



# Policy Monitor

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

№.1, июль 2002

## ВВЕДЕНИЕ

### Приветствуем всех!

Сектор микрофинансирования укрепляет свои позиции в нашем регионе. Почти каждый месяц мы узнаем о новой инициативе, связанной с оказанием поддержки микропредприятиям. Отлично! Благодаря этому, одновременно с улучшением уровня жизни, общество и рыночная экономика становятся более развитыми. К сожалению, сколь часто мы слышим об успехе, столь же часто мы узнаем о юридических препонах, препятствующих развитию сильного микрофинансового сектора. В разных странах правовая ситуация значительно варьируется, от государственной поддержки микрофинансирования до запрета на кредитование со стороны всех юридических единиц кроме банков (что невероятно затрудняет развитие микрофинансирования). В странах с правовой и регулирующей средой, неблагоприятной для микрофинансирования, развитие сильных и самокупаемых учреждений требует огромных усилий, что возможно лишь в атмосфере поддержки со всех сторон разработчиков политики, доноров и практиков.

Мы рассматриваем Монитор Политики как средство распространения информации и опыта решения стратегических вопросов. В целях достижения этой задачи мы намерены представить примеры из стран, которые находятся в процессе создания правовой среды, благоприятной для микрофинансирования. В то же время следует отметить, что страны нашего региона отличаются друг от друга, и в силу этого, ситуации, возникающие в данной стране (и представленные в Мониторе) могут быть абсолютно несхожи с теми, которые возникли или возникнут в других странах. Тем не менее, мы надеемся, что дискуссия, которая развернется в Мониторе, позволит читателям разобраться в различных возможностях и поможет понять, что происходит или что может быть предпринято в их собственных странах.

В этом первом выпуске Монитора Вы найдете крайне интересную статью о ситуации в Казахстане. Автор описывает сотрудничество казахского национального банка с консультантами USAID по вопросам регулирования микрофинансовых организаций. В этом же разделе Марта Богданч от имени CRS Хорватии представляет ситуацию в Хорватии и процесс разработки законопроекта для создания микрофинансовых организаций нового типа. В этом выпуске представлены также краткие новости о стратегических усилиях в Армении и России, представленные, соответственно, Мариам Есян и Стивеном Маклеодом, и отрывок из «В погоне за регулированием» Роберта Пека Кристена и Ричарда Розенберга об альтернативных подходах к надзору за микрофинансовыми организациями. И наконец, в последнем разделе мы представляем интервью (проведенное Агатой Шостек и Мартином Фиалковским) с председателем Комитета по Экономике Польского Парламента, Адамом Шейнфельдом, который рассказывает о государственном плане использования микрофинансов в качестве инструмента в борьбе с безработицей.

Позвольте мне также воспользоваться возможностью поблагодарить Институт Открытое Общество за финансовую поддержку, оказанную Монитору Политики, и всех авторов, внесших свой вклад в этот выпуск Монитора. В то же время, поскольку лучших результатов можно достичь лишь в случае активного вовлечения в дискуссию всех сторон, мы призываем всех поделиться своим мнением и опытом по поводу процессов в области правового регулирования и законодательных реформ. Мы будем очень рады опубликовать их в Мониторе Политики.

Благодарим Вас за все ваши предложения и информацию. Это поможет нам повысить качество Монитора.

Марцин Фиалковски ([marcin@mfc.org.pl](mailto:marcin@mfc.org.pl))  
Координатор Правовой и Управленческой Программы

## CEE / NIS НОВОСТИ И МНЕНИЯ

### РОССИЯ

## Новости из России

Стивен Маклеод, Главный консультант  
Микрофинансового Центра России

С 8-15 июня в Вашингтоне между Конгрессом США и Российской Государственной думой состоялась парламентская встреча по вопросу микрофинансирования. Цель визита заключалась в создании диалога и обмене информацией по вопросу правовой поддержки для создания небанковского финансового сектора как источника финансирования малого бизнеса. Во время визита, спонсируемого FINCA International и USAID Россия, российские законодатели получили информацию о микрофинансовых операциях, методологии, об альтернативных источниках кредитования и создании экономических возможностей для самых мелких и уязвимых групп предпринимателей даже в высокоразвитых странах (включая США).

4-го июня 2002 года в Москве состоялось первое заседание Руководящего Комитета по Политике Программы Поддержки Российского Микрофинансового Сектора (финансируемого USAID). Участники обсуждали возможности лучшего структурирования деятельности программы по поддержке правовых и законодательных инициатив, вопросов стратегии исследований и помощи в обмене информацией о деятельности программы.

24-го апреля 2002 года российской Думой был одобрен в первом чтении закон о «Кредитных кооперативах».

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

# Альтернативные подходы к надзору

РОБЕРТ ПЕК КРИСТЕН И РИЧАРД РОЗЕНБЕРГ, ГЛАВНЫЙ КОСУЛЬТАНТ CGAP

Регулирование большого количества маленьких небанковских посредников (будь то специально регулируемые микрофинансовые организации или прежде не контролируемые кредитные союзы) создает для контролирующих органов массу проблем, которые мы обсуждали выше. Далее приводится и обсуждается несколько альтернатив банковскому надзору.

## Самонадзор

Опыт самонадзора (определяемого здесь как механизм, согласно которому ответственность за мониторинг и применение пруденциальных норм лежит, в первую очередь, на органе, который контролируется поднадзорными организациями), похоже, подкрепляет довольно категоричный вывод. В бедных странах самонадзор финансовых посред-

ников испробовался десятки раз и постоянно оказывался неэффективным (при этом «эффективность» определяется следующим образом: (а) когда как минимум 80 процентов лицензированных организаций являются фактически платежеспособными, и (б) такая ситуация остается стабильной в течение нескольких десятилетий), даже в тех случаях, когда доноры предоставляли значительную техническую помощь. Причину неудачи этого механизма обнаружить не сложно. Если контрольный журнал ведут сами подконтрольные стороны, это представляет собой очевидный конфликт интересов. В основном самонадзор на практике осуществлялся федерациями финансовых кооперативов, однако трудно найти причину, по которой стоило бы ожидать от федераций

микрофинансовых организаций лучших результатов.

В Гватемале и Доминиканской Республике небольшие группы сильных кредитных союзов сформировали федерации, в чьи задачи входило осуществление мониторинга и применения пруденциальных норм. Выполнение этих задач данными федерациями имеет свои преимущества. В число контролируемых ими кредитных союзов входят только те, что имеют сильное финансовое положение. Системы бухгалтерского учета и отчетности не просто хорошие они единые. В контролирующем офисе работают технически грамотные сотрудники. Но, несмотря на все эти преимущества, сотрудники обеих федераций, а также многие из кредитных союзов-членов, в частной беседе признают, что «контролер», скорее всего, окажется бессильным, если какой-либо

## СВЕДЕНИЯ / NIS НОВОСТИ И МНЕНИЯ

### КИРГИЗСТАН

## Новый микрофинансовый закон в Киргизстане

ДЖЕЙСОН МЕЙКЛ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР FINCA КИРГИЗСТАНСТАН

В июне 2002 года верхней и нижней палатами киргизского Парламента был принят Закон о микрофинансовых учреждениях (МФУ). Его подписание президентом ожидается в конце июля. Закон о МФУ является кульминацией трехлетней работы. Первоначальный законопроект был разработан FINCA International, Тимом Лиманом и Кети Лауер на средства IFC.

Закон предусматривает трехъярусную систему: МФУ, привлекающие коммерческие депозиты; МФУ, выдающие коммерческие кредиты; и МФУ, выдающие только некоммерческие кредиты. Этот закон большой шаг для Киргизстана, но он обеспечивает лишь правовую основу для МФУ. Национальный банк должен теперь разработать нормативные акты, которые будут регулировать ежедневную работу МФУ. ■

### АРМЕНИЯ

## Ситуация в Армении

МАРИАМ ЕСАЯН, ДИРЕКТОР UMCOR / AREGAK

Микрокредитный Форум Армении, созданный в 1997 году, является консорциумом различных микрофинансовых организаций. В течение последних двух лет одной из крупнейших инициатив Форума явился проект «Закона Армении о микрофинансировании» (финанси-

руемый UNDP). В задачи этой инициативы входило изучение правовой и управленческой среды в Армении и, в случае необходимости, создание нового закона о микрофинансировании. После проведения исследования местные эксперты посоветовали разработать проект закона о микрофинансировании. Законопроект был представлен юридической подкомиссией Микрокредитного Форума для ознакомления следующим инстанциям: микрофинансовым организациям, донорам и тем представителям Национальной ассамблеи Армении, которые поддержали эту инициативу. На более позднем

этапе в проект были также вовлечены зарубежные юристы. Они посоветовали объединить проект Микрокредитного Форума с иными инициативами, существующими на данный момент в Армении и направленными на создание законов и нормативов, регулирующих различные виды небанковских учреждений.

В настоящее время Форум получил от UNDP продление проекта без изменения стоимости и находится в процессе подготовки Рабочего Плана для заключительной стадии проекта. В целях завершения задач своего проекта Форуму будет необходимо мобилизовать дополнительные средства микрофинансовых практиков и доноров.

В то же время, в 2002 году были проведены два новых закона, относящиеся к финансовому сектору и потенциально имеющие отношение к микрофинансовому сектору: Закон о кредитных клубах и Закон о небанковских финансовых учреждениях (NBFIs).<sup>1</sup> Наблюдается определенная заинтересованность доноров в дальнейшей работе по гармонизации всех этих различных правовых аспектов (двух новых законов и закона о Микрофинансовых организациях) с другим соответствующим законодательством Армении (включая Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Закон о Банках и Закон о Центральном Банке Армении). ■

Эта статья является частью работы "The rush to regulate: legal framework for Microfinance" доступной на [http://www.cgap.org/html/p\\_occasional\\_papers.html](http://www.cgap.org/html/p_occasional_papers.html). Автор не ознакомился с сокращением.

<sup>1</sup> Уже один член Кредитного Форума выразил свой интерес в получении квалификации для работы в качестве небанковского финансового учреждения согласно новому закону. Большинство членов Кредитного Форума предпочитает работать в качестве неправительственных организаций, выдавая займы согласно Гражданскому кодексу, по крайней мере до тех пор, пока будет принят более подходящий закон, регулирующий деятельность микрофинансовых неправительственных организаций.

## СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

крупный кредитный союз откажется подчиняться. Они не верят, что правление, назначенное подконтрольными кредитными союзами-членами, сможет сохранить доверие или удержаться в случае чрезвычайной ситуации. По этой и другой причинам обе федерации стремятся к тому, чтобы их члены подчинились органу банковского надзора.

### Делегированный надзор

В соответствии с некоторыми предлагаемыми моделями, орган надзора сохраняет власть над контролируемыми учреждениями и несет ответственность за них, но делегирует регулярный мониторинг и проверку на местах третьей стороне, такой, как федерация микрофинансовых организаций или независимая специализированная организация. Роль органа надзора состоит в том, чтобы (1) периодически проверять надежность мониторинга и инспекций своего агента и (2) вмешиваться в случае возникновения проблемных ситуаций.

Если таким агентом является федерация микрофинансовых организаций, то она, скорее всего, успешно справится с проблемными ситуациями, только если государственный орган надзора будет достаточно активно контролировать агента, что даст ему возможность получать высокую степень фактического контроля операций агента. И хотя орган надзора может быть в состоянии делегировать свое право мониторинга, обычно закон не разрешает передавать полномочия и ответственность за вмешательство в случае возникновения проблем или краха организации. Таким образом, орган надзора, принимающий ответственность за деятельность новых микрофинансовых организаций и ожидающий, что агент будет выполнять большую часть работы, впоследствии может обнаружить, что у него накопилось множество серьезных дел, которые нельзя делегировать.

Чтобы достичь успеха, агенту, вероятно, необходимо лучше осуществлять мониторинг состояния и риска микрофинансовых организаций, чем обычная аудиторская фирма. Как мы уже показали выше, внешние аудиторские проверки микрофинансовых организаций до сих пор были печально известны своей ненадежностью оценки точности финансовых отчетов микрофинансовых организаций, и особенно качества портфеля займов.

### Апексные структуры

В некоторых странах существует апексная структура или национальный фонд, которые «оптом» кредитуют местные микрофинан-

## ДЛЯ СПРАВКИ

В большинстве стран государство занимается **регулированием** и **надзором** деятельности финансовых учреждений с целью обеспечения надежности и устойчивости финансовой системы в целом и защиты инвесторов от потери их инвестиций. Это называется «**пруденциальным регулированием и надзором**». В сфере микрофинансов, консервативному управлению и надзору, в основном, подлежат лишь учреждения, берущие депозиты. Микрофинансовые учреждения, выдающие кредиты, могут подлежать иным формам **непруденциального регулирования**.

Термин «**регулирование**» часто используется как в отношении законов (т.е. законодательство, введенное Парламентом или иными законодательными органами), так и положений (т.е. нормативные акты, принятые исполнительным или административным органом, таким как Центральный Банк или Министерство Финансов).

**Надзор** над финансовыми учреждениями заключается в мониторинге данных, с целью определения их соответствия стандартам, установленным консервативными положениями. В большинстве стран надзор производится Центральным банком или отдельным агентством по банковскому надзору. В некоторых странах кредитные объединения и аналогичные депозитарные учреждения находятся под надзором иного агентства, такого, как Министерство кооперативов.

Цель надзора, осуществляемого агентством, заключается в обеспечении гарантии того, что каждое поднадзорное финансовое учреждение находится под умелым руководством, способным защитить своих вкладчиков и не допустить его возможного краха, могущего привести к краху других депозитарных финансовых учреждений. Таким образом орган надзора пытается защитить финансовое «здоровье» отдельных учреждений, с целью защиты «здоровья» всего финансового сектора в целом.

Задачи консервативного надзора, в основном, неактуальны в случае недепозитарных, кредитных финансовых учреждений, таких как микрокредитные организации. Здесь нет вкладчиков, нуждающихся в защите, и крах отдельного учреждения не может сказаться на «здоровье» более широкого финансового сектора. Государство опять-таки может быть заинтересовано в регулировании такого типа финансовых учреждений по иным причинам, таким, как поощрение открытости и предотвращение мошенничества и финансовых преступлений. Тем не менее, это пример **непруденциального регулирования**, и здесь государство не несет ответственности за «здоровье» учреждений, которыми управляет. ■

совые организации обычно те, которые занимаются только выдачей займов. Как инвестор, такой апекс по своей природе является чем-то вроде контролирующего органа. Если он хочет, чтобы кредит был возвращен, он должен оценить и проконтролировать надежность микрофинансовой организации, которую он собираются кредитовать. Если микрофинансовая организация не соответствует установленным стандартам, в предоставлении займа ей отказывается.

Иногда предлагается использовать апексные структуры для контроля над привлекающими депозиты микрофинансовыми организациями, обычно при условии делегирования функций надзора финансовыми властями. Такой механизм может потенциально заключать в себе конфликт интересов: например, захочет ли апекс закрыть микрофинансовую организацию, которая должна ему деньги? Некоторые апексы с успехом вернули свои займы, однако в качестве оправдания для их существования часто ожидается, что они послужат причиной существенных улучшений в работе финансируемых ими микрофинансовых организаций. Но очень немногие действительно достигли заметных успехов в этом деле. PKSF, крупная микрофинансовая апексная структура в Бангладеш, похоже, является исключением из

печального опыта работы апексов. Но этот апекс был учрежден после того, как уже сформировалась критическая масса кредитоспособных микрофинансовых организаций ситуация, которая характерна лишь для немногих других стран.

### Рейтинговые агентства

Тринадцать сильных кредитных союзов в Гватемале формируют частное рейтинговое агентство, которое будет оценивать и сертифицировать их финансовую надежность. Главная особенность состоит в том, что эти кредитные союзы не будут иметь контроля над рейтинговым агентством. Причина, вызвавшая этот шаг, состоит в том, что уровень доверия общественности к кредитным союзам упал настолько, что им приходится предлагать ставку по депозитам на 2 процента выше, чем конкурирующие банки, чтобы привлечь вкладчиков. Финансовые власти страны отказались взять на себя ответственность за надзор кредитных союзов, поэтому эта группа сильных организаций пытается найти альтернативу в лице частной организации, по крайней мере, в качестве временной меры. Рейтинговое агентство будет иметь большой бюджет на рекламу, чтобы сформировать общественное признание надежности сер-

тификата, представляющего собой одобрение агентства. Основной санкцией, применяемой против несоответствующего стандартам кредитного союза, станет аннулирование сертификата этого кредитного союза и широкое оповещение об этом. Агентство еще не начало свою работу, поэтому говорить о результатах эксперимента пока рано. Однако, существует ряд важных причин, по которым к концепции рейтингового агентства следует подходить с осторожностью.

Потребителями рейтингов в Гватемале являются вкладчики, которые могут использовать их для того, чтобы оценить надежность своих вкладов. В случае микрофинансовых организаций, не привлекающих депозиты, потребителями являются инвесторы главным образом, доноры. В Латинской Америке и Южной Азии две компании, составляющие в основном рейтинги кредитных микрофинансовых организаций, несколько разочарованы спросом доноров на их услуги.

Гватемальский эксперимент имеет неоспоримые преимущества, которые вряд ли присущи рейтинговым схемам микрофинансовых организаций в большинстве стран. Все кредитные союзы-участники согласились с принятыми нормами. Все они имеют одинаковые методологии, стандарты бухгалтерского учета и информационные системы. Их борьба за депозиты с коммерческими банками является стимулом для обращения с просьбой о контроле. Но даже несмотря на это, сейчас еще не ясно, станет ли успешным рейтинговое агентство Гватемалы.

### Страхование депозитов

Недавно оживились дискуссии по поводу возможности страхования депозитов микрофинансовых организаций. Услуги страхования могли бы предоставляться государством в качестве дополнения к регулированию и контролю; или это страхование может осуществляться негосударственным органом (и, возможно, при поддержке доноров) в качестве замены официального регулирования и контроля. Такая схема может представлять собой страхование депозитов в чистом виде, то есть единственной функцией страхования будет возврат депозитов мелким вкладчикам в случае краха депозитария, или служить стабилизационным фондом, обеспечивающим ликвидность платежеспособных микрофинансовых организаций в экстренных случаях, или же капитальной поддержкой для микрофинансовых организаций, находящихся под угрозой банк-

ротства и желающих принять ответные меры. При отсутствии подобного опыта мы можем только привести ряд общих наблюдений.

Существует авторитетное мнение, направленное против страхования депозитов, обычно на основании того, что это затрудняет контроль учреждения вкладчиками, поощряет рискованное поведение со стороны менеджеров и более, чем это желательно, централизует риск. Но даже тем, кто положительно относится к страхованию депозитов, стоит иметь в виду, что оно приводит к ряду особых проблем для микрофинансовых организаций.

Специальный национальный фонд страхования для микрофинансовых организаций борется с проблемами, связанными с недостатком статистических данных. Учитывая относительно небольшое количество микрофинансовых организаций, необеспеченность их портфелей и отсутствие исторических данных об убытках по займам, как определить размер фонда, который был бы адекватен для того, чтобы обеспечить вкладчикам тот уровень надежности, о котором сообщает реклама? Чтобы обеспечить такую надежность, фонд, безусловно,

должен составлять существенно большую долю от объема депозитов, чем в обычных коммерческих банках.

### Банковские гарантии

На основании работы Берта Эли (Burt Ely), Джей Ди Фон Пишке (J.D. Von Pischke) выдвинул оригинальное предложение о том, что небанковским микрофинансовым организациям следует разрешить привлекать депозиты при условии, что все они будут гарантированы банком, имеющим официальную лицензию, и как минимум 50 процентов будет вторично застраховано в оффшорной зоне (1998 г.). Такой подход освободит органы надзора от дополнительной нагрузки. При этом возникает естественный практический вопрос: возможно ли найти банки, которые были бы готовы предоставить такие гарантии, и оффшорные компании, согласные вторично их застраховать, по приемлемой для микрофинансовых организаций цене? Поддержат ли этот эксперимент доноры, временно оплатив часть банковского риска? Если кто-то решится попробовать, то время ответит на этот вопрос.

## ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

### КАЗАХСТАН

# Микрокредитные организации

## Вопросы регулирования и надзора

Брайан Д. Стайруолт, Барентс Групп, КПМДжи Консалтинг, Инк.,

ПРОЕКТ USAID ПО РЕФОРМЕ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В НАЦИОНАЛЬНОМ БАНКЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Настоящая статья представляет собой краткий обзор попыток усовершенствования законодательной среды микрокредитных организаций в Республике Казахстан. Агентство США по международному развитию («USAID») предоставляет техническую помощь Национальному Банку Республики Казахстан по вопросам банковского надзора.**

Начиная с мая 2001 года консультанты USAID начали оказывать помощь НБРК в решении важной задачи обеспечения роста небанковских финансовых организаций в Казахстане. Руководство НБРК особый акцент делало на своем желании создания большего количества финансовых учреждений, в особенности учреждений

микрофинансирования, в небольших населенных пунктах, где соответствующий уровень банковских услуг может отсутствовать. Для частичного достижения этой цели НБРК выразил желание разработать специальный закон или положение о микрокредитовании, наличие которых до минимума свело бы вмешательство НБРК в деятельность по микрофинансированию. Первоначально Нацбанк хотел лицензировать деятельность микрокредитных организаций и создать минимальный правовой фон для их деятельности. НБРК высказал желание минимизировать уровень пруденциального надзора и общего бремени регулирования в отношении микрокредитных организаций, насколько это возможно. Далее Нацбанк выразил желание создать несколько «уровней» банковских

организаций в Казахстане, начиная с крупнейших коммерческих банков и кончая микрокредитными организациями, причем привилегия деятельности по привлечению депозитов предоставляется только самым крупным коммерческим банковским организациям.

Из бесед с различными людьми и организациями, действующими в Казахстане, создалось впечатление, что многие из микрокредитных организаций работают в неофициальном секторе. Эти организации не переходили в официальный сектор, пытаясь избежать чрезмерного бремени регулирования, как например, затянутый и не совсем прозрачный процесс лицензирования банковской деятельности, финансовый режим регулирования, который проводил неадекватное разграничение между микрокредитными организациями и коммерческими банками, и, наконец, чтобы избежать налогов. Поскольку Нацбанк не может прямо инвестировать или участвовать в микрокредитной деятельности, задачей Нацбанка было облегчение регулирования и надзора за такими организациями с тем, чтобы стимулировать их переход в официальный сектор экономики. Другим действенным стимулом для микрокредитных организаций для их перехода в официальный сектор была возможность использовать законодательную систему для взыскания долгов. Наиболее существенными вопросами в этой связи были следующие:

- Должен ли Нацбанк решать вопросы, связанные с микрокредитными организациями, с помощью отдельного закона или же с помощью положения, которое подпадает под существующее банковское законодательство?
- Какой должна быть процедура лицензирования для микрокредитных организаций?
- Какие пруденциальные нормативы должны применяться к работе микрокредитных организаций (если они вообще должны применяться)?
- Как будет осуществляться надзор за микрокредитными организациями?
- Следует ли применять к микрокредитным организациям предельные уровни процентных ставок?

Дискуссии, которые предпринимались раньше, первоначально внимание сосредотачивали на политическом риске, связанном с выдачей лицензий в Казахстане. Если коммерческий банк становится неплатежеспособным или неликвидным и впоследствии теряет свою лицензию банковского учреждения, казахстанский Парламент часто возлагает ответственность на Председателя Национального Банка. Похоже, парламент считает нерелевантным тот факт, что коммерческие банки являются частными

компаниями, а не контролируемыми государством, поскольку в Парламенте считают, что следует связывать определенную долю ответственности с тем лицом, которое выдает лицензию. Такое отношение схоже с тем, когда ведомство, выдающее водительские права, считают ответственным за автомобильные аварии, поскольку ведомство выдало такие права и должно отвечать за водителей. Учитывая такой политический риск, исходящий от казахстанского Парламента, Нацбанк проявлял нерешительность в выдаче лицензий микрокредитным организациям, поскольку его могли бы посчитать ответственным за финансовое состояние многих мелких организаций, которые функционируют в отдаленных регионах страны. Учитывая эти факторы, НБРК решил разработать проект закона о микрокредитных организациях вместо проекта внутреннего положения.

Согласно положениям проекта закона о микрокредитных организациях, эти организации будут регистрироваться в Министерстве юстиции, Государственное агентство по статистике будет осуществлять мониторинг их деятельности, а регулировать их деятельность, по существу, будет Министерство госдоходов с помощью налоговых органов. НБРК не будет лицензировать, регулировать или осуществлять надзор за деятельностью микрокредитных организаций. Поскольку микрокредитные организации не будут лицензироваться или регулироваться каким-либо регуляторным органом финансового сектора, пруденциальные требования к минимальному размеру капитала, минимальной ликвидности, открытым валютным позициям и лимитам максимального объема риска на одного заемщика к микрокредитным организациям применяться не будут. Это довольно неудачный момент, так как руководители микрокредитных организаций не обязательно могут быть достаточно опытными и сведущими в принципах управления финансовыми учреждениями; поэтому они могут посчитать необходимым использование пруденциальных нормативов, схожих с нормативами коммерческих банков. Проект закона определяет микрокредит в качестве 1000 минимальных расчетных показателей (примерно 5300 долларов США или свыше трехкратного размера ВВП на душу населения). Та же самая сумма применяется в отношении минимального размера капитала, требуемого для открытия микрокредитной организации. Кредитование свыше этой суммы организацией, зарегистрированной в качестве микрокредитной, запрещается.

Консультанты USAID рекомендуют НБРК изменить проект закона с тем, чтобы он был более гибким с точки зрения лимитов кредитования

и чтобы тем самым способствовать созданию большего количества микрокредитных организаций. Предлагаемый лимит кредитования выглядел бы следующим образом: «Микрокредитная организация не может предоставлять кредит одному заемщику, превышающий 15% ее уставного капитала, а средний размер остатка по всем непогашенным кредитам в любой заданный момент времени не должен превышать определение микрокредита (1000 минимальных расчетных показателей)». Такое определение позволило бы более крупным микрокредитным организациям выдавать более крупные индивидуальные кредиты, оставаясь в рамках пруденциальных лимитов и в то же время позволяя всем микрокредитным организациям и далее заниматься предоставлением микрокредитов в качестве своего основного бизнеса. Расчет среднего первоначального объема кредита для всего микрокредитного портфеля не должен быть сложным.

В процессе длительных обсуждений с Нацбанком консультанты USAID добились успеха в вопросе выведения некоторых вопросов из закона о микрокредитных организациях, которые могут только помешать микрокредитным организациям; таких как требования к ведению подробной документации для кредитного досье и другие требования к заемщикам, такие как проверенные аудиторами финансовые отчеты и устав корпорации. Сотрудники НБРК, в частности, юристы, имеют трудности с пониманием уровня неформальности, связанной с микрокредитованием, в целом. Непосредственное посещение микрокредитной организации оказалось полезным в этом отношении для иллюстрации некоторых основных различий между кредитными операциями коммерческого банка с крупными корпоративными клиентами и микрокредитованием предпринимателей.

Национальный Банк также рассматривает возможность принятия положения, которое устанавливало бы предельный размер процентов, которые можно было бы взимать по кредитам частным лицам и мелким предприятиям. Это начинание является частью более значительной работы в Правительстве Казахстана по снижению стоимости кредитов для мелких предприятий и частных лиц. Это похвальная цель, но все же достижение этой цели с помощью предельных размеров процентных ставок, возможно, не такое уж благоразумное решение. Консультанты USAID проинформировали НБРК о рисках, связанных с этим видом законодательства о микрокредитовании, поскольку определенные затраты, связанные с предоставлением кредитов, являются фиксированными, независимо

от размера кредита. Эти фиксированные затраты значительно увеличивают ставку, которую необходимо взимать при предоставлении микрокредитов, чтобы достичь приемлемой прибыли. В конечном счете, НБРК может достичь поставленной из лучших побуждений цели снижения процентных ставок для мелких предприятий и частных лиц, но лишь обнаружить нехватку кредитодателей из-за невозможности получения прибыли с новыми, значительно уменьшившимися доходами. Консультанты USAID побуждают НБРК разработать положения, которые касались бы прозрачности и справедливости сделок с частными лицами и мелкими предприятиями, а не строгих предельных размеров процентных ставок. Прозрачность операций позволяет частному лицу или предпринимателю прицениться к кредитам. Таким образом, стоимость кредитов снизит конкуренция с помощью эффективности операций, а не жесткого лимита процентных ставок.

Буду рад ответить на вопросы, связанные с процессом микрокредитования в Казахстане, или обсудить вопросы регулирования с микрокредитными организациями в целом. Участники семинара по микрофинансированию могут связаться со мной по адресу: bryan@nursat.kz или bstirewalt@kpmg.com. ■

## ХОРВАТИЯ

# Изменения в законах и наше участие

МАРТА БОГДАНИЧ, ДИРЕКТОР МИКРОПЛЮС СЛУЖБА КАТОЛИЧЕСКОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ (CRS) ХОРВАТИИ

Одной из основных причин медленного развития микрофинансового сектора в Хорватии является отсутствие правовой и регулирующей среды для этого рода деятельности. CRS предпочла не опираться на существующие законодательные формы (ни одна из которых, между прочим, не отвечает задачам микрофинансирования). CRS избрала новаторский подход и начала свою микрофинансовую программу, работая в рамках разрешенной деятельности в качестве неправительственной международной организации CRS. Для этого организация МикроПлюс получила специальное разрешение от Национального Банка Хорватии. Применяв этот подход, CRS также придерживалась своей основной стратегии программирования в Европе в целях обеспечения длительного влияния деятельности CRS, локализовав данную деятельность в подходящую местную организацию, которая будет продолжать работать независимо от дальнейшего физического присутствия CRS. Из-за относительно неразвитой правовой и регулирующей среды для микрофинансирования в Хорватии на данный момент, в целях «локализации» микрофинансовых программ, одной из первых задач была необходимость пропаганды в пользу изменений в законе. В данной статье описывается путь, пройденный CRS в целях удовлетворения необходимости выполнения микрофинансовой программы в рамках четко определенной, защищенной и современной правовой среды.

До начала своей микрофинансовой программы в Хорватии CRS провела оценку правовых форм, существующих для осуществления такого

рода программ и пришла к выводу, что для достижения поставленных задач наиболее подходящим вариантом является прямое осуществление программы. Эта модель позволит программе CRS МикроПлюс быстро достичь уровня самоокупаемости, отвечая, в то же время, финансовым нуждам бедных предпринимателей. Первым шагом CRS было получение разрешения от Национального Банка Хорватии на микрофинансовую деятельность в качестве международной неправительственной организации. В силу определенных финансовых и правовых условий, кредиты клиентам МикроПлюс фактически выдаются местным коммерческим банком. CRS получила разрешение вскоре после подачи прошения; тем не менее, правовая ситуация осталась довольно непостоянной и неустойчивой и ее нельзя было игнорировать, если имелась в виду более долгосрочная цель, а именно осуществление институционализации в качестве независимого местного учреждения.

В феврале 2002 года с целью зондирования необходимости разработки нового законодательства, которое могло бы обеспечить правовую основу для микрофинансовой деятельности, CRS создала юридическую координационную группу для изучения вопросов, встающих перед будущими микрофинансовыми учреждениями и для рассмотрения возможности принятия законодательства, специфического для микрофинансирования. Созданная рабочая группа состояла из представителей Национального Банка Хорватии, Министерства Финансов, Экономической школы, Института Банка и Страхования, Резидентской

Миссии Всемирного Банка в Хорватии, Юридической фирмы «Vedris and Partners» и CRS. Поскольку работа Всемирного Банка по осуществлению правовых реформ в области микрофинансирования в Боснии и Герцеговине к тому времени была уже, в основном, завершена, рабочая группа изучила ее с целью ознакомления с вариантами, рассмотренными в соседней стране. Основой для дискуссий по существу, послужил рабочий документ, выпущенный Отделом развития финансового сектора Всемирного Банка под названием «Основы управления микрофинансовыми учреждениями» («Рабочий документ Всемирного Банка»)<sup>2</sup>.

Группа договорилась рассматривать различные варианты, которые позволят трансформировать программу МикроПлюс CRS в местную организацию, когда программа достигнет более развитой ступени. Посему группа направила свои усилия на разработку нового законодательства, которое будет позволять микрокредитование. Особое внимание было уделено требованиям, чтобы новое законодательство (а) не налагало на государство значительные управленческие затраты; и (б) минимизировало потенциальные риски деятельности в отношении более широкого финансового сектора. Было принято решение рабочей группы предусмотреть легальную форму «только кредитной» неправительственной организации, которая позволит принимать денежный залог под кредиты (но не истинно депозитной) и которая не будет облагаться налогом на прибыль. В этой связи рассматривалась идея изменения существующего закона о неправительственных организациях. Однако от нее отказались на раннем этапе из-за сложности, связанной с разрешением должным образом вопросов, которые имеют особую важность для микрофинансирования. Группа также решила, что в настоящее время она не будет пытаться устанавливать классификацию видов учреждений (как было намечено в рабочем документе Всемирного Банка).

Следуя лучшему практическому опыту, описанному в документе Всемирного Банка, рабочая группа разработала проект закона о микрофинансировании, который предусматривал создание микрокредитных ассоциаций (МКА), в соответствии с Законом об ассоциациях, но с необходимостью получения разрешения на начало деятельности от Министерства финансов. Цель этих организаций будет заключаться в предоставлении микрокредитов населению. Согласно представленному проекту, МКА могут создаваться одним или более юридическими лицами или пятью частными лицами и должны

<sup>2</sup> Галлардо, Джоселито, Бикки Рандава и Хенни Ван Грюнинг: «Основы управления микрофинансовыми учреждениями», Рабочий документ по исследованию политики #2061, Отдел развития финансового сектора, Всемирный Банк, февраль 1999.

производить операции лишь со своими собственными средствами (донорским капиталом или коммерческими займами) и смогут брать денежные депозиты лишь в виде залога. Наличие, полученная в виде залога, не может использоваться в целях кредитования. Группа тщательно рассматривала вопрос необходимости включения положений, гарантирующих открытость микрокредитных операций и не допускающих конфликта интересов в сфере кредитования. Обе эти области очень важны в вопросе предотвращения возможного нарушения предложенной правовой структуры. Принимая во внимание организационное руководство, начальное предложение состояло в создании законодательного органа, который являлся бы, своего рода, руководящим советом, и назначении исполнительного директора. Все положения законопроекта, подготовленного рабочей группой и относящиеся к сектору неправительственных организаций опирались на положения тогда еще проекта Закона об ассоциациях, который в то время находился в стадии рассмотрения Парламентом.

Хотя законопроект был готов в конце 2000 года, произошли некоторые задержки в результате изменений в Правительстве после выборов в январе 2000 года. Изменения произошли также в составе Министерства Финансов. Это послужило причиной существенной задержки, около девяти месяцев, поскольку во время дискуссий в группе не было представителя Министерства Финансов. Поскольку группа хотела видеть конкретные шаги в отношении правовой реформы для микрофинансовых учреждений в Хорватии, девять месяцев представляли собой довольно долгий срок. Тем не менее этот период ожидания совпал с прибытием в Хорватию рабочей группы Кредита на Структурные Преобразования (SAL) Всемирного Банка, что позволило обсудить с ней среду и условия, необходимые для обеспечения работы микрофинансовой программы в Хорватии. Всемирный Банк имел своих экспертов, которые рассмотрели проект закона группы и, прислушавшись к их мнению, группа решила представить его на рассмотрение Правительству в рамках кредитного договора по Структурным Преобразованиям. Одновременно Всемирный Банк порекомендовал представить законопроект на рассмотрение специалисту по международному праву на предмет его содержания и гармонизации с другими хорватскими законами.

Основные встречи и переписывание финальной версии законопроекта происходили в февралемарте 2001 года. Юрисконсульт рекомендовал, как сделать закон более общим и применительным к различным микрофинансовым мето-

## Программа Политики Центра Микрофинансирования (МФС)

Программа Политики, разработанная Центром Микрофинансирования, ставит широкую задачу поощрения усовершенствований в области правовой и законодательной среды для микрофинансовых организаций в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ. С целью достижения этой задачи Центр Микрофинансирования занялся различной региональной деятельностью. В рамках Программы Политики Центр Микрофинансирования провел диагностический анализ существующей правовой и управленческой среды для микрофинансирования в странах Центральной Восточной Европы и СНГ, проведенный по принципу «от страны к стране». Мы завершили диагностическую оценку Армении, Грузии, Сербии и Таджикистана. Эти отчеты можно найти на сайте ([www.mfc.org.pl/policydiagnostic.php4](http://www.mfc.org.pl/policydiagnostic.php4)).

Другой важной работой, выполненной в рамках Программы Политики является проект центра обмена информацией, разработанный с целью предоставления нового инструмента – базы данных, содержащей законодательные акты, имеющие отношение к индустрии микрофинансирования в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ. База данных будет предоставлять

надежную и свежую информацию практикам, разработчикам политики и донорам, вовлеченным в реформу правовых и законодательных аспектов микрофинансирования.

Центр Микрофинансирования разработал также 4-часовой модуль тренинга по политике, предназначенный для обучения лиц, принимающих решения.

И, наконец, Центр Микрофинансирования организовал ежегодный Форум Политики по микрофинансовому праву и регулированию в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ. Цель Форума заключается в следующем:

- Сравнительная оценка прогресса по странам Центральной и Восточной Европы и СНГ;
- Повышение осведомленности разработчиков политики в вопросах, относящихся к политике;
- Усовершенствование преимуществ проекта центра обмена информацией;
- Повышение квалификации консультантов и специалистов, которые в дальнейшем могут быть привлечены к работе по реформе.

Вдя получения дополнительной информации по Программе Политики свяжитесь, пожалуйста, с Марцином Фиалковским ([marcin@mfc.org.pl](mailto:marcin@mfc.org.pl))

дологиям. Юрисконсульт дал также рекомендации по усовершенствованию положений, обеспечивающих открытость деятельности Микрокредитных ассоциаций, представил предложения о продаже активов при добровольном прекращении деятельности Микрокредитных Ассоциаций и изменил предложенную структуру руководства, что предполагало, так называемую «одноурную» структуру, т.е. учреждение будет иметь мандатную ассамблею учредителей и исполнительного директора. Это было сделано с целью приведения законопроекта в соответствие с тенденцией либерализации гражданского кодекса в отношении законодательства, регулирующего деятельность ассоциаций.<sup>3</sup> Пересмотренный законопроект превратил создание других регулирующих органов в необязательное. Окончательная версия законопроекта была готова в конце мая, после консультации с другими заинтересованными сторонами, включая Министерство малых и средних предприятий и Центральный Банк Хорватии.

Параллельно с этим процессом продолжались переговоры между Всемирным Банком и Правительством Хорватии по вопросам различных условий Кредитного Договора по Структурным Преобразованиям (SAL). Правительство избрало путь введения в силу закона о микрофинансировании как одно из основных условий

кредитного договора и решило включить его в окончательный текст SAL. Это сопровождалось серьезной поддержкой Кабинета Министров, а также желанием Министерства финансов улучшить условия деятельности для микрофинансовых учреждений и помочь наиболее неимущим экономически активным членам общества в получении доступа к микрокредитам.

Окончательная версия закона о Микрокредитных ассоциациях была представлена Министерству Финансов 12 июля 2001 года и ожидается его введение в силу Парламентом до получения второго взноса по Кредитному Договору по Структурным Преобразованиям (SAL). Второй транш по договору ожидается до конца 2002 года. Позитивным шагом по отношению к этому закону является принятие хорватским правительством в сентябре 2001 года Закона об ассоциациях в форме, не требующей дополнительных изменений в предложенном Законе о Микрокредитных ассоциациях. Хотя согласно первоначальному графику Правительства представление этого закона Парламенту планировалось до конца марта 2002 года, в настоящее время дата принятия закона хорватским Парламентом изменилась на дату представления, и первое чтение предложенного закона ожидается в первые месяцы второй половины этого календарного года. ■

<sup>3</sup>Тимоти Лиман, Кейт Лоуер: Меморандум проекта закона о микрокредитных ассоциациях, лицам заинтересованным в правовой и управленческой реформе в области микрофинансов в Хорватии, 5 марта 2002 года.

ПОЛЬША

## Интервью с Адамом Шейнфилдом, Депутатом польского парламента, председателем Экономической комиссии

• *Существует ли, по вашему мнению, пространство для микрофинансовых учреждений в Польше?*

А.С. В Польше все еще существует широкое пространство для микрофинансовых учреждений, несмотря на тот факт, что этот сектор экономики не предоставляет более карт-бланш. Банковские и небанковские учреждения уже действуют на этом рынке. Следует рассматривать следующие группы: в первую очередь, такие неправительственные организации как Fundusz Mikro и аналогичные организации, к примеру, Канадско-Польский Предпринимательский Фонд. Во вторую группу входят Кооперативы сбережений и кредитов (так называемые SKOK-и). Третью группу образуют кооперативные банки. Коммерческим банкам также предоставлены специальные возможности кредитования малых и средних предприятий (SME), хотя следует отметить, что они по-прежнему недоступны для широкого круга заемщиков. Несомненно, не следует забывать о строго государственных учреждениях, таких, как конторы по трудоустройству или агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства, деятельность которых направлена на поддержку развития предприятий и создание рабочих мест.

• *Можете ли вы описать вышеупомянутые учреждения более подробно?*

А.С. При обсуждении вышеупомянутых групп учреждений, выдающих малые кредиты, в более упрощенных терминах можно сказать, что продукт, предлагаемый такого рода неправительственными организациями, как Fundusz Mikro предназначен для самых мелких предприятий. Канадско-Польский Предпринимательский Фонд также концентрируется на малых предприятиях, но также имеет предложения для фирм средних размеров. Они предлагают намного более крупные кредиты, нежели Fundusz Mikro. Что касается SKOK-ов, если сохранятся тенденции, наблюдаемые в течение последних двух-трех лет, то положение SKOK-ов на финансовом рынке, обслуживающем малые и средние предприятия улучшится. SKOK-и развиваются удовлетворительно. Они находятся в состоянии трансформации своих подходов и не рассматривают свою основную роль в качестве «нако-

пительных счетов для рабочего класса». SKOK-и провели работу по разъяснению своей ситуации Парламенту, что дало свои плоды в виде изменений в некоторых законах. Благодаря этим изменениям они уже работают в иной сфере деятельности. В настоящее время SKOK-и обслуживают не только частных лиц, занимающихся экономической деятельностью, но и малые и средние предприятия. Можно сказать, что SKOK-и «вышли с фабрик на улицы». Кооперативные банки, репутация которых пострадала в начале девяностых, в настоящее время восстанавливают свои позиции. Вопреки чьему-либо мнению, кооперативные банки предоставляют займы не только под сельскохозяйственную и иную, связанную с сельским хозяйством деятельность (например, переработка продуктов), но выдают также кредиты на деятельность малых и средних предприятий, расположенных в небольших районах и селах. Существует несколько примеров кооперативных банков, работающих в больших городах и способных конкурировать с филиалами крупных коммерческих банков, работающими в той же зоне. Тем не менее, государственные учреждения, выдавая кредиты или снижая стоимость кредита путем субсидирования процентов на кредиты, взятые с целью создания новых фирм или рабочих мест, производят операции, имеющие не только деловую, но и социальную направленность.

• *Считаете ли вы, что в сложившейся ситуации существует необходимость создания новых микрофинансовых учреждений?*

А.С. Несмотря на существование вышеупомянутых учреждений на финансовом рынке, процесс развития малого предприятия и, что самое важное, возможности получения внешних финансов для создания фирмы или дальнейшего развития учреждения и возможности создания учреждений, обеспечивающих внешнее финансирование, все еще практически неограниченны.

Правительство и большинство в Парламенте планируют создание другой группы, которая будет предлагать предприятиям внешнюю финансовую помощь. Но успех этого плана будет зависеть от финансовых возможностей



государства и его решимости. Наличие хорошей идеи, при отсутствии средств на ее осуществление, недостаточно. Деньги нужны не только на создание

такого рода учреждения, но также на развитие уже существующих учреждений. Мы в Польше уже имеем около десятка гарантийных фондов и несколько кредитных фондов, хотя они и слабы в смысле капитала и нуждаются в инвестициях, которые позволят гарантировать развитие местных и региональных предприятий.

• *Считаете ли вы микрофинансовые предприятия важным инструментом борьбы с безработицей?*

А.С. Их важность в этом смысле не следует переоценивать. Если при ознакомлении с исследованиями, рассматривающими барьеры на пути развития предприятия, отставить в сторону общеизвестные препятствия, такие, как пошлины и слишком высокие налоги, большие затраты на труд, бюрократические барьеры и неопределенность и невнятность правовой системы, всегда остается одно самое серьезное препятствие на пути развития мелких фирм, заключающееся в отсутствии доступа к внешнему финансированию. Это означает, что даже преодолев вышеупомянутые барьеры, мелкие фирмы опять-таки не будут в состоянии создавать новые рабочие места, если не будут иметь денег для инвестирования в эти дорогие и рискованные предприятия.

Иными словами, что бы мы ни предпринимали в других областях, что могло бы повлиять на развитие предприятия, если мы не обеспечим доступ к внешнему финансированию, мелкий предприниматель не сможет развиваться и, следовательно, не создаст новых рабочих мест. Отсюда следует, что между уровнем развития микрофинансового сектора и уровнем безработицы существует тесная связь. Создание новых рабочих мест требует доступа к капиталу, а его в польской экономике все еще не хватает.

• *Благодарим вас за интервью.*

ИНТЕРВЬЮ БЫЛО ПРОВЕДЕНО АГАТОЙ ШОСТЕК  
И МАРЦИНОМ ФИАЛКОВСКИМ



**Microfinance Centre for CEE and the NIS**

ul. Koszykowa 60/62 m52, 00-673 Варшава, Польша  
+48 22 622 34 65, e-mail: microfinance@mfc.org.pl,  
<http://www.mfc.org.pl>