правительству Хорватии принять предложенное законодательство о НПО, занимающихся исключительно кредитованием. Это облегчит условия, в которых действуют МФО, финансируемые донорами, и, возможно, позволит дальнейшее развитие сектора. Уровень регулирования, предложенный в законопроекте, не только соотносится с потребностями индустрии, но и согласуется также с хорватской экономической и правовой средой, а также соответствует политике ЕС по социальному включению и созданию инклюзивных финансовых секторов.

Изменения в Хорватии, начавшиеся в начале 1990-х гг. – переходный период, приватизация и разрушения, вызванные войной, – привели к значительному росту безработицы. Микрофинансирование было одним из инструментов, используемых для помощи тем, кто начал самостоятельную предпринимательскую деятельность. В 1996 г. Opportunity International способствовал основанию кредитно-сберегательного кооператива (КСК) NOA – первой хорватской МФО, чтобы помочь началу экономического восстановления региона Восточной Славонии. NOA была зарегистрирована как КСК (с использованием единственной доступной институциональной формы для маломасштабной кредитной деятельности). В 1999 и 2000 гг. были созданы микрофинансовые интервенции MikroP-

**Марта Богданич**

МИКРОФИНАНСОВАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ  
КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ СЛУЖБА,  
MIKROPLUS

lus и Demos. MikroPlus начал свою деятельность как программа международной НПО (имея специальное разрешение хорватского Центрального банка на проведение кредитной деятельности через договоренность с лицензированным банком); Demos начал работать как национальный КСК, основанный другой НПО, на этот раз – согласно усовершенствованному законодательству о КСК, позволяющему ему принимать гранты от международных организаций. В настоящее время все три учреждения действуют как КСК, несмотря на трудности использования такой правовой формы для занятия микрокредитованием и на годы усилий, направленные на улучшение правовой среды для микрофинансирования, в том числе – подготовку законопроекта, учреждающего микрокредитные ассоциации как новую институциональную форму.

При условии того, что три существующие организации обслуживают относительно малое число людей (в настоящее время – приблизительно 4.000 клиентов с портфелем 5,5 млн. евро), в то время как уровень безработицы остается довольно высоким (16,2% в сентябре 2006 г.), логично было бы спросить, содействует ли операционная среда их росту и развитию. Данная статья, во-первых, создает правовую структуру для предоставления микрофинансовых услуг в Хорватии, а затем указывает на оперативные ограничения для кредитно-сберегательного кооператива MikroPlus, который начал свою деятельность как программа НПО, не имеющая членов и занимающаяся исключительно кредитованием. В виде предпосылки в статье будут также представлены уже предпринятые усилия по оказанию влияния на высших политиков и их позицию в отношении микрофинансирования. Наконец, представлена рекомендация для политического решения.

## ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

“В некоторых странах просто нет правовой структуры, согласно которой социально мотивированная группа может на законном основании предоставлять займы бедным клиентам. Пока такая структура не разработана, займы могут законно быть невзысканными, а поставщики микрофинансирования могут подвергаться судебному преследованию”. (Кристен, Розенберг, 2000: 3)

Единственными учреждениями, которым по закону разрешено заниматься кредитованием в Хорватии, являются коммерческие банки и кредитно-сберегательные кооперативы. Для распределения займов нет места, такого как фонды, НПО или финансовые компании, подобного основанным в других странах. Коммерческие банки не обслуживают микрофинансовых клиентов: их считают слишком рискованными из-за отсутствия у них бизнес-истории, опыта, залога и из-за географического месторасположения. Кроме того, банки не видят прибыльности микрокредитования по причине малого размера займов. (В стране нет микрофинансовых банков.)

Согласно закону Хорватии, КСК являются кредитными союзами с закрытым членством – то есть, это организация членов, вступивших в нее с целью извлечения выгоды из услуг, предлагаемых организацией. Они объединяют в пул сберегательные депозиты своих членов, чтобы обеспечить капитал для займов, выдаваемых членам. Члены капитализируют свою организацию, вкладывая сбережения для ее деятельности; таким образом, закон предполагает, что члены будут заинтересованы в работе организации, и будут принимать активное участие в надзоре за управлением организацией и институциональном развитии. Еще одним стимулом для активного участия членов в бизнесе организации является тот факт, что в Хорватии депозиты в КСК (в отличие от банков) не страхуются государством. Тем не менее, вовлечение и участие членов также является правовым требованием в соответствии с хорватским законом о КСК.

По сравнению с банками и другими КСК, все три МФО в Хорватии работают с донорским финансированием (а не с общественными или членскими деньгами, поскольку члены, как правило, не вкладывают сбережения и фокусируются на предоставлении займов целевым клиентам).

Существующие законы и правила по финансовому сектору (которые, как отмечалось ранее, разрешают только коммерческим банкам и КСК заниматься кредитованием) не обеспечивают соответствующего места для быстрого и эффективного предоставления финансовых услуг микропредпринимателям. Как сказано ниже, в Хорватии использование организации, основанной на членстве, для предоставления микрофинансовых услуг, финансируемых донорами, является проблематичным по следующим причинам: бухгалтерская обработка донорских средств, обращение с донорскими

средствами с целью вычисления коэффициента достаточности основного капитала (которое не включает донорские средства в вычисление капитала), а также требование о вовлечении клиентов в руководство и управление учреждением.

Первым основным препятствием для МФО, в настоящее время зарегистрированных как КСК (таким как MikroPlus), является обращение с донорским капиталом, предоставленным для операций. В хорватском бухгалтерском учете микрофинансирования, финансируемого донорами, эти средства классифицируются как институциональный капитал (показанный как “уставной резерв”), но члены не могут определять использование или назначение такого капитала. Гранты приводятся в соответствие с договорами о грантах, где указаны условия использования таких средств – обычно, исходя из целевых клиентов и типов разрешенных и/или предпочтительных видов деятельности. Управление и советы МФО обязаны использовать средства, для того чтобы гарантировать предоставление устойчивых финансовых услуг целевым группам клиентов. Клиенты, ставшие членами на основании регистрации MikroPlus, не имеют голоса при решении вопроса о том, как используются эти средства.

Это приводит нас к следующему препятствию: организациями, базирующимися на членстве, управляют также члены. Хорватское законодательство о КСК также требует участия членов в руководстве и управлении организацией. В то время как это требование к организации, базирующейся на членстве, имеет смысл, практическая ценность клиентов хорватских МФО, становящихся членами, очень низка. Для того чтобы соответствовать правовому требованию, клиенты МФО записаны как члены КСК. В то же время клиенты, не вкладывающие собственные деньги (т.е., сбережения) в организацию, не имеют стимула быть заинтересованными или вовлеченными в дела МФО. Кроме того, хотя от клиентов по закону требуется участие в руководстве МФО, в действительности у них ограниченная возможность влиять на любые решения, вследствие существования донорских условий на использование средств грантов.

«Виртуальное» членство клиентов также представляет управленческую сложность для МФО. Хотя клиенты раскиданы по всей стране, они ежегодно должны принимать участие хотя бы в одном общем собрании общества. КСК должен покрывать расходы на переезд и суточные для всех членов, посещающих собрание, проводящееся вне места их проживания. Когда по стране существуют филиалы МФО, расходы на такие собрания могут стать серьезной финансовой проблемой. Чтобы преодолеть это препятствие, МФО используют институт клиентского представительства в целях обеспечения кворума. На собрании общества один клиент может представлять до 100 других клиентов. Клиенты подписывают документы, уполномочивая других клиентов представлять их и действовать от их лица на собрании общества, а также голосовать от их имени. МФО обеспечивает соответствие

законодательству, но клиенты не участвуют и не заняты существенно в делах МФО.

Гармонизация законов и положений о финансовом секторе, связанная со вступлением в ЕС, предоставляет возможность взглянуть на третий вопрос: обращение с грантами с целью расчета коэффициента достаточности основного капитала. По крайней мере, две группы экспертов (одна – созданная в рамках Министерства финансов, а вторая – в Хорватском Центральном банке) пересматривают настоящее законодательство о КСК. (Кажется, обе группы считают, что настоящая форма микрокредитования в Хорватии может быть адекватно размещена в форме КСК.) Различные предложения пока что создали, в основном, коэффициент достаточности основного капитала в соответствии с тем, который выдвинул Всемирным советом кредитных союзов (а также требуют изменения названия КСК на «кредитный союз», предлагают повысить требования к начальному капиталу и ввести концепцию «связанных лиц» во избежание риска заключения сделок самих с собой, поскольку в настоящее время нет регулирования, ограничивающего предоставление кредитов связанным лицам). Коэффициент достаточности основного капитала на уровне 10% – это пример здравого требования к денежной дисциплине в учреждении, капитализированном членами. Тем не менее, в организации, финансируемой донорами, данный коэффициент превращается в требование об отложении значительной суммы капитальной базы (т.е., той части, которая финансируется донорами). Пока МФО, финансируемые донорами, не будут признаны как отдельный тип учреждения, препятствия, содержащиеся в этом законодательстве, во всех других отношениях подходящем для членской организации, будут продолжать усугублять проблемы МФО.

В конце 1999 г. MikroPlus способствовала формированию группы по правовому координированию для реагирования на ограничения регуляторной структуры деятельности MikroPlus. Результатом работы этой группы стал предложенный законопроект о НПО, занимающийся не только источниками средств для деятельности МФО, но и обеспокоенности правительства по поводу одобрения существования еще одного типа игрока в финансовом секторе. Предложенное законодательство предусматривало создание ассоциаций (НПО), имеющих лицензию на предоставление целевой группе клиентов займов из капитала доноров и инвесторов. Эти учреждения должны были быть неприбыльными организациями, не принимающими депозиты, имеющими возможность получать от заемщиков обеспечение в виде наличных (при условии, что наличные выделены из других средств и не будут использоваться для передачи кредита по цепочке к конечному заемщику) и занимать деньги у социально ориентированных инвесторов и коммерческих банков, чьи займы могли бы использоваться для финансирования их дальнейшего роста.

Чтобы снизить обеспокоенность чиновников Министерства финансов относительно возмож-

ностей использовать этот новый тип учреждения как средство уклонения от налогов, в законопроект включено положение о том, что МФО, прекращающие свою деятельность, не могут вернуть средства, полученные для кредитования, первоначальной финансирующей организации или репатриировать деньги; вместо этого кредитный фонд может либо быть передан другой МФО или другой социально ориентированной организации, либо, в том маловероятном случае, что таких организаций нет, средства будут возвращены государству. Клиенты имеют возможность брать займы и получать различные виды технической помощи от своих МФО, но от них не требуется участие в руководстве и управлении учреждением. Четкое разделение ролей и ответственности между учреждением и его клиентами, обязанность учреждения делать публично доступной информацию о результатах своей деятельности, защита клиентов и требования к точности сведений об условиях займа – все это показатель того направления, в котором данное предложение намерено ориентировать развитие сектора МФО. Несмотря на все намерения и поддержку международного донорского сообщества, это законодательство так и не стало реальностью.

В работе с хорватскими государственными чиновниками неоднократно упоминались несколько основных причин, из-за которых у них отсутствует энтузиазм, для того чтобы заниматься микрофинансированием. В то время как микрофинансирование рассматривается как соответствующий тип интервенции для бедных стран в Азии, Африке и Латинской Америке, хорватские государственные должностные лица неправильно трактуют потребность Хорватии в микрокредитовании как минимальную или несуществующую. Отсутствие знаний о микрофинансовом движении в Западной Европе и США привело к убеждению, что принятие закона об организациях, занимающихся исключительно кредитованием, снизит шансы Хорватии на вступление в Европейскую семью наций, или что этот закон придется отменить при вступлении в ЕС. Забота об имидже страны и ее законодательной структуре во время переговоров с ЕС, казалось, была преобладающей причиной отказа от дискуссий о микрофинансировании. Недостаточное знакомство со структурой МФО и источниками финансирования в Хорватии время от времени порождает беспокойство стабильностью финансового сектора, хотя микрокредитные учреждения (и МКО, как задумано в законопроекте) не входят в финансовое посредничество.

Сегодня в Хорватии переходный период, бедность, связанная с войной, и безработица остаются вопросами, требующими особого внимания со стороны высокопоставленных политиков. Для тех, кто обращается к самостоятельной предпринимательской либо маломасштабной экономической деятельности, МФО, финансируемые донорами, часто представляя единственный источник финансирования. Хорватские МФО продемонстрировали способность рассеивать микрофинансовые модели и методы для того, чтобы достичь тех групп населения, которые не обслуживаются учреждениями

финансового сектора. Нет сомнения в том, что микрозаймы помогли отдельным группам населения в Хорватии обеспечить их экономическое процветание. Тем не менее, все это происходит вопреки требованию, поставленному перед МФО, финансируемыми донорами: действовать согласно несоответствующей институциональной форме.

Отдельные критики предложенного закона подчеркивают, что в Хорватии больше нет никакого донорского финансирования кредитного капитала, и вряд ли оно снова появится, если правовая структура для предоставления микрозаймов улучшится. Это недальновидный взгляд на действительность хорватских МФО – они финансировались за счет донорского капитала, и сам по себе этот факт не рассматривается адекватно какой-либо из существующих правовых форм. По крайней мере, предоставление усовершенствованной правовой структуры позволило бы этим МФО сконцентрироваться на своей работе с клиентами и, в свою очередь, сделать их более привлекательными для специализированных микрофинансовых фондов и инвесторов. Такие стабильные условия работы обязательно улучшат общий статус микрокредитного сектора в стране.

Вопреки мнению отдельных хорватских политиков, западноевропейские страны также стремятся найти пути продвижения самостоятельной предпринимательской деятельности изолированных групп населения. Эти усилия различны в разных странах и отражают уникальные условия каждой отдельно взятой страны, но, в соответствии с европейской социальной моделью, все они направлены на социальную инклюзию, трудоустройство, равные возможности для всех граждан и инклюзивные финансовые секторы. Европейская микрофинансовая сеть была создана для повышения осведомленности о такой работе во Франции, Англии, Испании, Бельгии, Нидерландах и т.д. В отличие от этих стран, политические решения для микрокредитных интервенций в Хорватии должны принимать во внимание действительность МФО, финансируемых донорами, чтобы включить этот факт в законодательную структуру. Предложенное законодательство о НПО, занимающихся только кредитованием, как регулирование первого уровня для микрофинансовых учреждений, направлено на существующие ограничения и обеспечивает стимулирующую среду для дальнейшего развития МФО.

ПРОДОЛЖЕНИЕ С 6 СТРАНИЦЫ

## Микрофинансовая индустрия в Кыргызстане – Вопросы надзора и регулирования

Тем не менее, кредитный портфель МФО не может считаться взносом в статутный капитал, создавая проблемы для МФО, трансформирующихся в МФК. Было бы разумнее переместить активный кредитный портфель на основе агентского соглашения, пока портфель не будет постепенно выплачен и внесен в статутный капитал. Это требование наносит вред способности МФК привлекать дополнительные ресурсы, ограничивая ее потенциал левереджа.

Тем не менее, согласно закону “О коммерческих банках”, структура акционерного капитала коммерческого банка также охватывает субординированный долг, включающий в себя займы, обслуживаемые, согласно агентскому соглашению, как капитал «второго уровня». Следовательно, МФК и коммерческие банки трактуются по-разному. Получение разрешения МФК считать субординированный долг взносом в уставный капитал позволит трансформировать МФО, что даст возможность адекватно обслуживать активные займы и, одновременно, отвечать соответствующим пруденциальным требованиям.

Эти нормы также запрещают МФК считать основные и другие виды активов взносом в уставный капитал (за исключением наличных). За пять с лишним лет, на протяжении которых они действуют, некоторые МФО накопили ценные основные активы, такие как здания, транспортные

средства и оборудование. Этим МФО необходимо разрешить предлагать определенную часть капитала (например, 20-30%) в форме основных средств, если имеет место переход из уже действующей МФО.

1 Г-жа Шамшиева – Генеральный директор микрокредитного агентства Финансовый фонд Bai Tushum. Она также является председателем совета директоров Ассоциации микрофинансовых организаций Кыргызстана и членом правления кыргызского Совета международного бизнеса. Г-жа Шамшиева получила диплом юриста с отличием в Кыргызском государственном университете и магистра делового администрирования по финансовому менеджменту. Она является бухгалтером САР-уровня (Комитета по стандартам бухгалтерского учета США) и в данное время поступила на последипломный курс по банковскому делу в ABA Stonier Graduate School of Banking Ассоциации американских банкиров.

2 В данной статье не обсуждается система кредитных союзов, поскольку они регулируются отдельным законом “О кредитных союзах”.

3 В Кыргызстане есть два специализированных финансово-кредитных учреждения: КАFC (Корпорация по финансированию сельского хозяйства Кыргызстана) и FKPRKS (Финансовая компания по поддержке и развитию кредитных союзов). Первая – это государственная акционерная компания, финансируемая Всемирным банком с правительственными гарантиями, а последняя – это оптовое государственное учреждение для финансирования кредитных союзов при поддержке Азиатского банка развития.

4 Данные Национального банка по состоянию на 1 июля 2005 г.

5 Разработка Среднесрочной стратегии была инициирована Национальным банком и выполнена при финансовой поддержке Инициативы FIRST и технической помощи группы консультантов из FAcET (Голландия).

6 В настоящее время в Кыргызстане нет МФК.



# Регулирование кооперативных финансовых учреждений и надзор за ними

## – обсуждение делегированного или вспомогательного надзора

Карлос Э. Куэвас является советником (консультантом) Финансового сектора вице-президента Всемирного банка. Клаус П. Фишер является профессором по финансам Университета Лаваль. Настоящая статья – это отрывок из документа Всемирного банка, номер 82 «Кооперативные финансовые учреждения: вопросы управления, регулирования и надзора», который скоро выйдет.

Кооперативные финансовые организации (КФО), хотя и очень распространены в большинстве стран, входят в число мало исследованных организаций, составляющих существующую институциональную основу для финансового посредничества. КФО включают в себя различных финансовых посредников, принадлежащих своим членам, для обозначения которых используют понятия «кредитные союзы», «сберегательные или кредитные кооперативы», «кооперативные банки» и другие термины, которые в каждом регионе мира – различные<sup>1</sup>. Их институциональная структура и управление, правовой и регулятивный статус, а также масштаб и портфель услуг также значительно отличаются в различных регионах, особенно в промышленно развитых странах и странах с развивающейся экономикой. Основной общий знаменатель – это то, что они часто принимают депозиты и заключают сделки исключительно со своими членами<sup>2</sup>. Существующая литература подтверждает мнение, что КФО обслуживают многих бедных людей, хотя клиенты со средним уровнем доходов также входят в состав их членов – черта, которая, фактически, позволяет КФО достичь бедного сегмента населения без подрыва собственной устойчивости. Во многих случаях КФО обслуживают большее число бедных людей, чем специализированные («направленные на бедных») микрофинансовые учреждения, не полагаясь на поддержку доноров, как это делают последние.

Отсутствие знаний об управлении, регулировании и надзоре КФО – периодически повторяющееся препятствие в финансах развития, что приводит к широко распространенному игнорированию сектора КФО, несмотря на его всеобъемлющий характер и потенциал. Кроме того, есть вопросы, связанные с организацией, управлением, законодательством и регулированием кооперативных финансовых учреждений, по которым нет согласия, но по которым таковое требуется, если

мы собираемся содействовать росту этих учреждений и реализовать их потенциал обслуживания бедных. Эти вопросы касаются фундаментальных тем, таких как: каковы основные сильные и слабые стороны КФО, какова их роль интеграции (в сетях), какая из них позитивная и следует ли ее поощрять, какова в этом аспекте роль правовой структуры, должна ли правовая структура быть специализированной, одновременно охватывающей все КФО, или она должна быть поэтапной, должны ли КФО подвергаться надзору банковского органа – большинство считают, что да, должны, – но тогда каким образом: непосредственному, делегированному или вспомогательному надзору. И в чем состоит отличие, если таковое имеется, между этими схемами и влиянием, которое они оказывают на эффективность работы КФО. Из всех этих вопросов данный выпуск сосредоточен исключительно на дискуссии, связанной с непосредственным надзором, т.е. делегированными или вспомогательными механизмами надзора.<sup>3</sup>

### Дискуссия о делегированном и вспомогательном надзоре

Делегированный мониторинг (или перевод испанского выражения, более точно выражающего идею: «вспомогательный надзор») – это, наверное, наиболее горячая тема дебатов и разногласий по вопросу регулирования и надзора (R&S) за КФО. Одни его последовательно поддерживают как жизнеспособную концепцию, другие же резко отклоняют<sup>4</sup>. Если делегированный/вспомогательный мониторинг (или просто не прямой надзор) является предметом дискуссий, то концепция авто-контроля отвергается как рецепт катастрофы. К сожалению, ведется очень значительный обмен опытом относительно сильных сторон и недостатков обеих концепций. Такая дискуссия должна проводиться, по крайней мере, по двум причинам:

- Органы регулирования, международные агентства, доноры и консультанты часто стоят перед дилеммой – настаивать ли на принятии подхода прямого надзора, который часто почти невозможен по причине разных обстоятельств, либо рассмотреть подход вспомогательного/делегированного мониторинга или даже авто-контроля. Даже самым ярким оппонентам порой, под давлением обстоятельств, приходилось принимать наименее желательный вариант – авто-контроль, и они могут быть вынуждены

**КАРЛОС КУЭВАС**  
**СОВЕТНИК,**  
**ВСЕМИРНЫЙ БАНК**

признать какой-либо подхода непрямого надзора как второй лучший.

- Согласие о действительной ценности подхода, наверняка, подготовило почву для значительно большего сближения точек зрения относительно того, что является соответствующей основой регулирования для КФО. В свою очередь, объединенный голос имеет определенное благотворное влияние в убеждении многих правительств и банковских органов регулирования в том, что необходимо быстро двигаться в направлении консенсуса.

Это относительно сложная тема. Нет теоретической или эмпирической работы, на основе которой мы могли бы составить четкие рекомендации. Та незначительная теоретическая работа, поверхностно касающаяся этого предмета, представляет только аргументы, почему такие меры могли бы стать действенными. С эмпирической стороны, хотя и существует богатый опыт успехов и неудач систем, работающих с и без делегированного/вспомогательного мониторинга, эта информация не обрабатывалась систематическим образом, что не позволяет сделать выводы на ее основе. Нас ограничивает тот факт, что есть системы КФО, применяющие этот подход и хорошо работающие. То же самое можно сказать и о системах, действующих под прямым надзором. Чтобы усложнить дело, оказывается, вспомогательный/делегированный мониторинг – это мера, характерная и для взаимных (а не только кооперативных) организаций.<sup>5</sup>

Мы предлагаем разрешить этот спор путем более скрупулезного исследования, систематически проверяющего существующие гипотезы. Совпадут ли эти положения – это уже другой вопрос.

### Почему вспомогательный/делегированный мониторинг может сработать

Есть два довода, почему не прямой надзор может оказаться действенным. Первый основан

### Делегированный/вспомогательный надзор

Непрямой надзор – это регулятивный режим, уникальный для КФО. В этом режиме агент (делегированный или вспомогательный орган регулирования) выполняет определенные задания, связанные с функцией надзора, от имени государственного органа надзора (основного органа регулирования). Агент может быть (и, как правило, является) органом, специально основанным сетью КФО, но потенциально им может быть любая другая независимая сторона, такая как аудиторская фирма или рейтинговое агентство. Первоначальная ответственность функционирования данного режима возлагается непосредственно на основной орган регулирования, и не стоит ждать, что режим прямого надзора будет действовать без усилий последнего, направленных на то, чтобы этот надзор действовал.

Некоторые проводят черту между делегированным и вспомогательным надзором. В ранее рассмотренном случае, в дополнение к выполнению функции сбора данных, обработки и подготовки информации/рекомендаций, делегированный надзор наделен властью для осуществления коррективных мер, прекращения или завершения распоряжений о вмешательстве и/или ликвидации.

Исторически этот режим проистекает из опыта Германии (и затем Европы), начиная со второй половины XIX ст., до нынешних времен, когда все еще доминирует режим надзора.

на доводе об экономии операционных издержек (ТСЕ), а второй – на анализе доминирующих агентских конфликтов внутри КФО. Во-первых, о доводе ТСЕ. Сети КФО (федерации, лиги, объединения и т.д.) – это, фактически, альянсы, создающие пул вкладов, цель которых – объединение снабжения вкладов, необходимых для выполнения посреднической функции, у всех КФО. Задачей альянсов является ограничение риска и использование экономии масштаба при снабжении вкладов. Релевантность и сложность альянсов, создающих пул, возрастает вместе с ассортиментом финансовых продуктов, предлагаемых КФО.<sup>6</sup> Как в любом альянсе бизнес-предприятий, механизмы контроля, обеспечивающие соответствие договаривающихся сторон условиям договора (часто называемые «механизмами частного упорядочения»), необходимы для предотвращения оппортунизма и обеспечения всеми сторонами минимальных стандартов деятельности. Типы механизмов упорядочения различны. Чем сложнее альянс, тем более развитыми и эффективными должны быть механизмы частного упорядочения. Движения КФО – начиная с В. Райффайзена – выбрали механизм упорядочения (частное регулирование), который с течением времени подтвердил, что он хорошо подходит этому движению. Банки, принадлежащие инвесторам, не участвуют в таких альянсах или в структуре частного упорядочения. Их решение проблем (экономии от масштаба, экономии от совмещения и контроля над неопределенностью в снабжении вкладов) – это слияния, со всеми присущими им дисциплинирующими инструментами, предоставляемыми реляционным контрактом, а не альянсы. Для механизма упорядочения, контролирующего участников отрасли, нет потребности в банковском секторе. Но такой механизм очень важен там, где существуют альянсы между КФО, если только государство не поглотит их, а механизм государственного упорядочения не будет адекватным поддержке уважения условий альянса.

В то время как в литературе по исследованию организаций царит согласие по вопросу о том, что для альянсов нужны механизмы частного упорядочения, растяжение использования этих механизмов для служения регулятивным целям государства – это необычная инновация. Поэтому неудивительно, что многие органы регулирования скептически относятся к его функционированию. Тем не менее, во многих странах, при содействии благоприятного исторического опыта, органы надзора начали доверять этим механизмам, модифицируя их с тем, чтобы они отвечали их особым потребностям в информации и контроле. Чем выше уровень интеграции, тем чаще органы надзора полагаются на структуру мониторинга, присущую этому движению.

Органы регулирования стоят перед проблемой создания регулятивной структуры, которая сведет к минимуму как административные издержки (для налогоплательщиков) при выполнении функций, так и социальные затраты (для пользаотателей системы), которые могут быть результатом неудач. К сожалению, несмотря на определенный прогресс в использовании принципов ТСЕ для анализа регулирования, огромные трудности в оценке этих затрат делают результаты ненадежными. Подход, рекомендованный в литературе, скорее должен фокусироваться на транзакциях (в нашем случае – контрактах, стоящих за основными агентскими конфликтами, окружающими КФО). Рассмотрите возможные институциональные структуры, которые могут управлять отношениями (уменьшают опасность), и их способность адаптироваться к изменяющемуся окружению; а затем оцените те альтернативы, которые обладают потенциалом снижения общих затрат на выполнение регулирующей функции.<sup>7</sup> Рассмотреть следует такие альтернативы как механизмы частного упорядочения, созданные с целью управления альянсом, а также государственные механизмы. Если бы социальные затраты, связанные с неэффективностью предотвращения неудач,

были более важными, чем административные издержки, полученные в результате принятия непрямого режима, то должно было бы произойти постепенное снижение использования регулятивного подхода. Однако наблюдения доказывают обратное. Таким образом, если мы предположим, что правительства действуют как экономайзеры расходов (как социальных, так и административных) – предположение, которое может быть, а может и не быть обоснованным, – тогда нам придется прийти к заключению, что большее число правительств воспринимает не прямой надзор как такой, который, скорее всего, сведет к минимуму операционные издержки, сопряженные с функцией регулирования.

Во-вторых, довод об агентском конфликте. В противовес банку, принадлежащему инвесторам, в секторе КФО отсутствует фундаментальный конфликт интересов между членами-акционерами и органами регулирования – факт, имеющий серьезные последствия для нашей проблемы. В случае с банками, принадлежащими инвесторам, органы регулирования защищают интересы вкладчиков от стремления акционеров экспроприировать их. Таким образом, органы регулирования постоянно противостоят акционерам, стремясь контролировать их намерения брать на себя риск, выходящий за рамки осмотрительности, используя все более новые стратегии принятия рисков. Таким образом, акционерам присуще стремление обмануть органы регулирования. Схемы компенсации в соответствии с этим стремлением обеспечивают то, что побуждения руководства ориентированы на побуждения акционеров. Агентский конфликт между акционерами и вкладчиками исчезает в КФО, потому что они – одно и то же. Если взять шире, то нет конфликта интересов между органами регулирования и акционерами. Органам регулирования нет необходимости защищать вкладчиков от акционеров. Фактически, с точки зрения членов КФО, орган регулирования наилучшим образом объединен в своем усилии контролировать предпочтения затрат менеджеров (или агентский конфликт между членами и руководством) – основной источник неудач КФО. И если есть конфликт интересов между акционерами КФО и органами регулирования, то он существует между менеджерами и органами регулирования, а не между акционерами и органами регулирования. В результате, у акционеров КФО, по определению, есть неотъемлемый стимул для сотрудничества с органами регулирования. Таким образом, механизмы частного урегулирования, присущие сетям КФО, благоприятствуют сотрудничеству с органами регулирования. Этот механизм, конечно же, ослабевает, если сеть КФО коррумпирована и контролируется укоренившимися бюрократами. Это, скорее всего, относится к системам КФО, которыми манипулируют правительства по социальным или политическим причинам, или же которые построены по нисходящему принципу.

Похуже, что то, является ли система деле-

гированного/вспомогательного мониторинга успешной или нет, может зависеть от набора характеристик, присущих конфигурации сети. Остальное идентично: чем выше уровень интеграции достигнут и чем выше зависимость членов КФО от услуг и продуктов, предоставляемых альянсом, тем выше будут шансы, что схема делегированного/вспомогательного мониторинга будет действовать правильно. Это происходит потому, что механизмы частного урегулирования, которые установит альянс, скорее всего, более эффективны. Поэтому маловероятно, что система делегированного/вспомогательного мониторинга будет действовать эффективно без значительных усилий, прилагаемых органом надзора, для того чтобы заставить ее работать.

### Почему вспомогательный/ делегированный мониторинг может не дать результатов

Основные доводы, выдвинутые против непрямого надзора, находятся под значительным влиянием традиции надзора со стороны банков, принадлежащих инвесторам. Как было отмечено, в банках, принадлежащих инвесторам, у акционеров есть безусловный интерес к тому, чтобы обмануть орган регулирования. Это видение регулирования переносится в контекст КФО. С этой точки зрения отсутствие независимости регулятивного органа, контролируемого органами управления, представляющими тех, за кем осуществляется надзор, не может быть надежным механизмом. По приведенным выше причинам этот риск будет особенно серьезным в сетях со слабым управлением и с укоренившимся руководством или сильной дискриминацией заемщиков, вызванной интенсивным субсидированным государственным финансированием.<sup>8</sup> В сетях, где самая слабая (с точки зрения платежеспособности) КФО является также наиболее крупной КФО в сети или одной из крупнейших, существует значительный риск того, что механизм частного урегулирования может просто не хватить сил, чтобы дисциплинировать аберрантное поведение слишком крупного члена альянса. Есть также КФО, демонстрирующие наиболее высокий риск неудачи. Ситуация усложняется тем, что федерации обычно также играют роль пропаганды и содействия. Эта деятельность несовместима с функцией надзора. Существует фундаментальное противоречие между содействием быстрому расширению сектора и, в то же время, обеспечением того, чтобы это расширение достигалось в соответствии с самыми строгими стандартами безопасности и предусмотрительности.

Авто-контроль – это крайний случай, где надзор осуществляется и контролируется интегральными органами (обычно федерацией) без всякого вмешательства органов банковского надзора. Отсутствие какой-либо независимой стороны для контроля над качеством процесса делает его абсолютно ненадежным. Это правдоподобное рассуждение, особенно в том случае, когда система стоит перед кризисом в масштабе всей системы.

### Работает ли он?

Спор усложняется отсутствием документальных доказательств. Таким образом, следующее, насколько данная схема применяется в мире и насколько у нас четкое подтверждение неудач в тех странах, где она применяется. Даже самая сильная критика, скорее всего, признает, что существует большое количество систем КФО — как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, но, в основном, в первой группе – функционирующих в системе вспомогательного/делегируемого мониторинга.<sup>9</sup> Фактически, в Германии она существует уже 130 лет. Интересно, что между 1889 и концом 1920-х гг. параллельно существовали две схемы непрямого надзора: (i) для КФО, являющихся филиалами федерации, федерация проводила надзор за членами-КФО (авто-контроль); и (ii) за теми, что не принадлежали федерации, надзор осуществлялся независимой “свободной” аудиторской фирмой. После волны неудач в группе КФО, подвергавшихся “свободному” аудиту, правительство Германии реформировало закон, заставив все КФО стать членами федерации, и упразднило вторую схему, оставив авто-контроль как единственную разрешенную схему, но увеличив полномочия аудиторских федераций. Позже он был переведен в «делегируемый надзор», когда банковские органы надзора расширили банковские полномочия КФО и взяли их под свой не прямой контроль.<sup>10</sup>

В Таблице 1 ниже представлены наиболее распространенные меры R&S в мире с примерами по каждой из них. В то время как в таблице представлена более богатая информация, чем используемая нами здесь, мы сосредоточили внимание на использовании либо прямого, либо непрямого надзора. Читатель может вспомнить, что есть также сети взаимных компаний – не-КФО, также использующие не прямой надзор. Быстрое рассмотрение последней колонки показывает, что среди систем, находящихся под контролем банковского органа надзора, систем КФО под непрямым надзором больше, чем под прямым. А среди развивающихся стран, находящихся под прямым надзором, некоторые действительно являются сетями, которые официально слились, но поддерживают внутреннюю структуру сети с местными «филиалами», имеющими свои собственные структуры управления (Аргентина, Уругвай), и поэтому, с различной практической целью, они используют не прямой надзор. Насколько мы понимаем, ни одна из систем, перечисленных в ряду непрямого надзора (делегируемого или вспомогательного), не пострадала от кризиса в то время, когда она использовалась. Хотя некоторые все-таки пострадали от кризисов, они произошли еще до внедрения системы. Более того, некоторые системы под прямым надзором (Аргентина, Колумбия и Перу) испытали серьезный кризис при этом режиме надзора. В случае с Перу, это произошло до введения

режима непрямого надзора. В Колумбии и Перу самые тяжелые неудачи случились именно в тех учреждениях, которые находились под контролем банковского органа надзора (BankCoop и UCONAL в Колумбии и BCC в Перу).<sup>11</sup>

### Синтез «за» и «против»

Основные критические отзывы отмечают следующее:

1. Фундаментальное отсутствие независимости органа регулирования, находящегося под контролем органов управления, представляющих тех, за кем установлен надзор.
2. Федерации обычно играют также роль пропаганды и содействия – действия, не совместимые с надзором.
3. Механизм авто-контроля – это исключительный случай, когда надзор проводится и контролируется интегральными органами (обычно федерацией) без какого-либо вмешательства органов банковского надзора. Отсутствие какой-либо независимой стороны при контроле над качеством процесса делает его абсолютно ненадежным.

Тем не менее, эта концепция не настолько неестественна, как доказывают ее критики, по следующим причинам:

1. Это логическая ветка – и, вероятно, сводящая до минимума стоимость транзакций – механизма частного упорядочения, естественная систематизация, существующая в каждом межорганизационном альянсе.
2. И авто-контроль, и делегируемый мониторинг имеют известную историю (более столетия) в достижении стабильности и ограничении расхождений в эффективности работы систем КФО во многих странах мира, начиная от аудиторских федераций Райффайзен. Непрямой механизм исторически был и остается широко используемыми движениями КФО во многих странах.
3. Активное вмешательство органов регулирования – в интересах членов-акционеров, которые видят в органах регулирования средство для усиления контроля над руководством, ограничивая его предпочтения в расходах, и над потенциально аберрантными членами альянса.

### Ссылки

- Кейн Е.Дж. 1997. “Этические основы финансового регулирования.” Журнал исследований финансовых услуг 12:51–74.
- Зайбель Х.Д. 2003. “История имеет значение в микрофинансировании.” Развитие малых предприятий 14:10–12.
- Гиннейн Т. 2001. Друг и советчик: руководство, аудиторы и уверенность в кредитных кооперативах Германии, 1889–1914. Центр экономического роста, Центральный документ, представленный на обсуждение, № 824, Йельский университет.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

ТАБЛИЦА 1: КЛАССИФИКАЦИЯ ПОДХОДОВ К РЕГУЛИРОВАНИЮ И НАДЗОРУ

	Кооперативный	Специализированный (за КФО)	Банковский
Прямой	ПС: Новая Зеландия, Соединенное Королевство РС: Аргентина, Бангладеш, Бенин, Ботсвана, Боливия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Гана, Индия, Малайзия, Нигерия, Панама, Парагвай, Филиппины, Таиланд	ПС: Онтарио (Канада)§, Саскачеван (Канада)§, Соединенные Штаты, РС: Белиз(□)	ПС: Италия (Б. Пополари), Швейцария РС: Аргентина*, Боливия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Ямайка, Уругвай*
Непрямой (2)	Вспомогательный ПС: РС:	ПС: РС:	ПС: Австралия, Австрия, Британская Колумбия (Канада), Финляндия, Франция, Германия, Ирландия, Италия (BCC), Нидерланды, РС: Албания, Бенин, Бразилия, Корея, Литва, Мали, Мадагаскар, Мексика, Сенегал
	Делегированный ПС: РС:	ПС: РС:	ПС: Квебек (Канада), РС: Перу
Авто-контроль (2)	ПС: РС: Колумбия, Шри-Ланка		

**Источник:**

Составлено авторами. В то время как мы уверены в правильности классификации, в ней могут быть незначительные ошибки. Многие другие страны не были перечислены, т.к. трудно сделать логический вывод о регулятивном режиме на основе доступной фрагментарной документации.

**Примечания:**

ПС: промышленно развитые страны; РС: развивающиеся страны.

(1) Страны, упомянутые дважды, находятся под разделенным режимом, при котором отдельные КФО – под контролем органов банковского надзора, а другие (мелкие или “закрытые”) – под контролем органов кооперативного надзора. Это имеет место в Аргентине, Боливии, Колумбии и т.д.

(2) Пустые ячейки – там, где доступная информация не позволяет точно и однозначно определить примеры. Чаще всего, это нерегулярные случаи.

(\*) Аргентина и Уругвай могут считаться под прямым контролем органов банковского надзора, если рассматривать BCC и COFAC как консолидированную структуру. Если к ним относиться как к сетям, которые возникли под давлением органов регулирования, тогда они подпадают под категорию «делегированный». Директивы обоих учреждений часто настаивают на том, что в действительности они являются федерациями с консолидированным балансовым отчетом.

(§) Корпорация страхования депозитов обеспечивает надзор от имени государства.

(□) «Орган надзора» – это регистрационное бюро кредитных союзов. Недостаточно информации, чтобы утверждать, может ли он рассматриваться как специализированный орган надзора за КФО в значении NCUA США.

1 Например, сберегательные и кредитные кооперативы (SACCOs) в Восточной Африке: “Caisses populaires” или “Caisses d'épargne et de crédit” в Западной и Центральной Африке; “Cooperativas de ahorro y crédito” или “cajas de ahorro y crédito” в Латинской Америке; кредитные союзы в Соединенном Королевстве, США и отдельных частях Канады.

2 Хотя в отдельных случаях они также обслуживают пользователей, не являющихся членами, отличие между членами и не-членами часто заключено в покупке небольшого количества акций.

3 Заинтересованным читателям предлагаем познакомиться с исчерпывающим обзором других вопросов в Рабочих материалах.

4 Сторонники и клеветники склонны присоединяться, соответственно, к континентальному европейскому и англо-саксонскому (кредитные союзы) истокам кооперативных систем. Однако непрямой надзор применяется в ряде стран, в том числе, в некоторых, прямо связанных с традицией кредитных союзов (напр., Британская Колумбия, Канада и Ирландия).

5 Вспомогательный/делегированный мониторинг используется в других сетях, таких как сберегательные сети и сети ссудных банков (Германия, Скандинавские страны и Испания – многие годы, до перехода к схеме прямого надзора), страховые (Квебек) и сети страхования здоровья (Франция, Бельгия). Наверняка, существует намного больше систем,

применяющих подходы, о которых мы не знаем.

6 Этот аспект систем КФО более детально рассмотрен в Рабочих материалах.

7 Это также подход, поддерживаемый Кейном (Kane) (1997).

8 Дискриминация заемщиков – это термин, используемый в ситуациях, где равновесие между заемщиками и вкладчиками (теми, кто обеспечивает средства и нуждается в них) нарушается (обычно) внешними факторами, такими как излишнее внешнее финансирование, особенно если оно субсидировано, и контролируемые ставки, которые подавляют как сбережения, так и ссудные проценты.

9 См. AccessFinance № 7 (сентябрь 2005), где представлено описание программы, поддерживаемой Всемирным банком, в Албании.

10 Этот процесс был описан Зайбель (Seibel) [2003]. Гиннейн (Guinnane) [2001] представляет интересный анализ факторов, сыгравших роль в те годы, и того, какой урок можно взять из этого опыта. Этот специфический опыт противоречит часто утверждаемому мнению, что, если использовать непрямой надзор, то делегированный контроль должен проводиться независимой стороной.

11 Во всех упомянутых случаях это были алексные организации, действующие как первичные банки, которым частично содействовали органы банковского надзора. Их несостоятельность привела к широкому кризису в сетях, которым они принадлежали.

**ОРГАНИЗАЦИИ,  
ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ МФЦ**

■  
Агенство США по Международному Развитию (USAID)

■  
Институт «Открытое Общество»

■  
Консультативная Группа Помощи Беднейшим (CGAP)

■  
Фонд Форда

■  
Микрофинансовые Возможности/  
Фонд Ситигруп

■  
Межцерковная Организация по Развитию  
Сотрудничества из Нидерландов (ICCO)

■  
Международный Фонд  
Сельскохозяйственного Развития (IFAD)



**MICROFINANCE CENTRE**  
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

ul. Koszykowa 60/62 m. 52

00-673 Warsaw, Poland

tel: (48-22) 622 34 65

fax: (48-22) 622 34 85

e-mail: [microfinance@mfc.org.pl](mailto:microfinance@mfc.org.pl)

<http://www.mfc.org.pl>