



Policy Monitor

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

№ 7, Май 2005

В ЭТОМ НОМЕРЕ:

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

РУМУНИЯ

Последовательная правовая и регуляторная среда для микрофинансовых организаций в Румынии 1

ГРУЗИЯ

Парламент Грузии определил четкий правовой статус некоммерческих микрокредитных организаций 4

АФГАНИСТАН

Новости из Афганистана 7

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Правовая и регуляторная среда в области микрофинансирования в Боснии и Герцеговине: десятилетие эволюции и прогноз на будущее 8

НОВОСТИ И МНЕНИЯ ИЗ ЦВЕ / СНГ

СЕРБИЯ

Вмешательство государства в микрофинансы с целью снижения безработицы в Сербии 9

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

Финансы для малоимущих: регуляторные проблемы инвестиций частного сектора 10

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

Микрофинансирование в странах ЕС – краткое обсуждение процентных ставок, банковского законодательства и процесса гармонизации с законодательством ЕС 13

Если вы пожелаете прислать свежую информацию о новых правовых инициативах в вашей стране, свяжитесь пожалуйста, с Анной Вишневецкой (anna@mfc.org.pl)

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

РУМУНИЯ

Последовательная правовая и регуляторная среда для микрофинансовых организаций в Румынии

МАРИЯ ДОЙЧУ, EDS, Представитель Микрофинансовой Коалиции, SHOREBANK ADVISORY SERVICES



Микрофинансовый рынок в Румынии

В 2003 году, в рамках Программы Развития и Укрепления Предпринимательства USAID – Компонент Микрофинансовой Коалиции (осуществляемой ShoreBank Advisory Services) проводилась оценка микрофинансового сектора в Румынии (сумма микрокредита до 25,000 Евро или USD 32,500). Ниже приведены основные результаты исследований.

По результатам исследований было определено, что количество кредитоспособных заемщиков, которые хотели бы получить кредит в сумме менее 25,000 Евро, на регулярной основе составляет, приблизительно 113,000 клиентов, общий спрос оценивается примерно в US\$ 565 миллионов. Регионы, где наблюдается наибольшая концентрация таких заемщиков – Трансильвания (37,000 потенциальных заемщиков, US\$ 208 миллионов) и Бухарест – Илфов (23,000 потенциальных заемщиков, US\$ 114 миллионов). Кроме этих регионов, спрос распределен приблизительно одинаково в остальных областях, наименьший спрос наблюдается в Юго-Западном регионе Олтения (см. карту).

В 2003 году, на рынке присутствовали восемь серьезных организаций, предоставляющих микрофинансовые услуги, основанные различными международными донорами и программами поддержки, в том числе: USAID, Мировое Видение, Фонд Открытое Общество, CHF Интернэшнл,

Оппортьюнити Интернэшнл и Правительством Швейцарии. На конец 2003 года, совокупный активный портфель всех микрофинансовых организаций составил US\$ 23,100,000 (т.е., 4% спроса).

Многие банки, включая Румынский Коммерческий Банк, Райффайзен Банк, Трансильвания Банк, Альфа Банк, Румынский Банк и MIRO-Банк (переименованный в Про Кредит Банк) – осуществляли программу кредитования МСБ, финансируемую ЕБРР.

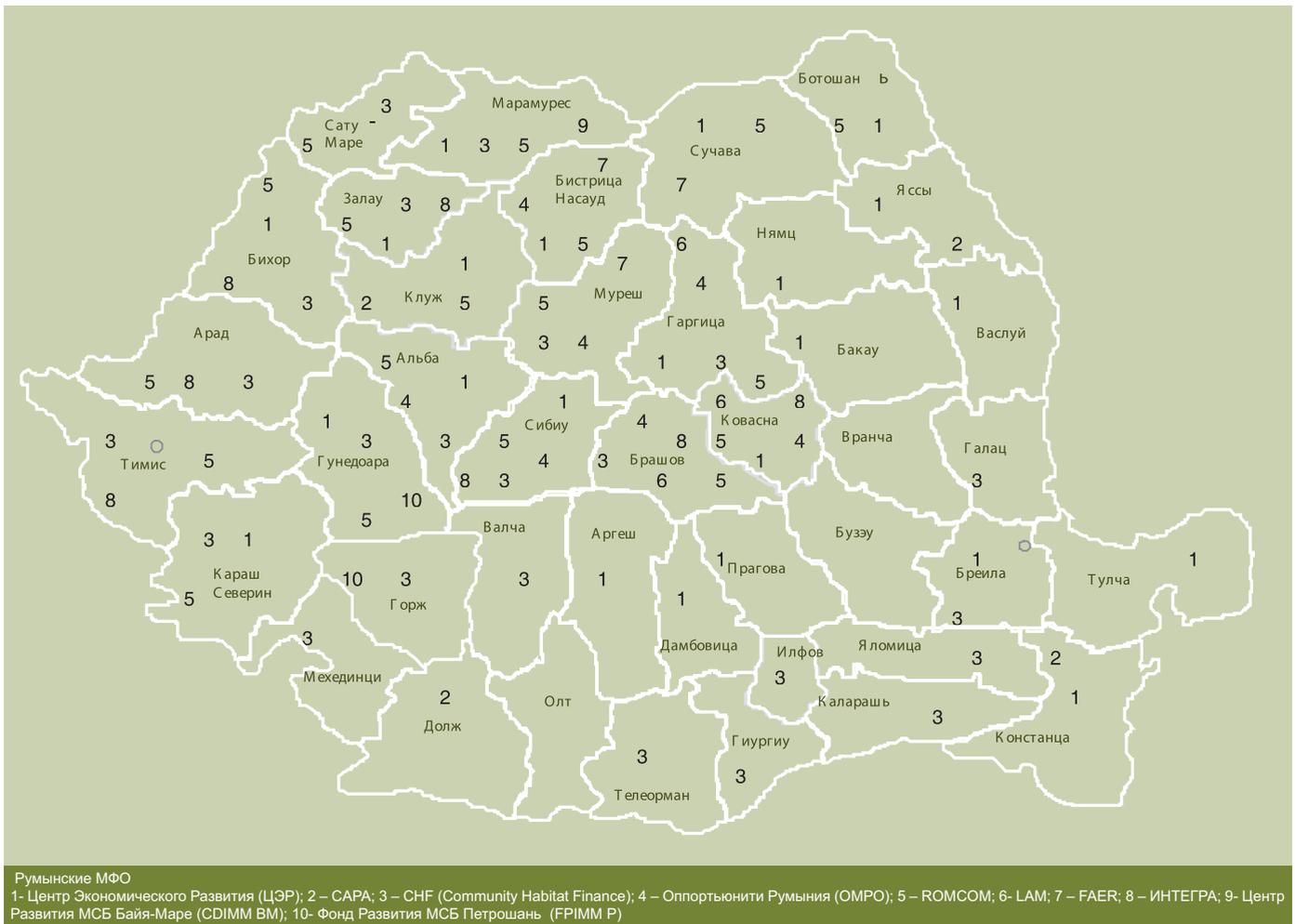
Большинство этих организаций, однако, сосредоточено в Трансильвании и Бухаресте, в то время как другие регионы страны охвачены в меньшей мере. Очень трудно было оценить портфель Румынских банков в секторе микробизнеса, но, по приблизительным оценкам, на июнь 2003 года он составил, приблизительно, US\$ 270 миллионов.

На основе первоначальных оценок, портфель в секторе можно легко удвоить, до того как возникнут проблемы со спросом в общенациональном масштабе. Эти проблемы, скорее всего, раньше возникнут в Трансильвании, поскольку там наблюдается соответствующее предложение услуг. См. схему 1.

Правовая среда для микрофинансовой деятельности в Румынии

Правовая среда для небанковской микрофи-

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ



нансовой деятельности регулируется тремя законами:

- Закон по Развитию Экономических Реформ, говорит, что любое физическое или юридическое лицо может продавать в кредит и давать займы, если это лицо не привлекает депозиты населения. Данная деятельность не подпадает под юрисдикцию Закона о Банках.
- Чрезвычайное постановление № 40/2000 предусматривает лицензирование кредитных организаций (не банков) использующих государственные средства (например, кредиты Всемирного Банка, гарантированные государством) для предоставления микрокредитов. Предусматриваются специфические критерии отбора для кредитных организаций (например, минимум три года деятельность, прохождение аудита).
- Закон об Общих Правовых Положениях Касс Взаимопомощи Сотрудников (т.е., Кредитных Союзов).

В рамках данной правовой среды, НПО, зарегистрированные в Румынии различными международными донорскими организациями, предоставляют микрокредиты, а также вспомога-

тельные услуги, обучение и консультации своим клиентам (предпринимателям, фермерам, микро и малым предприятиям).

Кто нуждается в микрофинансовом законодательстве и почему?

1. Румынский сектор МСБ

Согласно “Ежегодному отчету о состоянии сектора МСБ в Румынии”, опубликованному Национальным Агентством МСБ и Кооперации (“Агентство МСБ”), 90% (313,000) Румынских МСБ – микропредприниматели (менее 10 наемных работников). Одна из основных проблем, с которой они сталкиваются в своем развитии и деятельности – ограниченный доступ к займам традиционных банков, в основном, это вызвано следующими факторами:

- Отсутствие кредитной истории у микро и малых компаний, особенно у начинающих
- Отсутствие залога (гарантийные фонды для МСБ не применяются для займов менее 25,000 Евро).
- Суммы займов не представляют интереса для банков в плане предоставления и обслуживания.

В проекте закона о микрофинансовых компаниях микрофинансирование определяется как предоставление займов и других основных финансовых услуг частным лицам и компаниям (в основном, микробизнесу) с ограниченным доступом к формальной банковской системе, что позволит им развивать свой бизнес.

2. Предприниматели Румынии

Предприниматели и микрокомпании без кредитной истории, с недостаточным опытом и знаниями в области ведения бизнеса, незначительными



активами, которые нельзя использовать в качестве залога, редко имеют доступ к формальному финансовому сектору. Сумма займов, которая интересует таких заемщиков, часто слишком мала для банков, административные затраты на выдачу и мониторинг таких займов перевешивают прибыль банков. Такие заемщики в настоящее время нуждаются в альтернативных источниках кредитования – неформальных коммерческих и некоммерческих кредитных организациях, которые часто обходятся очень дорого.

Термин “микрофинансирование”, используемый в законопроекте, подразумевает микрокредит (до 25,000 Евро) для малого бизнеса, микропредпринимателей и социальных программ, а также вспомогательных услуг для предпринимателей “на цели развития экономической деятельности, бизнес проекты, проекты, стимулирующие общественное и экономическое развитие, инициативы местных общин и социальные программы, направленные на повышение уровня жизни местных общин”.

Законопроект предусматривает, что для развития и усиления микропредпринимателей, “микрофинансовые организации могут предоставлять в виде дополнительной деятельности, услуги по экономическому развитию получателей микрокредитов, включая консалтинговые услуги, информации, обучение и специализированные тренинги”.

Законопроектом предусмотрена защита потребителей и гарантировано равенство претендентов, путем обеспечения “прозрачности микрофинансовой деятельности и одинакового отношения ко всем, предоставляя заинтересованным сторонам всей информации в отношении условий и сроков и избегая дискриминации при рассмотрении претендентов на микрокредиты.”

3. Микрофинансовые организации в Румынии

Наличие микрофинансового законодательства могло бы способствовать ускорению развития сектора, что, в свою очередь, могло бы стать движущей силой борьбы с бедностью, создания рабочих мест, обучения заемщиков финансовым и бизнес навыкам, развития социальных программ и проектов развития местных общин, повышения социального благосостояния и развития микро, малого и среднего бизнеса.

Если бы Румынские МФО могли зарегистрироваться как микрофинансовые компании и начали работать в регулируемой среде, возможно банки, инвесторы и гарантийные фонды были бы больше заинтересованы в финансировании и партнерстве с МФО, чтобы поддерживать стратегии их развития.

С точки зрения налогообложения закон предусматривает, что “микрофинансовые компании должны создавать определенный резерв для страхования кредитного риска, который вы-

читается из налога на прибыль, в соответствии с финансовыми контрактами и действующим законодательством”.

Роль ассоциации МФО заключается в следующем:

“Профессиональные ассоциации МФО обязаны проводить мониторинг показателей микрофинансовых компаний и публиковать их, по крайней мере, раз в год”.

Процесс принятия закона и сопутствующие проблемы

На круглом столе, организованном в июле 2003 года для микрофинансовых организаций и лиц, заинтересованных в развитии микрофинансового сектора, самым основным вопросом стала разработка соответствующей правовой структуры для микрофинансовой деятельности. Кроме того, МФО и заинтересованные лица выразили заинтересованность в технической поддержке и области финансов, кадровой политики и маркетинга, поддержке оценки показателей работы МФО, стратегий развития и доступа к капиталу, с целью увеличения портфеля микрозаймов МФО.

С учетом высказанных потребностей, было проведено распределение ресурсов проекта и заключен договор о партнерстве с основными представителями микрофинансового сектора с целью успешного воплощения проекта.

Стадии разработки правовой инициативы:

■ Создание рабочей группы по разработке новой правовой структуры для микрофинансовой деятельности

Основная задача рабочей группы – предоставление определенной информации юридической фирме для разработки новой правовой среды для МФО. Были проанализированы аналогичные законы стран СНГ, Восточной Европы и Балканских стран, а также тенденции развития правового статуса микрофинансовых организаций. Рабочая группа пришла к выводу, что законопроект должен предусматривать регистрацию или трансформацию существующих НПО, а также минимальные требования к капиталу в размере 200,000 Евро. (Хотя НПО получают возможность заниматься микрофинансовой деятельностью в рамках законопроекта, они не смогут пользоваться преимуществами, которые предоставляются микрофинансовым компаниям, включая законное право заниматься микрофинансовой деятельностью.) Данные предложения получили поддержку всех МФО, являющихся членами Микрофинансовой Коалиции.

■ Разработка микрофинансового законодательства

При технической поддержке юридической фирмы SALANS, после изучения аналогичных правовых инициатив разных стран и Румын-

ского законодательства, в области микрокредитования, первый проект микрофинансового закона был представлен рабочей группой весной 2004 года представителям различных партий, демонстрирующих интерес в отношении микрофинансов. Государственные органы представляли Агентство МСБ, Министерство Общественных Финансов, Министерство Труда и Национальный Банк Румынии. Кроме того, были представлены Ассоциация банкиров, ассоциация МСБ и профсоюзы.

На основе мнений и комментариев, высказанных во время первой презентации и дебатов, были запланированы мероприятия по лоббированию закона и процесс информирования политических деятелей по вопросам микрофинансирования.

■ Партнерство с целью продвижения микрофинансового законодательства

В соответствии с Конституцией Румынии, закон может быть представлен на рассмотрение парламентской фракцией, политической партией, Правительством через профильное Министерство или 250,000 гражданами Румынии. Решили остановиться на Правительстве совместно с Агентством МСБ и Министерством коммерции и торговли, которое в настоящее время обслуживает микрофинансовые кредитные линии Всемирного Банка для микро и малых предпринимателей в реструктурируемых шахтерских районах.

■ Лоббирование микрофинансового закона

Многочисленные презентации о состоянии дел в микрофинансовом секторе Румынии, тенденции международного микрофинансирования, и рекомендации Европейского Союза по развитию микрофинансового сектора были предоставлены Национальному Банку Румынии, Ассоциации Румынских Банкиров, Совету Социального Диалога агентства МСБ, различным Министерствам и Парламентским Комиссиям. Группа экспертов Министерства Общественных Финансов, Агентства МСБ, Министерства Экономики и Министерства Труда принимала участие в Европейской микрокредитной конференции, организованной в сентябре 2004 года Европейской Комиссией, Европейской Микрофинансовой Сетью и Центром Микрофинансирования и получила возможность встретиться и обменяться информацией с практическими специалистами в области микрофинансирования и экспертами из Западно-Европейских стран ЕС и Еврокомиссии.

Все Румынские МФО участвовали в продвижении микрофинансового закона, пропагандируя закон среди парламентариев из своих районов, профессиональных и предпринимательских ассоциаций, деловой общественности и в средствах массовой информации.

МФЦ для ЦВЕ и СНГ проведет свою 8-ую Микрофинансовую Региональную Конферен-

цию в Бухаресте в конце мая (24-28 мая, 2005 года). Это станет отличной возможностью для лоббирования микрофинансового закона и микрофинансового сектора, как в Правительстве и Администрации Президента, так и в среде деловой общественности, особенно банковских и инвестиционных кругов.

■ Задачи и состояние дел в настоящее время

В 2004 году в Румынии состоялись выборы: в июне – июле – местные выборы мэров и сельских голов; в ноябре – декабре – парламентские и президентские выборы. Процесс одобрения закона Министерством был медленным и трудным. Из-за изменений в правящей коалиции партий, процесс одобрения закона с вновь назначенными министрами пришлось повторить. Процесс одобрения закона в целом занял 12 месяцев. в настоящее время микрофинансовый закон рассматривается Румынским парламентом.

Цели и перспективы развития микрофинансового сектора

Поставленная цель принятия правовой среды для микрофинансовых компаний до конца июня 2005 года выглядит реалистично, на конец июня 2005 года запланирован семинар по информированию МФО по вопросам соответствия новому законодательству.

По состоянию на конец 2004 года МФО предоставили микрозаймов на сумму 65 миллионов USD, увеличили свою долю рынка на 8%, охватив 12% рынка микрофинансовых услуг. За тот же самый период доля микрокредитного рынка банков увеличилась с 44% до 57%, в основном, благодаря предложению новых финансовых продуктов для микропредпринимателей, таких как “Кредит за час”, предлагаемых сравнительно небольшими банками (Про Кредит Банк и Трансильвания Банк).

Банки практически достигли лимита своего проникновения на этот рынок и заинтересованы в кредитовании МФО или установлении стратегического партнерства с ними в области разработки новых финансовых услуг для микропредпринимателей.

Коммерциализация является стратегией почти всех крупных МФО. Это означает (i) улучшение показателей, особенно операционной и финансовой самоокупаемости, (ii) расширение портфеля займов, с помощью кредитов инвесторов и банков и (iii) диверсификация финансовых продуктов, предлагаемых клиентам.

Инновационные проекты, объединяющие финансовые услуги с деятельностью по развитию общества и тренингами позволяют рассматривать Румынский микрофинансовый сектор как мост между коммерческим кредитованием и социально – экономическим развитием. Доступ на рынок для женщин – предпринимателей (Фонд ИНТЕГРА)

СХЕМА 2: 2004 РЫНОК МИКРОКРЕДИТОВАНИЯ В РУМЫНИИ



и частных фермеров и бывших шахтеров или экономическое развитие общин Ромов (Цыган) (Центр Экономического Развития), клубов микропредпринимателей и учебных центров (ОМРО

и ROMCOM) – всего лишь несколько примеров.

Чтобы обеспечить неудовлетворенный спрос на финансовые услуги (т.е., 31% общего спроса на микрокредиты) необходимо утроить сумму займов, выданных МФО и охватить почти 50% (240 миллионов USD) рынка за следующие 5 лет: вот в чем состоит задача микрофинансового сектора Румынии.

Наиболее ответственный период для микрофинансового сектора Румынии, а также для сектора МСБ – 2005 – 2009 годы, подготовка и вступление в Европейский Союз.

Попытки по приведению в соответствие с требованиями ЕС отражены в проекте микрофинансового закона, ключевую роль в поддержке процесса могла бы сыграть Румынская Микрофинансовая Коалиция. ■

ГРУЗИЯ

Парламент Грузии определил четкий правовой статус некоммерческих микрокредитных организаций



Джефф Ферри, РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОЕКТА, GMSE

Введение

25 февраля, 2005 года Парламент Грузии проголосовал (109 – за, 1 – против) за внесение изменений в Гражданский Кодекс Грузии (ГКГ), тем самым, внося ясность в неоднозначный правовой статус некоммерческих микрокредитных организаций, работающих в Грузии¹. Впервые в истории Грузии, термин ‘микрофинансовые организации’ появится в Гражданском Кодексе, и такие некоммерческие организации смогут легально осуществлять кредитную деятельность. Чтобы лучше осознать значимость этого акта, необходимо представить ситуацию, которая предшествовала принятию вышеупомянутых поправок.

Исторический фон

С самого начала своей деятельности фонды и ассоциации, которые впервые начали осуществлять микрокредитование в Грузии в 1997 году, работали в неоднозначной правовой среде, и по этой причине постоянно находились под угрозой закрытия. Хотя все они и были зарегистрированы Министерством Юстиции, ГКГ запрещал фондам и ассоциациям осуществлять кредитную или ‘предпринимательскую’ деятельность, если она являлась их основной деятельностью².

Практические специалисты в области микрофинансов и доноры безуспешно пытались убедить грузинских законодателей в том, что им не следует запрещать заниматься кредитованием, поскольку микрофинансовые организации были учреждены донорами, и их миссией является предоставление займов неимущим. (Ассоциации должны служить интересам общества в целом или интересам своих членов; фонды должны создаваться для осуществления общественно полезных целей.) Они доказывали, что запреты только мешают в процессе борьбы с бедностью и ограничивают доступ микрофинансовых клиентов к источникам финансирования. Благодаря такому финансированию развивается бизнес, создаются рабочие места и повышаются доходы семей.

Необходимо отметить, что одиннадцать основных поставщиков микрофинансовых услуг в Грузии (Инициатива Содействия Бизнесу, БКК Файнэншл, Фонд Константа, Фонд Вижн Кредо, Фонд Crystal, FINCA-Грузия, Фонд сельского Развития Грузии, Фонд Развития Малого Бизнеса, Поддержка Развития, Ассоциация Развития Общества, и Союз Доверия) стали важным элементом сектора финансовых услуг. Они обслуживают более 35,000 клиентов в более чем 50 регионах Грузии, совокупный активный

портфель займов превышает USD 13 миллионов. Организации, предоставляющие микрофинансовые услуги в Грузии предлагают широкий спектр продуктов (например, групповые, индивидуальные займы, займы на развитие сельского хозяйства) и рассматривают возможности предоставления новых услуг (например, займы на образование, на ремонт жилья, лизинговые продукты и т.д.). Чтобы противостоять возрастающей конкуренции со стороны формального банковского сектора, который все больше проявляет заинтересованность в проникновении на микрофинансовый рынок, микрофинансовые организации в Грузии снизили процентные ставки, разработали новые кредитные продукты и открыли офисы в новых районах по всей стране. Самым серьезным препятствием для быстрого роста и развития микрофинансового сектора был неблагоприятный правовой статус, именно по этой причине политические реформы стали основным приоритетом.

Процесс достижения консенсуса

В августе 2003 года, USAID начинает деятельность в рамках Проекта Стабилизации и Развития Микрофинансирования в Грузии (СРМГ)³. Одной из основных задач проекта СРМГ является содействие достижению благоприятного правового статуса для недепозитарных микрофинансовых организаций. Для достижения этой цели СРМГ учредил Комитет Правовых Действий и Консультативный Комитет Общественной Информации, с тем, чтобы осуществлять публичную информационную кампанию, которая могла бы способствовать достижению консенсуса и осознания необходимости правовых реформ в сфере микрофинансов.

В декабре 2003 года был учрежден Комитет Правовых Действий, в который входили представители индустрии микрофинансирования, активисты гражданского общества и представители доноров. Он преследовал двойную цель: (1) достижение консенсуса и концептуального согласия в отношении планов деятельности на будущее, и (2) определение самых первоочередных поправок, которые необходимо внести в правовые акты для усовершенствования операционной и регуляторной среды для некоммерческих, недепозитарных МФО. Поначалу некоторые члены комитета поддерживали идею разработки отдельного микрофинансового закона, в то время как другие поддерживали идею внесения изменений в существующее законодательство. После дебатов Комитет единогласно поддержал идею внесения изменений в существующее законодательство в качестве краткосрочной стратегии достижения цели по прояснению правового статуса для некоммерческих, недепозитарных МФО. Документ с детальными рекомендациями Комитета

в отношении внесения поправок в существующее законодательство был передан в Парламент и Правительству Грузии на рассмотрение.

До формирования Комитета Правовых Действий, представители микрофинансовой индустрии Грузии, относясь друг другу как к конкурентам, отказывались работать вместе. Однако, после всего лишь нескольких заседаний Комитета Правовых Действий, они осознали ценность совместных усилий в решении таких важных вопросов, как правовая реформа микрофинансового сектора. Сейчас, более чем год спустя, представители микрофинансовой индустрии Грузии общаются открыто и откровенно. Это благоприятно сказывается на долгосрочной перспективе развития сектора.

В январе 2004 года был сформирован Консультативный Комитет Общественной Информации, состоящий из практических специалистов микрофинансирования и представителей общественных организаций и прессы, с целью разработки информационной кампании для продвижения ценностей и методов жизнеспособного микрофинансирования. Комитет стал форумом для разработки скоординированной, многогранной информационной стратегии, поскольку было довольно ясно, что наблюдается непонимание в отношении уникальной роли, которую играет микрофинансирование в экономическом развитии.

СРМГ, совместно со своими партнерами в Консультативном Комитете Общественной Информации, разработали информационную кампанию с целью поддержки микрофинансирования и роли, которую недепозитарные МФО играют в процессе борьбы с бедностью, создании рабочих мест и подъеме благосостояния семей свои заемщиков. Кампания использовала каналы средств массовой информации и семинары, а также личные контакты с политическими деятелями для получения ответственной поддержки развития микрофинансирования и микропредпринимательства со стороны Правительства и Парламента Грузии, грузинских НПО, журналистов, бизнес групп и доноров. Хотя кампания и разрабатывалась для того, чтобы получить поддержку со стороны всех элементов грузинского общества, в основном она была направлена на политиков и на поддержку инициатив по политическому реформированию.

Некоторые представители Правительства высказывали свое несогласие с предложенными Комитетом Правовых Действий поправками, предпочитая говорить о специальном микрофинансовом законе. Это заставило Комитет Правовых Действий пересмотреть свои предложения и начать, совместно с СРМГ, мероприятия по пропаганде микрофинансирования и внесению рекомендуемых изменений в законодательство.

Серия встреч была организована с ключевыми

политическими деятелями Правительства и Парламента, а также Национального Банка Грузии для того, чтобы заручиться поддержкой широких групп заинтересованных лиц. в процессе работы СРМГ выявила 'лидера', который должен был провести поправки через Парламент. Был усвоен очень важный урок: в процессе достижения консенсуса должны быть вовлечены широкие слои заинтересованных лиц, как в Парламенте, так и в Правительстве, процесс также нельзя прекращать при появлении первых признаков оппозиции. 'Лидер' – заметная фигура в Парламенте, смог заручиться единогласной поддержкой Кабинета Министров, и, в конечном итоге, представил изменения в Парламент.

Изменения в законодательстве

В феврале, парламентарии Грузии приняли участие в обсуждении законодательных инициатив в Комитете Правовых Действий, а также представили их на заседании Кабинета Министров. Членов Комитета Правовых Действий попросили предоставить статистическую информацию об индустрии, включая статистику в отношении охвата в настоящий момент и прогноз на будущее (количество клиентов, обслуживаемые регионы и т.д.). Процесс, который занял две недели, привел к единодушной поддержке Кабинета Министров и представлению в Парламент в полном объеме⁴.

Итоговая версия принятых поправок предусматривает два серьезных изменения в ГКГ⁵. Первое, Статья 35, в которой говорится, что 'фонды и ассоциации, которые занимаются в основном предпринимательской деятельностью ... рискуют лишиться регистрации', была дополнена положением о том, что данная норма не относится к микрофинансовым организациям.

Второе, введена новая статья (Статья 1511), которая (i) определяет "микрофинансовые организации" и "микро-заем" и (ii) предусматривает, чтобы некоммерческие юридические лица (например, фонды и ассоциации), которые осуществляют микрокредитную деятельность, перерегистрировались в качестве микрофинансовых организаций до 1 апреля 2005 года. Вновь созданные некоммерческие микрокредитные организации также должны зарегистрироваться в качестве "микрофинансовых организаций." Кроме того, Статья 1511 обязует Национальный Банк Грузии представить специализированный микрофинансовый закон в Парламент до 1 ноября 2005 года.

Преимущества проведенных политических реформ

Вышеупомянутые изменения в ГКГ должны оказать положительное воздействие на долгосрочное

развитие жизнеспособного микрофинансового сектора в Грузии. Самый важный положительный момент состоит в том, что определен четкий правовой статус некоммерческих микрофинансовых организаций. Больше фонды и ассоциации в Грузии не должны беспокоиться о том, что их регистрация будет аннулирована Министерством Юстиции за осуществление кредитной деятельности. Как официально зарегистрированные микрофинансовые организации, они получают легальное право предоставлять займы микро и малым предпринимателям в Грузии.

Второй важный момент заключается в том, что микрофинансовые организации получают возможность перейти от краткосрочного к долгосрочному стратегическому бизнес планированию. До принятия поправок, руководители микрофинансовых организаций в Грузии уделяли основное внимание повседневной деятельности и заботе о двусмысленном правовом статусе своей организации. Сейчас, после того, как правовой статус прояснился, они смогут уделять больше внимания планированию долгосрочного развития своих организаций, включая диверсификацию продуктов, географическое расширение и привлечение инвестиций.

Третий положительный момент заключается в создании более широких возможностей для внутренних и внешних инвесторов. Грузинские некоммерческие микрокредитные организации рассматривались потенциальными внутренними и внешними инвесторами как рискованные предприятия, в основном из-за неоднозначного правового статуса. После последних изменений, внесенных в ГКГ, местные коммерческие банки, которые располагают свободными средствами, а также внешние инвесторы, заинтересованные в инвестировании в быстро растущий микрофинансовый рынок, теперь будут считать микрофинансовые организации более привлекательными и менее рискованными.

Проблемы

Основной вопрос в краткосрочной перспективе для микрофинансовой индустрии Грузии – попытаться предположить, что будет содержать специализированный микрофинансовый закон. Как мы уже упоминали, в дополнение к недавно принятым поправкам в ГКГ, Национальный Банк Грузии (НБГ) должен представить в Парламент специализированный микрофинансовый закон до 1 ноября, 2005 года. Существует несколько моделей, которым может последовать НБГ в процессе подготовки законопроекта: среди них законы Боснии, Казахстана, Таджикистана, Кыргызстана. Эти законы отличаются друг от друга, и пока не ясно в какой степени Правительство заинтересовано в регулировании микрофинансового сектора.

Еще одна проблема – неясность в отношении

того, кто станет Председателем Национального Банка Грузии. Срок полномочий действующего Председателя истекает 25 марта, 2005, и одним из возможных кандидатов является Председатель Комитета по Финансам и Банковской Деятельности. Необходимо отметить, что действующее руководство Банка, включая Председателя, не поддерживают идею пруденциального регулирования микрофинансового сектора в его настоящем виде (то есть, только недепозитарные организации). Остается неясным, какое воздействие окажет смена Председателя Банка на кадровые вопросы и политику банка в отношении регулирования микрофинансового сектора.

Еще одна проблема – обеспечение соответствующей налоговой политики в отношении микрофинансовых организаций. Существует два важных вопроса: во-первых, в соответствии с недавно принятым Налоговым Кодексом, микрофинансовые организации не смогут получить льгот для резервного фонда под убытки по займам. Это может рассматриваться как дискриминационный налоговый режим для тех микрофинансовых организаций, которые создают резервный фонд под убытки по займам, поскольку формальный банковский сектор – прямой конкурент пользуется такими льготами. Во-вторых, в соответствии с действующим Законом о Грантах, гранты, которые используются для ‘предпринимательской или политической деятельности’, не считаются ‘грантами’, а ‘чистой прибылью’ (для организации – получателя), тем самым, вынуждая организацию – получателя платить 20 процентов налога на прибыль. Поскольку микрофинансовые организации занимаются, в основном, кредитной или предпринимательской деятельностью, любые гранты, которые они получают на свою основную деятельность, подлежат налогоо-

бложению. Это возлагает непосильное бремя на микрофинансовые организации и создает неблагоприятные условия для доноров, которые предоставляют гранты микрофинансовым организациям.

Движение вперед

Как только состоится смена руководства Национального Банка Грузии, очень важно создать специальную рабочую группу для подготовки проекта микрофинансового закона. Представители микрофинансовой индустрии должны продолжать информационную кампанию с целью пропаганды положительного воздействия индустрии на преодоление бедности, создание рабочих мест и рост доходов микрофинансовых клиентов. Оптимальным результатом стало бы создание правовой среды, благоприятной для долгосрочного развития жизнеспособной микрофинансовой индустрии, составной части растущего финансового сектора Грузии. ■

1 Хотя закон и не запрещает коммерческим компаниям заниматься микрофинансированием, в Грузии в настоящее время не существует ни одной коммерческой МФО (за исключением нескольких местных коммерческих банков).

2 В соответствии с законодательством в ГКГ предусмотрено, что организации, зарегистрированные как фонды и ассоциации, не имеют права заниматься предпринимательской деятельностью, если она является их ‘основной’ деятельностью (статья 35 ГКГ).

3 Проект Стабилизации и Развития Микрофинансирования в Грузии (СРМГ) финансируется USAID. Его целью является оказание помощи грузинским МФО в процессе достижения коммерческой независимости от донорских ресурсов через техническое содействие и обучение, партнерство с банками, предоставление грантов, и установление благоприятной правовой среды.

4 23-25 февраля 2005 года Парламент Грузии трижды проголосовал за предложенные поправки. Перед представлением на подпись Президенту, необходимо, чтобы любой законопроект прошел три чтения. Итоговое голосование состоялось 25 февраля 2005 года, результат 109-1.

5 См. полный текст поправок: <http://www.mfc.org.pl/doc/Pas->

АФГАНИСТАН

Новости из Афганистана

Кейт Лавэр¹



Микрофинансовый сектор в Афганистане, если исключить представителей “неформальной” (или “традиционной”) финансовой системы, состоит из, приблизительно, трех десятков организаций, ни одна из которых не функционирует более трех лет. в настоящее время, семи организациям оказывает финансовую и организационную поддержку Служба Инвестиций и Поддержки Микрофинансирования

Афганистана (СИПМА)². СИПМА также поддерживает деятельность WOCCU в Афганистане, которая оказала содействие в учреждении двух кредитных союзов, а также совместно с СИПМА согласилась помогать в процессе организации еще 13 кредитных союзов в следующие четыре года. Кроме того, Первый Микрофинансовый Банк – один из одиннадцати банков, работающих в Афганистане, предо-

ставляет микрофинансовые услуги, а также ожидается, что в недалеком будущем, еще один Афганский банк получит лицензию на обслуживание микрозаемщиков и микрокладчиков. Все остальные организации, занимающиеся микрофинансовой деятельностью, осуществляют незначительные программы микрозаймов, для поддержки других своих программ, не стремясь к достижению самоокупаемости, чего требует СИПМА от своих «партнерских» организаций³.

За исключением BRAC, которая к декабрю 2004 года, имела более 50,000 активных заемщиков, ни одна из МФО в настоящее время не имеет более 4,000 заемщиков. в первую очередь по соображениям безопасности, деятельность МФО в настоящее время ограничена географически. к марту 2005 года, МФО, поддерживаемые СИПМА, работали в 14 из 30 провинциях Афганистана. Однако микрофинансовая деятельность, в основном, сосредоточена в трех провинциях: Кабул, Герат и Балх.

Продукты и услуги

Основной микрофинансовой деятельностью является кредитование. МФО осуществляют как групповое, так и индивидуальное кредитование. Займы, в основном, выдаются на развитие бизнеса. Несколько МФО предоставляют займы на рефинансирование бизнеса и сельскохозяйственной задолженности, включая, в частности, политически деликатную задолженность фермеров, выращивающих мак, и которая выражается в переводе на опиум и обычно называется «маковый долг».

Хотя большинство МФО не предлагают программ добровольных сбережений, это делает BRAC, чтобы отреагировать на спрос со стороны клиентов. Другие МФО планируют это делать в ближайшем будущем. Некоторые МФО требуют делать обязательные сбережения, для обеспечения выплаты займов. BRAC – единственная МФО, предлагающая страховые услуги, для женщин – клиентов, которые пережили смерть супруга.

На практике Исламские законы значительно не ограничивают деятельности МФО, и МФО не предлагают в широких масштабах специальных Исламских продуктов. Однако плата за займы МФО обычно называется «плата за услуги», а не процент. Одна МФО требует выплачивать эту сумму вперед, а не распределяет на весь срок займа.

МФО понимают, что есть спрос на некоторые из продуктов, которые в настоящее время не предлагаются. Многие предполагают, что новые продукты будут предложены в ближайшем будущем в ответ на этот спрос. Кроме того, помимо планирующегося внедрения программы добро-

вольных депозитов, многие МФО планируют помимо займов на развитие бизнеса предлагать потребительские займы. Другие планируют предложить программы страхования и лизинга, а также кредитование малого бизнеса и займы на проведение ремонта.

Правовая и регуляторная ситуация

Правовую ситуацию в Афганистане можно охарактеризовать, в лучшем случае, как мрачную: существует несколько бухгалтерских законов, но они не имеют отношения к микрофинансовому сектору. Хотя и нет законов, которые запрещают НПО и компаниям заниматься микрокредитованием, действующие МФО предпочли бы работать в правовой среде, которая однозначно разрешала бы им предоставлять микрокредиты и другие финансовые услуги малоимущим и микропредпринимателям.

В последнее время имели место определенные изменения в законодательстве финансового сектора: за последние два года Президент подписал законы, регулирующие деятельность центрального банка и банковского сектора. На сегодняшний день данное законодательство не имеет прямого отношения к работе МФО, кроме того, что банковский закон требует от всех депозитарных организаций, кроме тех, которые пользуются льготами, получить лицензию центрального банка⁴. в тоже время укрепление правовой и регуляторной ситуации для регулируемых финансовых организаций – положительный шаг для развития финансового сектора в целом, и для микрофинансирования, как составной части этого сектора.

Также приняты новые законы о противодействии отмыванию денег и недопущении финансирования терроризма, которые относятся к банкам и МФО. Эти законы еще не действуют; однако, они предусматривают обременительные требования к документам и уполномочивают государственные органы требовать наличия таких документов, что, в конце концов, стало бы чрезвычайно трудным для МФО.

Центральный банк планирует разработать проект и спонсировать закон, регулирующий деятельность небанковских финансовых организаций (НБФО). в банке считают принятие этого закона приоритетной задачей на 2005 год. Возлагаются надежды на то, что закон будет охватывать все виды финансовых организаций, которые удовлетворяют спрос на микрофинансовые услуги, в том числе микрокредитные организации, недепозитарные финансовые компании, лизинговые компании и кредитные союзы.

В настоящее время, все МФО, финансируемые СИПМА⁵, работают либо как филиалы

иностранного НПО, либо как местные НПО; все они учреждены и зарегистрированы в рамках закона об НПО 2000 года⁶. Закон об НПО предусматривает различные требования к НПО, в том числе размытые, но потенциально обременительные требования к отчетности. Закон не определяет типа организации (например, компании, или, если бы они были предусмотрены Афганским законодательством, ассоциации или союзы), который необходимо использовать для учреждения НПО, таким образом, для МФО совсем не ясна структура управления, а также другие вопросы, которые зависят от типа организации. Международный Центр Законодательства для Неприбыльных Организаций оказывает содействие в разработке нового закона об НПО. в Афганистане надеются, что разрабатываемый закон об НБФО будет предусматривать «унифицированную» НПО МФО, которая не будет создаваться в рамках закона об НПО.

Кредитные союзы, учрежденные WOCU (при поддержке СИПМА) работают вообще без правового статуса. Как мы уже упоминали выше, в Афганистане надеются, что в закон об НБФО будут включены также кредитные союзы. ■

1 Г-жа Лауэр – юрист, специализирующаяся в области международных финансов и микрофинансирования. Г-жа Лауэр, совместно с Тимоти Лиманом и Ли Бердом, недавно завершила диагностический отчет для СИПМА, с целью анализа правовой и регуляторной ситуации в области микрофинансов в Афганистане и представила рекомендации относительно мер по ее реформированию.

2 СИПМА функционирует как отдел по осуществлению проекта Министерства Реабилитации и Развития сельского Хозяйства. Деятельность СИПМА началась в июне 2003 года при поддержке Доверительного Фонда Восстановления Афганистана, CGAP и USAID. Как предусмотрено различными донорскими соглашениями, СИПМА должна пройти ререгистрацию в ближайшем будущем и стать независимой организацией.

3 Существуют и другие новые и действующие проекты, включая лизинговые, а также инициатива по привлечению фермерских кооперативов. Однако из-за различных проблем, с которыми сталкивается сектор, включая суровую публичную критику сектора НПО и обвинения в нецелевом использовании средств доноров, эти проекты не развиваются так быстро, как хотелось бы.

4 В число организаций, пользующихся льготами входят (i) финансовые организации, регулируемые другими законами, (ii) организации, имеющие особое разрешение центрального банка, по причине масштаба их деятельности, или источника их ресурсов (iii) организации, которые финансируют свои займы исключительно за счет грантов и прибыли от кредитов, полученных от финансовых организаций или ценных бумаг, приобретенных на рынках капитала. Согласно МВФ, который оказывал техническое содействие в процессе разработки банковского закона, льготы в пункте (ii) должны относиться к микрофинансовым организациям, таким как BRAC.

5 Автор не имела доступа к информации об организациях, занимающихся микрофинансированием, которые не поддерживаются СИПМА.

6 Существует также Закон об Общественных Организациях, который также можно использовать как основу для учреждения МФО; однако, цели таких организаций достаточно узки, и, скорее всего, не позволяют заниматься микрофинансированием как основным видом деятельности. Кроме того, Закон об Общественных Организациях не допускает иностранного финансирования. Иностранец может быть только почетным членом и должен получить на это разрешение Министра Юстиции.

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Правовая и регуляторная среда в области микрофинансирования в Боснии и Герцеговине: десятилетие эволюции и прогноз на будущее

Тимоти Р. ЛИМАН¹

Введение

Опыт развития микрофинансирования в Боснии и Герцеговине² и, в особенности, эволюцию правовой и регуляторной среды за последнее десятилетие не легко отделить от военной и послевоенной истории страны и уникальных политических и государственных структур, возникших из пепла предшествующего конфликта. В данном эссе описывается: исторический фон, необходимый для понимания правовой и регуляторной среды в области микрофинансирования, в процессе его развития в послевоенной Боснии; ранние годы микрокредитования (1996 – 1999) и принятие законов о микрокредитных организациях, которые были предназначены для создания правовых условий для учреждений, начавших свое развитие сразу после войны (2000 – 2001); развитие финансовой системы Боснии в более широком смысле, что также повлияло на место в ней микрокредитных организаций (и изменения в правовой и регуляторной картине, которые сопровождали данное развитие) (2002 – 2003); достижение зрелости микрокредитным сектором, выход на арену Центрального Банка, как доминирующей силы в дальнейшем развитии финансовой системы Боснии и значение этих фактов для микрокредитных организаций, а также прогноз в отношении связанных с микрофинансами правовых и регуляторных реформ (2004 и далее).

Послевоенный исторический фон

Микрофинансирование стало вызывать широкий интерес в Боснии сразу после окончания войны, последовавшей за развалом Югославии. Причины были понятны: столкнувшись с огромной безработицей и неработающей системой социального обеспечения, создание занятости и микропредпринимательство рассматривались как важное средство обеспечения доходов и восстановления. В самом начале, однако, основное внимание уделялось кредитованию микропредприятий.

1 января, 1996 года, в результате Мирного Соглашения в Дейтоне³ появилась на свет очень сложная конфедерация двух, так называемых, “Субъектов” – Республики Сербской (“РС”) на севере и востоке страны, и Федерации Боснии и Герцеговины (“Федерация”) на юге и западе (которая, в свою очередь, состоит из много-

численных якобы самоуправляемых Кантонов) – объединенных слабым центральным правительством⁴. в соответствии с Конституцией, на уровне Субъектов, правительства обладают всеми основными экономическими полномочиями, их юрисдикция распространяется на практически все вопросы коммерческого и экономического законодательства. Наиболее серьезное учреждение, относящееся по Конституции к слабому центральному правительству (правительство на “уровне страны”) – Центральный Банк (хотя даже это учреждение, первоначально, оказывало минимальное объединяющее влияние на ситуацию с финансовыми учреждениями, обслуживающими физических лиц, поскольку в первые годы своего существования он функционировал, исключительно, как монетарный орган, а регуляторные функции сохранялись на уровне Субъектов).

К этой, и без того запутанной картине, необходимо добавить еще одно учреждение, уникальное для Боснии. в то время как военные аспекты Мирного Соглашения были переданы многонациональным стабилизационным силам, гражданские аспекты мира были доверены довольно размыто очерченному международному органу, специально созданному для этой цели “Офису Верховного Представителя” (“ОВП”). Среди наиболее важных обязанностей ОВП – мониторинг многочисленных законодательных и политических органов, созданных в рамках Конституции, для того, чтобы гарантировать соблюдение ими духа Конституции и Мирного Соглашения в целом. Со временем, ОВП все больше стал использовать свои полномочия с тем, чтобы обеспечить законность деятельности законодательных органов, действия которых противоречат букве и духу Конституции и Мирного Соглашения, особенно в ситуациях, когда тот или иной государственный орган на уровне Субъектов предпринимал шаги (или не предпринимал мер), которые приводили к нарушению гармонизации между экономическим и коммерческим законодательством, действующим в двух частях страны. Создание объединенного “единого экономического пространства” – иногда, наталкиваясь на сопротивление, особенно со стороны многих националистически настроенных политиков, которые оставались характерным элементом

Боснийского политического ландшафта, стало основной целью вмешательства ОВП.

Ранние годы микрокредитования (1996 – 1999)

Оба Боснийских Субъекта по окончании войны оказались перед лицом многочисленных законодательных коллизий, включая законы “унаследованные” от бывшей Югославской Социалистической Республики Боснии и Герцеговины, принятые в военное время (некоторые сомнительные правовые последствия принятия Мирного Соглашения) и на скорую руку разработанные послевоенные меры, направленные на продвижение страны в направлении рыночной экономики. в области законов об НПО, не слишком развитых в социалистические времена, ситуация выглядела особенно запутанной.

Все это рассматривалось, как своеобразная дилемма потенциальными спонсорами микрокредитования в Боснии, которые хотели использовать правовую форму НПО для кредитных организаций. (Это произошло не просто потому, что НПО стали пионерами микрокредитования в других странах, а потому, что во время войны появилось много НПО, и они доказали свою способность эффективно работать с целевой аудиторией, в то время как традиционные финансовые организации, в основном, были неплатежеспособны и потеряли доверие.) Когда Всемирный Банк попытался согласовать на уровне правительства Субъектов определенные юридические гарантии для неприбыльных организаций, которые Банк хотел предложить для осуществления широкомасштабных проектов финансирования развития микрокредитования в стране (“Проект Местных Инициатив”), стороны рассматривали широкий круг возможных правовых форм, ни одна из которых не выглядела достаточно однозначной и соответствующей цели осуществления микрокредитования в качестве основного вида деятельности.

Внезапно разросшиеся новые микрокредитные организации, которые были основаны в это время, неожиданно выявили несовершенные правовые формы (“меньшее зло”) для деятельности микрокредитных НПО. в РС – зарегистрированные офисы зарубежных НПО и общественные

ассоциации; в Федерации – зарегистрированные офисы зарубежных НПО, общественные ассоциации и гуманитарные организации (хотя некоторые и оспаривают, что гуманитарные организации являются отдельной правовой формой, а не специализированной формой общественных ассоциаций, в рамках соответствующего закона Федерации). Аналогичную правовую форму выбрало также большинство организаций, финансируемых двумя недавно учрежденными апексными организациями (по одному в каждом из Субъектов)⁵ которые отвечают за осуществление Проекта Местных Инициатив. Постепенно правительства Субъектов стали благоприятно воспринимать их в качестве учреждений для осуществления кредитной деятельности.

Банковский сектор в обоих Субъектах после войны должен был иметь дело с огромным количеством неплатежеспособных организаций, огромной суммой просроченных займов, разрушенным государственным сектором промышленности и давно не осуществлявшимся традиционным кредитованием физических лиц и малого бизнеса. Главной задачей вновь созданных Банковских Агентств в двух Субъектах стала чистка банков и закрытие неплатежеспособных учреждений, в тоже время, способствуя развитию и независимых органов надзора. У них не было времени (и интереса) для мониторинга операций новых микрокредитных организаций (чье банкротство, в худшем случае, лишь приведет к потере ресурсов зарубежных доноров). Также, Банковские Агентства содействовали выработке доверия к neprudenциальному мониторингу, осуществляемому апексами Проекта Местных Инициатив (несмотря на то, что мониторинг не распространялся на микрофинансовые организации, не участвующие в Проекте Местных Инициатив).

Население, изголодавшееся за кредитами, подготавливало условия для быстрого развития микрокредитования. Крайнее недоверие к традиционным финансовым организациям (ответственным за утерю довоенных сбережений большинства семей) означало несоразмерно низкий уровень сбережений и низкую ликвидность банковского сектора. в течение этого периода, платежная система оставалась под контролем государственных органов (по одному в каждом Субъекте), которые унаследовали монополию на платежные услуги государственного Югославского агентства, хотя именно коммерческие банки, в основном, обслуживали простых граждан.

Помимо независимых, финансируемых донорами, НПО, микрокредитных организаций, и тех, кто финансировался через Проект Местных Инициатив, еще одна организация начала деятельность в этот период. Она также предоставляла небольшие займы микро и малым предпринимателям: Банк Микро Предприятия (“БМП”)

– первый из сети новых микрофинансовых банков, созданных Internationale Project Consult GmbH, при финансировании Европейского Банка Реконструкции и Развития и Международной Финансовой Корпорации, который впоследствии

Настоящая работа является первой частью очерка о нормативно-правовой среде для микрофинансирования в Боснии и Герцеговине. Этот очерк, в свою очередь, 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. Вторая часть очерка будет опубликована в следующем выпуске Policy Monitor.

разросся и сейчас представлен более чем в десятке стран региона⁶. БМП был учрежден в рамках Закона Федерации о банковской деятельности, и получил лицензию вновь созданного Банковского Агентства Федерации. ■

1 Г-н Лиман был советником Всемирного Банка на первой стадии Проекта Местных (микрофинансовых) Инициатив в 1996 году. с 1997 года он работает советником по вопросам международного права в аналогичных Проектах Местных Инициатив в обоих Субъектах Боснии. Он также является советником по правовым вопросам Центра Микрофинансирования для ЦВЕ и СНГ, и политическим советником CGAP.

2 “Босния и Герцеговина” юридическое наименование страны, которая возникла при распаде Югославии на территории бывшей Югославской Социалистической Республики Боснии и Герцеговины после заключения Мирного Соглашения в Дейтоне в начале 1996 года. в данной работе, мы называем страну просто “Босния”.

3 Мирное Соглашение оговаривает принятие Конституции послевоенной Боснии и предусматривает другие аспекты государственной структуры новой страны.

4 Небольшой Округ Брчко, имеющий специальный статус, не обсуждается в данном эссе.

5 В обоих Субъектах, функции апексов были переданы специализированным департаментам специально для этого созданных фондов, контролируемых правительством Субъектов, каждый из которых осуществлял ряд не связанных с микрофинансами проектов Всемирного Банка. На практике, однако, два Департамента Местных Инициатив функционировали, пользуясь значительной автономией у правительства Субъектов.

6 БМП и его родственные организации в соседних странах, в настоящее время работают под названием “ПроКредит Банк”.

НОВОСТИ И МНЕНИЯ ИЗ ЦВЕ / СНГ

СЕРБИЯ

Вмешательство государства в микрофинансы с целью снижения безработицы в Сербии

Арминьо Росич, Белград, март, 2005 года



В конце февраля 2005 года, Министр Финансов Сербии заявил об учреждении Сербского Микрокредитного Фонда (Фонд). Это стало внезапным изменением курса Правительства Сербии, которое в предыдущие годы не поддерживало микрокредитование. Однако приход Сербского Правительства на розничный микрокредитный рынок не обязательно должен рассматриваться как положительный шаг.

До настоящего времени информация о деятельности Фонда, предоставленная Министерством, довольно ограничена, и новые данные обнаруживаются постепенно. Первоначально, было объявлено лишь о следующем:

- сумма займа – от 5,000 до 20,000 Евро, что превышает типичный размер микрозаймов;
- срок – от 3 до 5 лет, отсрочка первой выплаты

– один год (что также не типично для передовых методов микрокредитования, по крайней мере, для первого займа);

- объявленный размер Фонда – 8 миллионов Евро (цифра в контексте Сербии, потенциально, достаточно высокая, чтобы иметь значительное воздействие на рынок – положительное или отрицательное).

В целом, учреждение подобного Фонда можно оправдать желанием Правительства способствовать развитию предпринимательства и снижению безработицы в Сербии, где, приблизительно треть населения безработные. в тоже время, объявленная процентная ставка – 1% годовых, вызывает беспокойство. Для чего создан этот Фонд? Является ли он инструментом микрокредитования, или, чем-то наподобие гранта,

с помощью которого государство хочет снизить безработицу? а наиболее важно то, каким станет воздействие такого Фонда на перспективы самоокупаемого микрокредитования в Сербии?¹

Учреждение Фонда с такой структурой, скорее всего, окажет отрицательное влияние на частный сектор микрофинансирования в Сербии, и может даже разрушить финансовый рынок в широком понимании. (Отрицательное влияние субсидированного розничного микрокредитования, осуществляемого государством широко известно, и заключается как в создании помех для самоокупаемого микрокредитования частного сектора, так и в повышении риска политического вмешательства).

Второй вопрос – источник, то есть, откуда поступают средства в Фонд? Это деньги налогоплательщиков, или Фонд пополняется за счет поступлений от приватизации бывших государственных предприятий? (В любом случае, деньги могли бы оказать больший эффект на снижение безработицы, если бы были инвестированы в самокупаемые организации частного сектора, или в политические реформы, направленные на развитие самоокупаемого микрофинансирования частного сектора).

И последний вопрос – самокупаемость Фонда. Фонду с процентной ставкой 1% годовых невозможно быть самокупаемым в долгосрочной перспективе (если конечно государство не собирается компенсировать административные затраты Фонда, хотя даже в таком случае, 1% мо-

жет быть недостаточно для компенсации убытков по займам). Таким образом, Фонд, скорее всего, придется пополнять из государственного бюджета, то есть, за счет средств налогоплательщиков (поскольку, в целом, все труднее и труднее найти серьезных доноров для подобных, субсидированных государством кредитных схем).

В середине марта, Правительство обнародовало дополнительные условия и предварительные требования для тех, кто желает стать клиентом Фонда: Фонд не будет общедоступным, он будет обслуживать только безработных. Статус безработного должен быть подтвержден регистрацией в Национальной Службе Занятости. Во-вторых, клиенты должны будут зарегистрировать компанию, что требует времени и денег, но ничего не упоминается о ноу-хау, необходимом для успешного начала собственного бизнеса. Таким образом, достаточно сложно будет получить заем в Фонде, и вызывает сомнение то, насколько качественно Фонд сможет удовлетворить потребности безработных в Сербии.

В конце марта, появилась новая информация о Фонде. Заемщики должны будут предоставить залог для обеспечения своих займов, что делает еще более сомнительным то, что Фонд будет служить потребностям безработных. Кроме того, Фондом будет управляться контролируемый государством Фонд Развития Сербии, а заявки на получение займов будут подаваться в Национальную Службу Занятости. Исходя из последнего развития событий, становится ясным, что Фонд

является, скорее инструментом вмешательства государства с целью снижения безработицы (к тому же, сомнительным), чем серьезным продвижением на рынок микрофинансов.

Учитывая то, что Правительство Сербии имеет долгий печальный опыт в политических вопросах поддержки рынка финансовых услуг частного сектора для нижней экономической прослойки Сербии, нынешнее решение о вмешательстве, что представляется наиболее вероятным, с помощью нерентабельного, контролируемого государством фонда вызывает все больше вопросов. Мы можем только надеяться на то, что Сербские политики, со временем, придут к пониманию того, что наиболее эффективный для государства способ обеспечения доступа всех секторов экономики, включая малоимущих к финансовым услугам – создание благоприятной политической среды для развития розничного микрофинансирования частного сектора.

Информация о позитивной роли государства в развитии микрофинансирования, см. http://www.cgap.org/direct/docs/donor_briefs/db_19_print.php.

¹ Принимая во внимание, что минимальный размер займа в Фонде (как выяснилось в настоящее время) выше, чем традиционный размер микрозаймов в Сербии, вероятно, что многие микрозаемщики не смогут получить деньги в Фонде. Результатом станет снижение потенциально негативного воздействия Фонда на микрофинансовый сектор, хотя это и не уменьшит отрицательного воздействия на финансовый рынок в широком смысле.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

Финансы для малоимущих: регуляторные проблемы инвестиций частного сектора

Йенс Райнке и Кейт Друшель¹

Общепринятым является мнение, что инвестиции частного сектора станут решающим фактором ускорения развития микрофинансов и выхода индустрии на новый уровень. На практике, однако, микрофинансовые организации (МФО) на всех стадиях развития, по-прежнему, предпочитают донорское финансирование, особенно гранты, для обеспечения своей деятельности² Для тех МФО, которые предпочитают выходить на коммерческие источники капитала, финансирование, в основном, поступает от социально ответственных инвесторов или от коммерческих банков, которые в качестве обеспечения используют гарантии международных финансовых организа-

ций. Независимо от того, насколько достаточно этих ресурсов для удовлетворения потребностей в капитале быстро растущего микрофинансового сектора, доступность капитала не является единственным препятствием для роста инвестиций частного капитала. в данной статье рассматриваются два аспекта регуляторной политики, которые ограничивают инвестиции частного сектора в МФО³. Во-первых, те регуляторные нормы, которые ограничивают возможности МФО привлекать частные инвестиции в любом виде, во-вторых, нормы, которые ограничивают возможности потенциальных инвесторов в отношении микрофинансирования, как наиболее

предпочтительного получателя инвестиций. в обоих случаях, несовершенные, неуместные, сложные или неясные регуляторные нормы, или, вообще, полное их отсутствие повышает риск, связанный с инвестициями в МФО, тем самым, снижая заинтересованность инвесторов.

Регуляторные нормы, влияющие на инвестиции в МФО

Зачастую считается, что основным фактором доступа к частному капиталу является просто поиск инвестора. Однако многие МФО подчи-



няются регуляторным ограничениям, которые затрудняют привлечение частных инвестиций, когда такие инвестиции предлагаются или к ним появляется доступ. Существует три вида ограничений в области частных инвестиций для МФО: 1) корпоративное и налоговое законодательство, включая законы о банкротстве; 2) ограничения в отношении права собственности для иностранцев и получения иностранных кредитов; 3) ограничения в отношении права собственности для регулируемых финансовых организаций⁴. Помимо этого, недостаточная ясность и прозрачность в регуляторных вопросах зачастую ограничивает доступ МФО к коммерческому капиталу.

Корпоративное и налоговое законодательство регулирует коммерческие и фискальные права, в нем также содержатся обязательства компаний, занимающихся микрофинансированием. Для многих МФО, зарегистрированных как неприбыльные организации, подобный организационный статус ставит их в ситуацию, при которой коммерческая деятельность может зачастую быть ограничена. Кроме того, налоговый кодекс часто запрещает определенные виды коммерческой деятельности для компаний, пользующихся налоговыми льготами, включая ограничения на выплаты дивидендов по акциям, процентов по кредитам, зарплат руководителям. Эти ограничения могут быть предусмотрены либо непосредственно в законе, либо вытекать из неприбыльного статуса организации. в некоторых странах, неакционерные инвестиции в неприбыльные компании невозможны из-за того, что организации не могут взимать процент, тем самым, делая инвестиции неприбыльными. Не все МФО являются неприбыльными компаниями, и, в целом, коммерческие юридические лица ограничены в меньшей степени, поскольку не имеют никаких налоговых привилегий, которые они боялись бы потерять⁵.

В некоторых случаях, неприбыльный статус МФО ограничивает возможности кредитования за счет привлеченных средств. Это особенно верно в странах, придерживающихся Советской правовой традиции, где неоднозначные правовые нормы в отношении кредитования за счет

привлеченных фондов, заставляют кредиторов и инвесторов в капитал сомневаться относительно инвестиций в подобных обстоятельствах. Некоторые регуляторные изменения, такие как Изменения к Гражданскому Кодексу Грузии, принятые в феврале 2005 года, направлены на правовое определение неприбыльных МФО, которые занимаются только кредитованием, что позволяет организациям работать в более стабильной среде.

Законодательство о банкротстве было основным фактором, который отталкивал потенциальных инвесторов, как иностранных, так и местных. Если организацию необходимо ликвидировать, инвесторы, не являющиеся акционерами, не уверены в том, что они получат назад свои инвестиции, и в том, что их требования удовлетворяются в первую очередь. Если процесс ликвидации требует от организации перевести свои обязательства в капитал, инвестиции кредитора застревают в организации, и тем самым, ее труднее становится ликвидировать. Таким образом, несовершенные законы о банкротстве и несовершенное применение таких законов снижает способность инвесторов относительно возможностей возврата инвестиций, если они перестают приносить прибыль. Все эти вопросы представляют важность для инвесторов, которые интересуются микрофинансами, и для которых стратегии выхода могут быть особенно важными для привлечения инвесторов в неакционерный капитал.

Регулирование иностранных инвестиций может быть специфическим для определенного типа организаций, относиться ко всем финансовым организациям или ко всем компаниям. Могут возникнуть непредвиденные ограничения, если первичное корпоративное законодательство и вторичное финансовое законодательство не достаточно синхронизированы. в некоторых странах, от акционерных компаний требуется, чтобы большинство акций принадлежало местным владельцам, а финансовое законодательство может молчать в отношении ограничений на иностранцев – собственников, что может вызвать серьезные или непреднамеренные ограничения,

особенно, там, где МФО желает трансформироваться в частную, формальную банковскую организацию. в противном случае, государство может не вводить ограничений на иностранную собственность на компании, но может требовать, чтобы лицензированными финансовыми организациями владели местные предприниматели. в другом примере, финансовое законодательство может предусматривать форму регистрации компаний, которая ограничивает инвестиции в акционерный капитал, как, например, в кооперативах. Ограничения в отношении иностранных инвестиций также относятся к финансированию через получение кредитов, поскольку многие страны ограничивают займы у иностранных источников или в иностранной валюте.

Требования в отношении собственности в некоторых странах могут ограничивать инвестиции в финансовые организации. Некоторые страны ограничивают право или не позволяют неприбыльным организациям владеть регулируемые финансовыми организациями. Существует несколько правомочных причин для ограничения права собственности, особенно для того, чтобы гарантировать поступление средств в компании с достаточным капиталом и хорошей репутацией. Такие ограничения, однако, могут вызвать нежелательный и противоположный эффект. Это особенно верно в том случае, когда несоответствующие банковские законы распространяются на все финансовые организации, и когда не имеют возможности перейти на более высокий лицензируемый уровень существующие нелицензированные микрофинансовые организации. Например, запрещение неприбыльным компаниям быть собственником банков, может помешать микрофинансовым организациям получить банковскую лицензию.

Недостаточная прозрачность в отношении того, как проводится трансформация для существующих финансовых организаций – например, как легально перевести портфель займов в новую, лицензированную организацию – затрудняет инвестиционные решения (см. пример Кыргызстана). Кроме того, специфические предписания, такие как неправомерно высокие требования к минимальному размеру капитала или жесткие требования в отношении отчетности по займам, зачастую являются препятствием для получения организациями финансовых лицензий. в то время как такие требования часто приняты по правомерным причинам или для преодоления исторически сложившихся недостатков рынка, они также могут вызвать нежелательные последствия для микрофинансовой индустрии. Когда не существует четкого пути трансформации, некоторые организации, такие как АСЕР (Сенегал), NOA (Хорватия) и Начала (Болгария), предпочитают регистрироваться как кредитный союз или кооператив, что, в конечном итоге, огра-

Правовые препятствия для трансформации НПО в Кыргызстане.

МФО в Кыргызстане подготовилось к трансформации из местного филиала международной НПО (FINCA) в местную, регулируемую коммерческую кредитную компанию с тем, чтобы привлечь больше инвестиций. в процессе возникали постоянные проблемы с переводом портфеля займов из FINCA в новую компанию. Перевод портфеля займов в акции был бы незаконным, поскольку Закон о Микрофинансовых Организациях требует, чтобы акции приобретались за деньги. Если портфель займов передать как благотворительный взнос в натуральном выражении, коммерческая кредитная компания должна заплатить налог на прибыль – 30 процентов. Если НПО будет постепенно изымать средства из портфеля займов, медленно переводя средства в компанию, практическое осуществление перерегистрации залога для каждой сделки стало бы невозможным. в итоге, все-таки, было найдено решение, которое позволило преодолеть все препятствия, и НПО смогла трансформироваться.

ничивает их возможности в отношении доступа к частным источникам капитала, особенно для новых организаций.

Предписания, затрагивающие интересы инвесторов

Регуляторные нормы, которые мешают потенциальным инвесторам финансировать микрофинансы, обычно, различны, в зависимости от того являются они местными или международными. Поскольку донорское финансирование, которое является основным источником капитала для микрофинансирования в настоящее время, было, в основном, международным, потенциал местных инвестиций игнорировался. Однако в большинстве развивающихся стран хватает местных инвесторов с достаточным капиталом, и регуляторная реформа могла бы сыграть критическую роль в преодолении барьеров для инвестиций в МФО.

Существует три основных категории местных частных инвесторов: социальные предприниматели, организации – инвесторы и другие инвесторы, ориентированные на потребности рынка. Первый источник частного капитала для большинства МФО – социальные предприниматели, в основном, неприбыльные компании или организации, которые часто принимают гибкие условия и более высокие финансовые риски. Однако, эта группа, вряд ли в состоянии предоставить достаточный капитал для удовлетворения потребностей растущего сектора МФО.

Местные организации – инвесторы, скорее могут стать долгосрочным источником капитала для роста и развития МФО. Во многих развивающихся странах, организации – инвесторы, которые, возможно, имеют обязательства инвестировать определенную долю своего портфеля в местные активы, могут заинтересоваться МФО с благоприятными показателями в отношении рисков и прибыли в качестве альтернативных возможностей для инвестиций. Такие инвесторы, однако, обычно инвестируют в активы с проверенной стоимостью и разумным уровнем ликвидности. Многие правовые системы требуют, чтобы основная масса этих активов находилась в оборотных инструментах, в то время как более жесткие требования установлены для инвестиций в долгосрочные активы, такие как коммерческая собственность. Инвестиции в микрофинансы, возможно, не будут соответствовать регуляторным требованиям в отношении качества и ликвидности активов⁶.

Один из вариантов повышения привлекательности МФО для организаций – инвесторов – снижение регуляторных требований, которые ограничивают инвестиции в нетрадиционные активы. Подобное незначительное изменение в распределении активов может многое значить

в абсолютном выражении для капитала, который станет доступным для микрофинансовых организаций, а также позволит повысить диверсификацию портфеля организации – инвестора. Если бы организациям – инвесторам было позволено инвестировать в акции или необоротные кредитные инструменты, инвестиции в микрофинансирование немедленно бы возросли. Принимая во внимание значительную базу активов организаций – инвесторов в некоторых странах, даже незначительное изменение структуры портфеля

Залоговое законодательство Филиппин запрещает финансирование микрофинансов с помощью кредитов

Залоговое законодательство Филиппин запрещает использование портфеля займов (традиционная гарантия, предлагаемая МФО), а Центральный Банк требует создание 100% резерва для всех, необеспеченных залогом займов. В тоже время, хотя сельские и сберегательные банки движутся в направлении микрофинансового рынка, они не могут привлечь кредиты для такого бизнеса; банки настаивают на том, чтобы МФО требовали традиционный залог, например, недвижимость.

привело бы к крупному притоку инвестиций в микрофинансы.

Закон может также ограничивать местные инвестиции в форме кредитов в микрофинансирование. Требования к залого, которые ограничивают кредитование физических лиц с низкими доходами, также влияют на возможности МФО привлекать кредиты. Большинство МФО просто не имеют активов, которые требуются в соответствии с залоговым законодательством для получения займов в лицензированных банках. Финансовые организации, в особенности, на Филиппинах страдают от подобных ограничений (см. пример).

В принципе, иностранные инвестиции в микрофинансировании не отличаются от местных

Ограничения на иностранные инвестиции

Индия является примером страны, ограничивающей внешние инвестиции в финансовый сектор. Иностранные инвесторы, такие как Ойкоко кредит, Фонд Развития Общества Дойче Банка и Blue Orchard всегда хотели внедриться в этот противоречивый в отношении микрофинансов рынок. Правительство Индии, якобы в ответ на опасения в финансовом терроризме, запретило небанковским финансовым организациям обращаться к иностранным источникам финансирования. Заинтересованные инвесторы должны учреждать зарегистрированные в Индии дочерние структуры, чтобы через них направлять в страну фонды для поддержки микрофинансов.

инвестиций. Однако, поскольку они подлежат дополнительному регулированию, зарубежные частные инвестиции, наверняка, являются наиболее труднодоступным источником капитала, особенно когда инвестиции поступают из богатых стран для МФО в бедных странах.

Организации – инвесторы являются наиболее вероятным источником иностранного капитала для микрофинансирования. Однако, правила, которые регулируют их инвестиции, включая риск, связанный со страной назначения и стандарты бухгалтерского учета, создают серьезные препятствия, которые микрофинансовые организации, местные рынки капитала и местные регуляторные органы должны преодолеть, чтобы привлечь иностранные инвестиции. Кроме того, большинство инвесторов также требуют наличия рынков ликвидного капитала и стабильной регуляторной среды, что является еще одним препятствием, делающим такую среду менее привлекательной для международных инвесторов. в результате, все фонды, за исключением специализированных, инвестиционных фондов имеют мало шансов привлечь инвестиции в развивающиеся страны – и даже те из них, которые ориентируются на наименее развитые страны (НРС) сталкиваются с аналогичным регуляторным и экономическим давлением. Важно осознавать, что основными барьерами для увеличения международных инвестиций в МФО являются местный рынок капитала и экономическая и регуляторная среда. Только после того, как международные инвесторы будут уверены в преодолении этих барьеров, встанет вопрос о качестве отдельно взятых активов. в некоторых редких случаях, однако, внешние инвестиции в микрофинансирование могут быть четко ограничены страной-получателем (см. пример).

В общем, регуляторные нормы ограничивают как внутренние, так и внешние инвестиции. Рыночные факторы оказывают дополнительное негативное воздействие на большинство международных инвестиционных потоков, в основном, из-за валютных рисков в отдельно взятой стране, размера рынка, ликвидности и затрат на получение информации. Регуляторные ограничения, которые ненамеренно препятствуют приходу международных инвестиций в микрофинансирование, вряд ли будут устранены только ради процветания микрофинансового сектора. Регуляторные реформы, направленные на привлечение частных инвестиций в микрофинансы, более вероятно осуществить на внутренних рынках, чем на международных.

Как применение регуляторных норм воздействует на частные инвестиции

Инвесторы принимают решение на основе многих переменных, не все из которых являются

измеримыми и поддающимися проверке. в то время как законы и нормативные акты являются общедоступными документами, их интерпретация и применение гораздо сложнее четко понять. Изменяющиеся законы, различные интерпретации, различное применение и контроль над исполнением делают нормативные акты непредсказуемыми, и их воздействие трудно оценить, что представляет собой источник серьезного беспокойства для инвесторов.

Это относится не только к регуляторным нормам, имеющим отношение непосредственно к собственным инвестициям, но также и к стабильности, разумности и предсказуемости регуляторных изменений, воздействующих на состояние рынка в более широком смысле, что также интересует инвесторов. Разумные регуляторные нормы и процессы разработки, принятия и внедрения правовых и регуляторных изменений свидетельствуют о позитивной инвестиционной среде. Государство имеет возможность засвидетельствовать свое позитивное отношение к инвесторам путем информирования частного сектора о политических изменениях, принимая прозрачные решения и способствуя налаживанию хороших отношений с предста-

вителями частного сектора. Это подразумевает также включение потенциальных частных инвесторов в постоянно поддерживаемый политический диалог в области микрофинансов, в котором принимают участие НПО, эксперты, доноры и представители правительства.

Прозрачные и справедливые политические процессы могут использовать регулирование как механизм, способствующий привлечению инвестиций частного сектора в микрофинансирование. Это может потребовать от регуляторов и заинтересованных лиц, которые обсуждают и внедряют регуляторные нормы, соблюдения минимальных стандартов:

■ Понимание рынка инвестиций и клиентов

В политических дебатах вокруг микрофинансов иногда уделяется основное внимание целям борьбы с бедностью жертвуя пониманием потребностей и средств рыночного капитала. Акцентирование внимания на малоимущих имеет тенденцию отчуждать частных инвесторов, которые, возможно, разделяют моральные принципы, но, в первую очередь, интересуются экономическими категориями. Регуляторные нормы должны быть совместимы с общепринятыми бизнес моделями.

■ Понимание того, что достаточная доходность инвестиций является важным фактором

Частный капитал обходится дороже, чем донорское финансирование, хотя требования доноров в отношении отчетности, обычно, более обременительны и дорогостоящи. Необходимо придерживаться финансовой доходности, соотносимой с уровнем риска для привлечения и поддержания на уровне инвестиций частного сектора в микрофинансирование. Регуляторные нормы, которые конфликтуют с финансовой доходностью (включая ограничения процентных ставок, требования к залогом, и т.д. – часто предлагаемые как неудачные попытки защитить потребителей) отрицательно сказываются на желании частных инвесторов участвовать в микрофинансировании.

■ Гарантии прозрачности и последовательности

Инвесторы могут принимать осознанные инвестиционные решения, когда они уверены в своем понимании правовой среды и того, какие изменения в этой среде могут быть сделаны по причинам, понятным всем заинтересованным лицам, участвующим в процессе.

продолжение на 16 странице ►

Микрофинансирование в странах ЕС – краткое обсуждение процентных ставок, банковского законодательства и процесса гармонизации с законодательством ЕС

Хедвиг Сивертсен, Заместитель директора, FACET BV



В данной работе рассматриваются некоторые аспекты правовой среды в области предоставления (микро) финансовых услуг в Европе. Работа написана по результатам исследований, в которых проводился анализ шести факторов, необходимых для того, чтобы микрокредитование стало эффективным инструментом поступательного экономического роста. в результате исследований пришли к выводу, что основные барьеры – неблагоприятная бизнес среда для микропредприятий и существование так называемого «капкана бедности», в который люди попадают, когда переходят от полного социального обеспечения к самостоятельной занятости. Поэтому, хотя правовая среда и не является самым главным разделом исследований, результаты достойны внимания Монитора Политики.

ВВЕДЕНИЕ

В 2000 году Совет Европы одобрил Лиссабонскую Стратегию, целью которой является превращение Европейского Союза в наиболее конкурентоспособную экономику мира к 2010 году, в тоже время, не отказываясь от своего социального единства.

Экономический рост при социальном единстве, как это предусмотрено Лиссабонской Стратегией, направлен на предоставление возможности каждому гражданину Европейского Союза, вносить свой вклад в осуществление этого роста. Политика должна обеспечить возможность участия в экономическом развитии для тех, кто испытывает риск стать бедным или социальным изгоем. Комиссия считает микрокредитование потенциально эффективным инструментом программ повышения занятости и социального вовлечения.

Именно поэтому Европейская Комиссия уполномочила FACET, EVERS & JUNG и nef провести исследование политических инициатив, которые смогли бы стимулировать развитие микрокредитования. МФЦ и Европейская Микрофинансовая Сеть (ЕМС) были партнерами исследований.

Исследования были направлены на изучение шести аспектов, которые характеризуют потенциал микрокредитования и самостоятельной занятости как инструмента реализации экономического роста при сохранении социального единства. Ниже приводятся эти аспекты:

- Контекст предпринимательства: Насколько предпринимательским является общество, и насколько оно поддерживает предпринимателей?
- Политическая среда для микропредприятий: Принимаются ли политические меры для содействия самостоятельной занятости, в общем,

и для социальных изгоев, в частности)?

- **Мост благополучия:** Насколько развита система обеспечения работой безработных (включая самостоятельную занятость)?
- **Правовая среда для микрофинансирования:** Насколько благоприятна правовая среда для микрофинансовых услуг?
- **Финансовый мост:** Доступны ли финансовые услуги для социально изолированных групп и работающих на себя?
- **Финансирование и поддержка микрокредитных организаций:** получают ли МФО прямое финансирование, и насколько оно достаточно?

Для целей данной работы мы сконцентрируемся на результатах в области правовой среды для микрофинансирования, хотя, как мы уже говорили, все аспекты имеют значение для политических инициатив, которые могут помочь и усилить микрофинансовый сектор. с отчетом в полном виде вы можете ознакомиться на веб-сайте Европейской Комиссии: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm

В исследование вошли семь стран-членов ЕС: Чехия, Франция, Германия, Польша, Испания, Швеция, Великобритания и страна-кандидат на вступление в ЕС – Румыния.

Результаты изучения правовой среды в отдельно взятых странах

Были определены важные элементы правовой среды в области микрофинансирования:

- Банковское законодательство и регулирование
- Политика в отношении процентных ставок.

Микрофинансированием часто занимаются организации, действующие вне рамок банковского сектора. Эти организации имеют возможность и желание работать, и делать это рентабельно, с населением, которое нуждается в микрокредитах. Для того чтобы компенсировать высокие операционные затраты, микрофинансовым организациям приходится взимать более высокие процентные ставки или взносы. в странах, где действуют меры по защите от ростовщичества, это может быть проблематичным.

Оценка по каждому аспекту представлена на

ИЛЛЮСТРАЦИЯ 1: ПРАВОВАЯ СРЕДА



диаграмме, состояние правовой среды восьми стран мы оценили следующим образом:

Расшифровка оценок представлена в таблице:

Как следует из Иллюстрации и Таблицы, Польша и Великобритания – две страны в нашем исследовании, в которых законодательство наиболее либерально по отношению к небанковскому потребителю кредитованию. в обеих странах небанковские организации могут заниматься кредитованием, и ни одна из стран не ограничивает процентные ставки. в тоже время, финансовые организации в Великобритании должны соблюдать условия Акта по защите Потребителей, и нечестное кредитование запрещено, хотя судам трудно доказать, что составляет “непомерный процент”, а что является “честной сделкой”. Подобная благоприятная среда облегчает деятельность микрокредитных организаций и достижение самоокупаемости, но она вызывает вопросы в отношении защиты потребителей от хищнического кредитования. Однако в отношении принятия законодательства по защите от ростовщичества не утихают споры, стоит ли его принимать для предотвращения хищнического кредитования и защиты заемщиков от чрезмерной задолженности. Само по себе законодательство по защите от ростовщичества не гарантирует решения проблемы хищнического кредитования, поскольку кредитные организации могут повышать стоимость, взимая различные взносы по займу. Это делает бесполезным требования

в отношении обнаружения стоимости займа. Возражения против законодательства по защите от ростовщичества состоят в том, что государство может установить максимальную ставку, которая не будет способствовать привлечению на рынок организаций, поскольку им будет невыгодно обслуживать займы. в настоящий момент, Британское Правительство возражает против разработки законодательства по защите от ростовщичества.

Британская и Польская модели могли бы быть дополнены регуляторными нормами, таким как в Германии, которые обеспечивают защиту потребителей, но, в тоже время, оставляют возможность для кредитования с учетом рисков, и покрытия затрат, благодаря достаточному уровню процентных ставок. Уровень процентных ставок ограничивается законодательством по защите от ростовщичества, которое запрещает взимать более чем в два раза больше средней процентной ставки в секторе (например, недвижимость, кредиты), или превышать среднюю процентную ставку в секторе на 12 пунктов, или более. Подобные нормы оставляют достаточный простор для деятельности для немецких МФО, с тем, чтобы они могли оценивать свои займы на уровне финансовой самоокупаемости, как это наблюдается в Восточной Европе. Но, по неизвестным причинам, они не пользуются этой свободой, в 2002-2003 годах, средняя процентная ставка в микрофинансовых организациях в Германии составляла 6 процентов.

ТАБЛИЦА 1: ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ СРЕДЫ В КАЖДОЙ ИЗ СТРАН

Страна	Разъяснение
Великобритания (5)	Отсутствует законодательство, по защите от ростовщичества, небанковским организациям разрешается заниматься кредитованием, но они должны соблюдать условия Акта по защите Потребителей. Хотя Акт постоянно дорабатывается, он все еще недостаточно эффективен, и долговая зависимость для одних (должников) и хищническое кредитование для других (политиков или “жертв”) представляют серьезные проблемы.
Франция (2,5)	В банковском законодательстве предусмотрено регуляторное окно, которое позволяет микрокредитным организациям предоставлять займы, а также выдавать кредиты за счет привлеченных средств, что само по себе неплохо, но существуют ограничения. Законодательство по защите от ростовщичества для потребительского кредитования (20 процентов) и кредитования бизнеса (10 процентов). Бизнес займы выдаются только в случае, если у клиента есть расчетный счет, оформленный на организацию. в рамках специального окна займы можно выдавать только лицам с минимальными доходами, которые открывают бизнес.
Германия (2)	Разница между стоимостью привлеченных средств и процентной ставкой по кредитам гибкая для микрокредитных организаций благоприятна для потребителей. Правовая среда для банков очень жесткая: небанковские организации могут выдавать займы, кроме займов государственным организациям. Займы на бизнес выдаются только в случае, если у вас есть банковский счет.
Швеция (2)	Есть законодательство, по защите от ростовщичества, небанковские организации за исключением ALMI, государственной организации, которая поддерживают развитие предпринимательства, не имеют права предоставлять займы.
Румыния (4,5)	Отсутствует законодательство, по защите от ростовщичества, но в новом законопроекте, предусмотрено обнаружение процентных ставок (например, эффективной процентной ставки и взносов за оформление займов). Проект закона об МФО уже подготовлен и в настоящее время находится в стадии лоббирования.
Польша (5)	Отсутствует законодательство, по защите от ростовщичества. Небанковским организациям разрешается заниматься кредитованием. Широко известная Британская фирма, занимающаяся хищническим кредитованием начала работать в Польше
Чехия (4,5)	В Чехии отсутствует законодательство, по защите от ростовщичества. Гражданский кодекс запрещает чрезвычайно высокие процентные ставки, но закон не определяет размера этих ставок. Небанковские учреждения могут заниматься кредитованием.
Испания (2)	Есть законодательство, по защите от ростовщичества. Небанковским учреждениям запрещено предоставлять займы.

ИЛЛЮСТРАЦИЯ 2: ПРОЦЕНТНЫЕ СТАВКИ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ



В Иллюстрации 2 представлен обзор процентных ставок, которые взимали 32 МФО, принимающие участие в исследовании ЕМС в 2004 году. Очевидно, что процентные ставки в Великобритании гораздо выше, чем в других странах.

Один из самых интересных вопросов в области правовой среды – насколько гармонизированное Европейское банковское законодательство благоприятно для микрофинансов.

Процесс Европейской интеграции ведет к прогрессу в области внедрения банковского законодательства на общеевропейском уровне. Государства-члены приняли две банковские директивы (1977 и 1989 годы), которые совместно с соответствующими поправками, определяют две главных цели помимо гармонизации законодательства:

- Защита вкладчиков (сумма обязательных депозитов до €20,000 для каждого вкладчика из стран Европы).
- Создание равных условий для конкуренции (только кредитные организации, имеющие банковскую лицензию, могут принимать депозиты).

Банковские директивы ЕС не относятся к организациям, занимающимся только кредитованием, и тем самым прямо не влияют на микрокредитование. Однако некоторые государства-члены ограничивают предоставление кредитов только рамками банков. Именно так обстоит дело в Германии, Португалии и Испании¹. Для организаций в этих странах, единственная возможность для предоставления микрокредитов – партнерство с традиционными банками². Существует две причины, по которым вводятся эти ограничения для небанковских организаций. Во-первых, организации, которые занимаются только кредитованием, часто привлекают средства из разных источников (этими источниками могут быть, в некоторых случаях, вклады населения или “депозиты”), поэтому риски в отношении кредитования за счет привлеченных средств, по-прежнему, сохраняются. Во-вторых, эти страны хотят избежать нечестной конкуренции между различными типами финансовых организаций, поскольку они регулируются

различными законами. Если, например, кредитная компания не должна соблюдать коэффициентов платежеспособности, она может предложить более благоприятные условия клиентам. Именно такой нечестной конкуренции хотели бы избежать вышеупомянутые страны³.

Еще один вопрос, который требует гармонизации – законодательство по защите от ростовщичества. Франция, Германия, Нидерланды, Бельгия, все Скандинавские страны и Италия ввели ограничения процентных ставок по кредитам, на уровне менее 10 процентов, которые, например, во Франции, особенно низкие для кредитов на развитие бизнеса. Смысл законодательства по защите от ростовщичества – защита потребителей и предпринимателей от чрезмерной задолженности и нечестных приемов.

Позитивная и улучшающаяся политическая среда и практика

Позитивная практика: соответствует потребностям организаций, оказывающих поддержку микропредприятиям, налаживание связей без ущерба для финансового сектора.

Франция

До последнего времени, можно было предоставлять кредиты только из своего собственного капитала; не разрешается предоставлять займы за счет привлеченных средств. Охват ADIE был ограничен собственными (ограниченными) ресурсами – Ассоциация могла развиваться только в случае заключения контрактов с различными банками. в июле 2003 года, Франция предусмотрела специальное положение в банковском законодательстве, которое позволяет ассоциациям, кредитующим определенные группы, брать кредиты и кредитовать за счет привлеченных средств. ADIE (Ассоциация Поддержки Экономических Инициатив) является единственной организацией во Франции, которая пользуется этим специальным положением. с момента принятия специального положения, ADIE получила

возможность выдавать кредиты за счет привлеченных средств, что позволяет организации повысить эффективность, поскольку ей не придется обращаться к банкам. Однако это специальное положение распространяется только на определенный тип клиентов, которых можно обслуживать, с тем, чтобы избежать конкуренции с банковским сектором. Только те, кто получает минимальное пособие (RMI) и безработные могут получать займы за счет привлеченных средств, размер максимально займа – €6,000, заем можно получить только в первые 5 лет деятельности. Положение принято для того, чтобы позволить ассоциациям предоставлять первые небольшие (хотя и более рискованные и более дорогие) кредиты начинающим предпринимателям на основе разделения рисков с традиционным финансовым сектором (хотя банки только несут риски в размере 30% суммы займа). Предоставление таких кредитов не служит заменой банковских услуг, напротив, оно является подготовкой потенциальных клиентов к банковскому финансированию.

Позитивная практика: Для изменения неясных, запутанных регуляторных норм, которые ведут к неразберихе в микрофинансовом секторе необходимо принятие четкой, стабильной и универсальной регуляторной среды, которая разрабатывается с учетом интересов всех заинтересованных лиц.

Румыния

Правовая среда для МФО неоднозначна. Румынские компании могут предоставлять займы, и три международных МФО имеют специальную лицензию Румынского Правительства на выдачу займов. Однако, было неясно, как долго продлится эта лицензия. По этой причине, 14 МФО сформировали коалицию, чтобы помочь разработать проект законодательства для прояснения ситуации. Закон был принят за основу, но его все еще необходимо подписать Министерству Юстиции и Правительству. Закон очень благоприятен для МФО, им предусмотрено либеральное регулирование, хотя еще стоит увидеть, как он работает на практике. в Румынии нет законодательства по защите от ростовщичества. в соответствии с нормами Центрального Банка, требования к залого очень высокие (от 100 до 200 процентов), что не дает возможности банкам предоставлять кредиты микропредприятиям или займам на открытие бизнеса.

Германия

В Германии, требуется банковская лицензия для предоставления кредитов (за исключением государственных учреждений). Осуществление банковской деятельности без лицензии рискованно и может закончиться тюремным заключением. Единственная возможность для небанковских организаций предоставлять займы микропредприя-

тиям – сотрудничество с банками. Насчитывается около пяти случаев партнерства между банками и МФО, но количество займов, по-прежнему, незначительно (<50). Другие организации являются государственными, их правовой статус зачастую неясен (что также верно и для других стран, в которых государственные органы исполняют финансовые функции).

Некоторые региональные органы используют схемы кредитования и называют их ‘возвратной помощью’, чтобы избежать правовых ограничений. Самые лучшие схемы, в городах Бремен и Гамбург, осуществляют револьверное кредитование (коэффициент погашения >90 процентов, количество >100 займов в год). Они предоставляют займы по рыночным процентным ставкам, целевая группа – население, не охваченное услугами банков, решение о выдаче займов и мониторинг осуществляют приглашенные специалисты.

Позитивная практика: Внедрение рекомендаций исследования Райфнера в области регуляторной среды для микрофинансов в Европе.

Исследование в области регуляторной среды для микрофинансирования в Европе⁴ пришло к выводу, что основной вопрос для микрокредитования – насколько монополия банков в области определенных финансовых услуг ограничивает предоставление микрокредитов небанковскими организациями. Контрактное право ЕС не предусматривает регулирования кредитования микропредпринимательства, поскольку, в отличие от потребительского кредитования, оно является кредитованием бизнеса.

Идеальная правовая среда для микрокредитования и ссужных услуг

В идеальной среде Европейские и национальные регуляторные органы должны рассматривать ‘Доступ к финансированию для каждого’ как цель настолько же важную, как и интересы ‘защиты вкладчиков’, через надзор за финансовым сектором. Помимо традиционных коммерческих банков, в идеальной среде должны быть созданы правовые условия для альтернативных финансовых организаций, чьей задачей является обеспечение доступа к микрофинансам малоимущих и маргинальных групп населения. Пока микрофинансовые организации предоставляют услуги, которые являются дополнительными к традиционному финансовому сектору, нечестной конкуренции быть не может⁵.

Рекомендации на будущее в отношении политических инициатив, которые могут способствовать созданию более благоприятной правовой среды:

- Польская и Британская модели банковского регулирования очень либеральны, и, тем самым не создают преград для развития микрофинансов. Однако мы считаем, что отсутствие законодательства по защите от ростовщичества не способствует интересам защиты потребителей.
- Модель можно дополнить регуляторными нормами, такими как в Германии: Максимальный размер процентных ставок ограничивается законодательством по защите от ростовщичества, которое запрещает взимать больше, чем двойную процентную ставку по сектору (например, недвижимость, займы), или превышающую среднюю процентную ставку по сектору на 12 пунктов и более.
- Французское банковское законодательство предусматривает специальное положение для микрокредитования. Положение принято для того, чтобы позволить микрокредитным организациям предоставлять первые небольшие (хотя и более рискованные и более дорогие) кредиты начинающим предпринимателям на основе разделения рисков с традиционным финансовым сектором. Предоставление таких кредитов не служит заменой банковских услуг, напротив, оно является подготовкой потенциальных клиентов к банковскому финансированию.

Автор данной работы – Хедвиг Сивертсен, который является заместителем директора FACET BV и руководителем команды исследовательского проекта ‘Политические инициативы, способствующие применению микрокредитования в Европе’. FACET – консалтинговая компания из Нидерландов, специализирующаяся в области развития малого предпринимательства по всему миру. www.facetbv.nl

1 Во Франции, небанковские организации могут заниматься кредитованием, если они не используют заемные средства или депозиты населения.

2 Гуен, С., Свободу маленьким? Живем в правовой среде для социального и микро финансирования в ЕС (Приложения 2) 2000.

3 Комментарий редактора: мы бы не стали характеризовать как ‘нечестную’ конкуренцию между регулируемые депозитарными организациями и недепозитарными организациями, которые не подлежат пруденциальному регулированию. Недепозитарные организации не обязаны придерживаться коэффициентов платежеспособности (и других пруденциальных коэффициентов), которые применяются к банкам именно потому, что крах недепозитарных организаций (i) не представляет угрозы для сбережений населения, (ii) по тем же причинам, обычно, не представляет такого же риска для финансовой системы, как крах банка.

4 Микрофинансирование: вопрос регулирования, У. Райфнер, 2001.

5 Комментарий редактора: тем не менее, МФО могут честно конкурировать с традиционным финансовым сектором, даже если МФО предлагают такие же продукты, и не обязаны придерживаться определенных пруденциальных требований, которые должны соблюдать банки. Пруденциальные нормы, обычно, не относятся к недепозитарным организациям, и тот факт, что небанковские организации не должны их соблюдать нивелируется другими факторами (например, небанковские организации не имеют возможности привлекать депозиты).

Финансы для малоимущих: регуляторные проблемы инвестиций частного сектора

продолжение с 13 страницы

- 1 Йенс Райнке экономист Международного Валютного Фонда в Вашингтоне, ранее он был одним из директоров IRIS Center в Университете штата Мэриленд. Кейт Друшель работает в IRIS Center, она занимается правовыми и регуляторными вопросами в области микрофинансирования. Полная версия данной статьи финансировалась Агентством Международного Развития США в качестве дополнения к исследовательскому проекту ‘Финансирование Микрофинансовых Организаций: Переход к Частному Капиталу’ совместно с Chemonics International, и была опубликована под заголовком microNote 7, см. <http://www.microlinks.org>. Авторы несут ответственность за все допущенные неточности.
- 2 CGAP (2004). ‘Иностранные Инвестиции в Микрофинансирование: Кредиты и Инвестиции в Капитал Квази-Коммерческих Инвесторов’. Обзорная статья CGAP № 25. Консультативная Группа Оказания Помощи Малоимущим, Вашингтон, Округ Колумбия
- 3 Для большей ясности, в данной работе используется стандартная экономическая терминология. Инвестиции – предоставление капитала в любой форме, либо взносы в акционерный капитал, либо долгосрочные или краткосрочные кредиты. Регулирование включает в себя постановления, законы, указы и надзорные действия, независимо от их правового статуса.
- 4 Микрофинансовые организации (в данной работе) – юридические лица, независимо от наличия банковской лицензии.
- 5 В тоже время, налоговые льготы необходимы для выживания многих микрофинансовых организаций.
- 6 Обсуждение классификации активов при инвестициях в МФО, см. М. де Соуза-Шилдс и К. Франкевич (2004). ‘Финансирование Микрофинансовых Организаций: Контекст для Перехода к Частному Капиталу’. MicroReport № 8. USAID, Вашингтон. См. <http://www.microlinks.org>

ОРГАНИЗАЦИИ, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ МФЦ

- Агентство США по Международному Развитию (USAID)
- Консультативная Группа Помощи Беднейшим (CGAP)
- Фонд Чарльза Стюарта Мотта
- Фонд Форда
- Институт ‘Открытое Общество’
- Сеть SEEP



Microfinance Centre for CEE and the NIS
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
<http://www.mfc.org.pl>