



Policy Monitor

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

№. 4, Ноябрь 2003

В ЭТОМ НОМЕРЕ:

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

- Облегчение доступа к финансовым услугам за счет балансирования законных интересов органов надзора 1
- Регуляторные требования в области микрофинансирования 9
- Заботиться о миссии, значит заботиться о клиенте 11

CEE / NIS НОВОСТИ И МНЕНИЯ

- ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
- Новая Директива ЕС – критерии ЕС в определении понятия «микро» 2
- МОЛДОВА
- Сберегательно – заемная ассоциация граждан 2

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

- ЛИТВА
- Кредитные союзы в Литве: обзор правовой среды 3

СОБЫТИЕ

- Второй Форум по Политике в Области Микрофинансового Законодательства и Регулирования в Странах СНГ 8

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

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

Облегчение доступа к финансовым услугам за счет балансирования законных интересов органов надзора

Рики Тигерт Хелфер, независимый консультант организации FINANCIAL REGULATION AND REFORM INTERNATIONAL и экс-председатель Федеральной корпорации страхования вкладов США

Введение

Финансовые услуги стимулируют экономическую деятельность, как в отдельно взятых странах, так и в мире в целом. Процветание экономики невозможно без предоставления финансовых услуг. Слои населения, не имеющие доступа к финансовым услугам, не могут эффективно участвовать в экономической деятельности страны.

По проведенным оценкам, отрасль микрофинансирования обслуживает более 50 миллионов клиентов во всем мире. Хотя эта цифра может показаться скромной по сравнению с приблизительно тремя миллиардами человек, живущими на грани бедности, получение ими займа в микрофинансовой организации, часто становится первым шагом на пути, которым люди во многих странах продвигаются к будущему экономическому процветанию, и автоматически переходят в средний класс. Этот процесс открывает новые социальные и экономические перспективы для семей и предоставляет им и странам, в которых они проживают, гораздо более широкие возможности для экономического благосостояния. (См. выступление Стэнли Фишера, бывшего первого заместителя директора Международного Валютного Фонда и вице-президента Ситигруп, на ежегодной микрофинансовой конференции азиатской общественности и женского мирового банка, посвященной роли микрофинансирования в борьбе с бедностью, 13 мая 2003 года).

На сегодняшний день отрасль микрофинансирования переживает важный этап в своем развитии. В процессе становления отрасль привлекла внимание регулирующих органов. Беспокойства в отношении рисков, которые сопутствуют предоставлению финансовых услуг, возможно, привели тех, кто осуществляет

регулирование, к ужесточению регуляторных требований к микрофинансам. Понимание этих рисков может помочь органам, осуществляющим финансовое регулирование, сделать экономически оправданные суждения относительно того, где лучше всего сосредоточить свое внимание. Разумные выводы в отношении регулирования представляются критическими, поскольку “чрезмерное регулирование” может сдерживать развитие кредитных услуг для населения, не имеющего доступа к финансовым услугам, и препятствовать экономической активности и инновациям.

Риск, неизбежный при оказании финансовых услуг

Риск заключается в самой природе такого бизнеса, как финансовые услуги. При оказании финансовых услуг тот, кто их предоставляет, принимает на себя ряд определенных рисков для того, чтобы удовлетворить потребностям своих клиентов. Взамен, за осознание данных рисков, поставщик финансовых услуг получает компенсацию. На самом элементарном уровне поставщик финансовых услуг одалживает клиенту деньги взамен за уплату процентов. По мере усовершенствования характера финансовых услуг природа рисков изменяется. Возможности для ведения экономической деятельности существуют потому, что фирмы, оказывающие финансовые услуги, с готовностью идут на определенные риски, стимулирующие экономический рост. Если бы никто не шел на принятие каких-либо рисков, экономической деятельности не существовало бы.

Банки – наиболее традиционные среди различных финансовых посредников, которые

продолжение на 6 странице ►

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Новая Директива ЕС – критерии ЕС в определении понятия «микро»

Марцин Фиалковский, координатор правовой программы, МФЦ

Надлежащее понимание значения терминов “микро, малый и средний бизнес” в различных странах является критическим не только для статистических целей, но также и для сравнения основных данных между регионами. Другими словами, предприятие в ЦВЕ или СНГ, которое считается малым или даже средним в соответствии с местными стандартами, возможно, будет рассматриваться как “микро” по стандартам ЕС. Этот недостаток взаимопонимания может повредить диалогу между сторонами, если они не осведомлены о различии.

6 мая, 2003 года, Европейская Комиссия утвердила новое определение микро, малых и средних предприятий в Европейском Союзе. Новая рекомендация заменила прежнюю Рекомендацию 96/280/ЕС, принимая во внимание изменения, которые произошли с

1996 года, а также возрастающий интерес Комиссии к микрофинансированию.

На сегодняшний день, в ЕС насчитывается более 19 миллионов микро, малых и средних предприятий, что составляет 99,8 % общего числа предприятий, они обеспечивают 65 миллионов рабочих мест. 93,3 % сектора составляют микропредприятия.

Новая рекомендация играет чрезвычайно важную роль, поскольку доступ к механизмам поддержки, как ЕС, так и национальным, очень часто ограничивается лишь некоторыми категориями предпринимательства. Поэтому надлежащее определение типа бизнеса могло бы помочь выяснить, может ли данный бизнес получить доступ к определенным преимуществам.

Окончательная цель новой рекомендации состоит в содействии предпринимательству,

инвестициям, юридической стабильности и инновациям, и в тоже время сокращению возможностей для злоупотреблений фондами, предназначенными для сектора малого и среднего бизнеса.

В результате консультаций с общественностью, которые проходили в 2001-2002 годах, Европейская Комиссия переработала критерии, разграничивающие сектор малого и среднего бизнеса. Комиссия приняла во внимание рост цен, производительности, а также инвестиций за период с 1996 года, и поэтому повысила критерии в отношении сумм в обороте и по балансовому отчету, в тоже время оставив без изменения количество работающих.

	Категория	2003	1996
Оборот (млн. Евро)	Средний	≤ 50	≤ 40
	Малый	≤ 10	≤ 7
	Микро	≤ 2	
Балансовый отчет (млн. Евро)	Средний	≤ 43	≤ 27
	Малый	≤ 10	≤ 5
	Микро	≤ 2	
Персонал	Средний	< 250	< 250
	Малый	< 50	< 50
	Микро	< 10	< 10

МОЛДОВА

Сберегательно – заемная ассоциация граждан

Игорь Георгица, консультант по правовым вопросам, Служба государственного надзора за деятельностью сберегательно – заемных ассоциаций граждан

Введение

Микрофинансовый сектор в Молдове, в основном представлен кредитными союзами, которые называют сберегательно – заемными ассоциациями граждан (СЗАГ).

Движение кредитных союзов, которые играют доминирующую роль в микрофинансовом ландшафте Молдовы, имеет долгую историю, КС появились в середине 19-ого столетия. После более чем 50-летнего перерыва, который был вызван присоединением Молдовы к Советскому Союзу в 1940 году, надежда для нового сектора кредитных союзов возродилась в 1996 году, благодаря внедрению Проекта по Финансированию Села – совместной программы Мирового банка и Правительства Молдовы, направленной на развитие КС в Молдове. В результате осуществления Проекта по Финансированию Села, первые 11 СЗАГ были основаны в 1997 году, знаменуя Ренессанс движения кредитных союзов.

На сегодняшний день зарегистрировано 520 СЗАГ, которые имеют свыше 68 тыс. членов. Портфель займов составляет 201 млн. лей (14 млн.

USD), активы – 221 млн. лей (16 млн. USD). Большинство СЗАГ работают в сельских районах, обслуживая главным образом частных фермеров и сельских предпринимателей. Масштаб их деятельности остается все еще мелким, поскольку только самые крупные СЗАГ преодолели рубеж 800 членов. Большинство СЗАГ действует в рамках Национальной Федерации СЗАГ.

Картина Молдавской системы кредитных союзов не была бы полной без Корпорации по Финансированию Села и “Молдова – Агроиндбанка”, которые финансируют СЗАГ, а также Молдавский Микрофинансовый Альянс и Центр по Развитию Села, выполняющие консалтинговые функции и функции организаций развития.

Регулирование СЗАГ

Правовая база для регулирования деятельности СЗАГ – Закон о сберегательно – заемных ассоциациях граждан (Закон о СЗАГ), принятый в 1998 году и Постановление Правительства о государственном надзоре за деятельностью СЗАГ.

Закон о СЗАГ определил юридический статус СЗАГ, права и обязанности членов СЗАГ, создание и регистрацию ассоциаций, области деятельности, меры по защите прав и законных интересов их членов.

В целях создания и эффективного функционирования жизнеспособной системы микрофинансирования и уменьшения риска потерь личных сбережений при Министерстве Финансов была создана Служба государственного надзора за деятельностью СЗАГ. Кроме того, были разработаны пруденциальные нормы для СЗАГ. В последствии были приняты дополнительные нормативные акты, среди которых самые важные: Национальный Стандарт Бухгалтерского Учета для СЗАГ, Положение об аттестации должностных лиц СЗАГ, Лицензионные условия и перечень дополнительных документов прилагаемых к заявлению о выдаче лицензии.

Закон определяет СЗАГ как некоммерческую организацию, которая (а) принимает личные сбережения в качестве вкладов от своих членов и предоставляет им целевые займы, (б) не имеет своей целью извлечение прибыли, (в) не распределяет прибыль между членами ассоциации, а направляет на собственное развитие.

СЗАГ освобождены от уплаты налога на прибыль, с условием включения в свои уставы предписания о запрете распределения дохода или собственности между членами, (в том числе в процессе реорганизации и ликвидации). Законом запрещена реорганизация СЗАГ путем

продолжение на 5 странице ►

ЛИТВА

Кредитные союзы в Литве: обзор правовой среды

Юргита Игарите, консультант по правовым вопросам, Ассоциация кредитных союзов Литвы, Центральный кредитный союз Литвы

Введение

Закон о кредитных союзах был принят Парламентом Литвы в начале 1995 года, с этого момента началось движение кредитных союзов. Первый кредитный союз (КС) был создан в конце 1995 года. Миссия кредитных союзов состоит в том, чтобы обеспечить предоставление финансовых услуг физическим лицам и предпринимателям, с которыми не желают сотрудничать банки. Сегодня движение Литовских КС объединяет более чем 27,000 членом с портфелем депозитов на сумму 20 миллионов Евро. Ими было выдано займов на сумму 21 миллион Евро. Безусловно, впечатляющие результаты роста Литовских КС не были бы настолько успешными без надлежавшей правовой среды.

Литовская модель кредитных союзов

Согласно закону Литвы, только коммерческие банки и КС имеют право выдавать кредиты и привлекать сбережения непрофессиональных участников рынка. Кредитные союзы работают в соответствии с Законом о кредитных союзах (Закон о КС), принятым 21 февраля, 1995 года и существенно дополненным 18 мая, 2000 года, в то время как коммерческие банки работают в соответствии с Законом о коммерческих банках и Законом об акционерных обществах. В дополнение, Центральный кредитный союз подлежит регулированию в соответствии с Законом о Центральном кредитном союзе.

Согласно Закону о КС, кредитные союзы – организации, основанные на принципе членства, объединяющие людей, имеющих общие характеристики:

- Работа на одном предприятии, учреждении;
- Принадлежность к одной профессиональной группе;
- Принадлежность к определенной официально зарегистрированной ассоциации;
- Проживание в одной местности – городе или деревне.

Члены КС подразделяются на две группы: действительных членом и ассоциированных членом. Минимальное допустимое законом количество действительных членом кредитного союза – 50. В соответствии с законом, ассоциированный член имеет все права действительного члена, кроме права голосовать и быть

избранным в органы КС. Количество ассоциированных членом кредитного союза не может превышать количества действительных членом.

Действительными членами могут быть как физические, так и юридические лица: общественные организации, профсоюзные организации, религиозные объединения и сельскохозяйственные кооперативы.

Следующие субъекты могут быть ассоциированными членами кредитного союза:

- Юридические лица: частные фирмы, экономические товарищества, сельскохозяйственные кооперативы и частные компании, при условии, что (а) контрольный пакет акций любой из подобных компаний принадлежит членам КС и (б) в среднем, за год, количество работающих не превышает 49;
- Физические лица, которые проживают, работают или учатся на территории, где расположен центральный офис КС или физические лица – бывшие действительные члены КС, которые больше не соответствуют критериям членства.

Капитал кредитного союза состоит из долевого капитала, резервов и дополнительного капитала. Минимальный размер долевого капитала не должен составлять меньше, чем 15,000 ЛТЛ (4,340 Евро). Кроме того, минимальная стоимость отдельной доли для физических лиц должна составлять 100 ЛТЛ (29 Евро) и минимальная стоимость доли для юридического лица должна составлять 1,000 ЛТЛ (290 Евро).

Основная деятельность кредитных союзов:

- Мобилизация срочных депозитов и депозитов до востребования своих членом, ассоциаций кредитных союзов, общественных организаций, религиозных объединений и ассоциаций, профсоюзных организаций, благотворительных фондов, зарегистрированных в Литовской Республике, учреждений, уполномоченных Правительством Республики, или местными властями, международных благотворительных фондов (доноров), или аналогичных фондов иностранных государств, а также, до того, как кредитный союз не присоединился к Центральному кредитному союзу, других кредитных союзов, которые не являются членами Центрального кредитного союза;

- Выдача краткосрочных и долгосрочных займов своим членам – как потребительских, так и на развитие бизнеса;

- Покупка за свободные средства ценных бумаг, выпущенных Государством или Банком Литвы;

- Осуществление другой деятельности, характерной для кредитных учреждений и предусмотренной Уставом.

Исходная модель КС, согласно Закону о КС, который вступил в силу в 1995 году, не предусматривала возможности для создания сети КС в Литве. Поэтому в 2000 году были приняты поправки к закону о КС. Ниже перечислены главные поправки к Закону о КС, которые позволили КС расширить свою деятельность:

- Членский взнос был сокращен с 300 ЛТЛ (87 Евро) до 100 ЛТЛ (29 Евро);
- Юридическим лицам разрешили быть членами кредитных союзов
- Определение ассоциированного члена было расширено (в соответствии с первоначальным законопроектом, статус ассоциированного члена был предусмотрен для действительных членом (физических лиц) которые больше не соответствуют критериям членства).
- Закон, предусматривает несколько критериев членства при обязательном соответствии, по крайней мере, одному из них – в предыдущей версии только один критерий членства мог быть предусмотрен в уставе.

- Прибыль КС распределяется между членами в соответствии с суммой депозитов и полученных займов (оборотом)¹ каждого участника. До этого, дивиденды распределялись только в соответствии с размером доли.

Наряду с процессом внесения изменений в Закон о КС, Литовские кредитные союзы лоббировали отмену финансовых директив Европейского Союза в отношении кредитных учреждений. (Термин кредитное учреждение, в соответствии с Литовским законодательством, в настоящее время включает и кредитные союзы; Ассоциация Литовских Кредитных союзов, настоятельно лоббирует, включение этого термина в национальное законодательство, чтобы обратить внимание властей, которые забывают о кредитных союзах и

продолжение на 4 странице ►

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

Стандарты		Кредитные союзы	ЦКСЛ	Банки
Коэффициент достаточности капитала		≥13%	≥13%	≥10%
Коэффициент ликвидности		≥30%	≥30%	≥30%
Открытая позиция в иностранной валюте;	1) позиция в целом	≤25% капитала	≤25% капитала	<25% капитала
	2) отдельная валюта	≤15% капитала	<15% капитала	<15% капитала
Максимальный размер займа 1 заемщику		–	≤25% капитала	≤25% капитала
Максимальный размер всех кредитов		–	≤800% капитала	≤800% капитала

разрабатывают проекты правовых документов только для банков.) Для Литовского движения Кредитных союзов, это вопрос выживания. Если бы освобождение не было предоставлено, текущий статус кредитного союза, как разновидности кредитного учреждения был бы отменен со всеми вытекающими из этого негативными последствиями.

Принципы организации Центрального кредитного союза

Консультации относительно учреждения центрального финансового органа в Литве начались в 1999 году. Первый проект Закона о Центральном кредитном союзе был подготовлен с помощью Ж. Бернье и А. Лакруа, двух Канадских юридических консультантов из движения кредитных союзов “Дежарден”. В начале, разработчики предусмотрели подготовку двух отдельных законов – первый о Центральном кредитном союзе, а второй о Стабилизационном фонде, но позднее, они решили создать только один закон. Закон о Центральном кредитном союзе был принят 18 мая, 2000 года, вместе с поправками к Закону о кредитных союзах, Закону о Страховании депозитов и Закону о Налогообложении прибыли юридических лиц.

Из-за сложной учредительной процедуры, Центральный кредитный союз Литвы (ЦКСЛ) был основан лишь в ноябре 2002 года.

Центральный кредитный союз Литвы – кредитное учреждение, базирующееся на кооперативных принципах, и учрежденное, по крайней мере, двадцатью кредитными союзами и Правительством Литовской Республики.

В соответствии с законом, минимальный начальный капитал ЦКСЛ должен составлять 5 миллионов ЛТЛ (1,45 миллиона Евро). Минимальная стоимость “основной” акции должна составить 1,000 ЛТЛ, а номинал дополнительных акций должен составить 1,000 ЛТЛ. Каждый член может иметь только одну основную акцию и неограниченное число дополнительных акций.

После переговоров с Европейским Союзом, ЦКСЛ было предписано требование ЕС по минимальному начальному размеру капитала в сумме 1 миллион Евро. Однако Литовские кредитные союзы не смогли сформировать начальный капитал ЦКСЛ без помощи Литовского Правительства. Таким образом, Правительство вынуждено было купить 1

основную акцию и 5299 дополнительных акций (которые не дают права голоса). В настоящее время, Литовское Правительство владеет самой большей частью акционерного капитала ЦКСЛ. В долгосрочной перспективе, акционерный капитал должен быть выкуплен у Литовского Правительства. Хотя Правительство владеет самой большей частью акционерного капитала, оно не имеет исключительных прав при голосовании.

Главные функции ЦКСЛ – гарантии ликвидности и восстановление снижающейся платежеспособности кредитных союзов. Чтобы выполнять должным образом эти функции, ЦКСЛ организовал для своих членов стабилизационный фонд и резерв ликвидности. Резерв ликвидности аккумулируется из сбережений кредитных союзов – кредитные союзы обязаны хранить определенную часть (в настоящее время 1.2%) своих депозитов в резерве. Займы для поддержания ликвидности из резерва ликвидности предоставляются кредитным союзам на период максимум шесть месяцев. Стабилизационный фонд был учрежден, чтобы гарантировать стабильность и непрерывность деятельности кредитного союза, и служит последним инструментом восстановления снижающейся платежеспособности КС. Стабилизационный фонд не должен составлять менее 1% средних активов кредитных союзов. Взносы кредитных союзов в стабилизационный фонд относятся на затраты кредитного союза.

Кроме того, ЦКСЛ выполняет клиринговую функцию для кредитных союзов, контролирует и осуществляет надзор за деятельностью КС, чтобы гарантировать надежность и безопасность их деятельности, управляет кредитными лимитами КС и представляет другие финансовые и нефинансовые услуги. Все услуги ЦКСЛ может предоставлять только кредитным союзам – членам ЦКСЛ.

Пруденциальное регулирование и другие меры по обеспечению безопасности

Стабильность и безопасность Литовского движения КС также обеспечивается государственным надзором за КС, осуществляемым центральным банком (Банком Литвы)² и организацией Государственного Страхования Депозитов.

Отдел кредитных учреждений в Банке Литвы отвечает за надзор за банками и кредитными

союзами. Кредитные союзы должны раз в квартал предоставлять балансовый отчет, отчет о прибылях и убытках и другие документы в Банк Литвы. Банк Литвы осуществляет регулярные инспекции кредитных союзов – каждый кредитный союз подлежит инспектированию, в среднем, каждые 18 месяцев. Представители Банка могут присутствовать на собраниях органов управления, а также на общем собрании членов. Банк Литвы контролирует кредитные союзы в соответствии с пруденциальными требованиями, предусмотренными Законами о КС и о Центральном кредитном союзе.

Пруденциальные требования Банка Литвы для всех кредитных учреждений перечислены в следующей таблице.

Только три стандарта применяются к кредитным союзам, и пять стандартов к ЦКСЛ, как это можно увидеть из таблицы. Однако Закон о КС предусматривает, что отдельный член не может получить заем, превышающий в десять раз его долю и 10 % депозитов, накопленных в кредитном союзе, и займов, полученных кредитным союзом.

Коэффициент достаточности капитала для кредитных союзов и ЦКСЛ все еще остается более высоким, чем для банков, несмотря на переговоры с представителями Банка Литвы.

Депозиты кредитных союзов и ЦКСЛ застрахованы Фондом Страхования Государственных Депозитов. Депозиты во всех кредитных учреждениях застрахованы на одинаковом уровне – 45,000 ЛТЛ (13,080 Евро). Со 2 января, 2008 года, страхованию будет подлежать сумма в ЛТЛ, эквивалентная 20,000 Евро.

Ежегодная ставка страховой премии составляет 0.2% для кредитных союзов и ЦКСЛ, в то время как для коммерческих банков и их филиалов – 0.45%. Закон предусматривает меньшую страховую премию для кредитных союзов, потому что почти все кредитные союзы являются членами Центрального Кредитного союза, который обеспечивает дополнительные инструменты безопасности и стабильности для КС.

Документы, гарантирующие непрерывность деятельности кредитных союзов и безопасность депозитов, предусмотрены правовой средой Литвы, поэтому кредитные союзы могут привлекать депозиты на равных правах с банками.

Изменения, с которыми предстоит столкнуться движению кредитных союзов Литвы

В процессе интеграции Литвы в Европейский Союз, Парламент Литвы принял Закон о Финансовых учреждениях в сентябре 2002 года. (Закон вступил в силу 3 июля, 2003 года.) Цель этого закона состоит в том, чтобы обеспечить основание для деятельности финансовых учреждений, установить требования для учредителей, участников и органов управления

финансовых учреждений и уточнить, какие услуги определяются как финансовые.

Чтобы Закон о Финансовых учреждениях привести в соответствие с существующими законами, Парламент планировал внести изменения в законы, регулирующие деятельность кредитных союзов, коммерческих банков, брокеров и инвестиционных фондов, еще до вступления в силу Закона о Финансовых учреждениях. Однако эти поправки еще не приняты. Поэтому, в настоящее время, условия Закона о Финансовых учреждениях находятся в противоречии с законами, регулирующими деятельность некоторых финансовых учреждений, включая кредитные союзы.

Банк Литвы и Министерство финансов подготовили поправки к Закону о КС и Закону о Центральном кредитном союзе и в настоящее время представили их для дальнейшего рассмотрения. После оценки проектов Ассоциацией Литовских кредитных союзов, стало очевидно, что Банк Литвы и Министерство Финансов намереваются протолкнуть под прикрытием нового Закона о Финансовых учреждениях и нового Гражданского Кодекса, ряд неприемлемых поправок, которые значительно ограничили бы деятельность кредитных союзов. Среди прочего, поправки ограничивают членство, операции кредитования и другие условия, влияющие на деятельность КС, устанавливают обязательный аудит финансовых отчетов КС, расширяют полномочия контролирующих органов. Хотя кредитные союзы получили освобождение от финансовых директив Европейского Союза, набор требований, предусмотренных этими директивами, вошел в Литовское законодательство через поправки к Закону о КС.

Наступающая осень станет трудным этапом для движения кредитных союзов. Будем надеяться, что кредитные союзы готовы к защите своих прав, что поспособствует дальнейшему развитию и росту финансового сектора Литвы. ■

1 Пример 1 в соответствии с Законом о КС (принятом в 1995 году): Дивиденды, подлежащие выплате членам – 22 USD. Доля члена А составляет 1,000 USD, доля члена Б составляет 10,000 USD. В конце года член А получит 2 USD, а член Б – 20 USD.

Пример 2 в соответствии с Законом о КС (после принятия поправок в 2000 году): Дивиденды, подлежащие выплате членам – 22 USD. Член А не имеет ни депозитов, ни займов, Член Б – имеет на депозите 1,000 USD, член В получил займ 10,000 USD. В конце года член Б получит 2 USD, член В получит 20 USD, а член А не получит дивидендов.

2 Банк Литвы обеспечивает государственный надзор: он устанавливает пруденциальные требования, осуществляет инспекцию на местах и может применять санкции к кредитным союзам. ЦКСЛ контролирует только своих членов: проводит регулярные инспекции и дает рекомендации, но не имеет никакого права применять санкции к кредитным союзам. Банк Литвы и ЦКСЛ могут обмениваться результатами инспекций, и ЦКСЛ может уведомлять Банк Литвы о необходимости применения санкций к кредитным союзам. В будущем ЦКСЛ и Банк Литвы намереваются составить совместный график инспекций, чтобы избежать "двойных визитов" в КС.

Сберегательно – заемная ассоциация граждан

продолжение с 2 страницы

преобразования в другую организационно – правовую форму.

В соответствии с законом только физические лица могут быть учредителями и членами СЗАГ. Минимальное количество членов – 10, максимальное число членов не установлено. Каждый член, соответствующий данным критериям имеет один голос:

- полностью дееспособен
- возраст, старше 18 лет
- полностью внес паевой взнос (90 лей, около 6 \$)
- проживает в селе или городе, в которых действует СЗАГ, (гражданство не имеет значения)

Необходимо отметить, что закон о СЗАГ ограничивает деятельность СЗАГ границами города или села, что на сегодняшний день стало препятствием в развитии СЗАГ.

СЗАГ в праве получать кредиты и займы, спонсорские суммы и пожертвования от физических и юридических лиц Республики Молдова и других стран. Анализ финансовой деятельности СЗАГ показывает, что сегодня вклады членов явно недостаточны для финансирования займов и ассоциация полностью зависит от внешних кредитов. Сегодня, деятельность СЗАГ в основном сводится к рекредитованию полученных кредитов своим членам с более высокой процентной ставкой, что является, на мой взгляд, системной проблемой. Такая ситуация отрицательно влияет на прибыльность СЗАГ, подрывая финансовую стабильность, и таким образом замедляя их развитие.

Надзор за деятельностью СЗАГ

Как уже отмечалось выше, надзор за деятельностью СЗАГ осуществляется специализированным государственным органом – Службой государственного надзора за деятельностью СЗАГ при Министерстве Финансов (СГН). Персонал Службы насчитывает 7 специалистов и полностью финансируется из государственного бюджета; СЗАГ ничего не платят за осуществление надзора.

Служба наделена следующими полномочиями:

- Надзор за деятельностью ассоциаций и их федераций,
- Разработка нормативных актов, включая пруденциальные нормы, вытекающих из Закона о СЗАГ, и соблюдение актов Правительства,
- Защита прав и законных интересов ассоциаций и их членов.

Необходимо заметить, что все зарегистрированные и лицензированные ассоциации, работающие в Молдове, подпадают под юрисдикцию Службы.

Аттестация должностных лиц СЗАГ

Должностные лица СЗАГ подлежат обязательной аттестации в соответствии с Положением, утверж-

денным Министром Финансов. Сертификат подтверждает право владельца занимать руководящие должности в СЗАГ. Это является лицензионным условием, то есть, СЗАГ не получит лицензию, если исполнительный директор или главный бухгалтер не прошли аттестацию и не обладают Сертификатом. В случае если сертифицированный работник уволился, ассоциация обязана нанять в течение 90 дней на эту должность работника обладающего Сертификатом, или потеряет лицензию.

Лицензирование

Законодательство Молдовы требует, чтобы каждая СЗАГ получила лицензию перед тем, как она начнет деятельность. Лицензии выдаются Лицензионной Палатой (государственный орган при Правительстве) сроком на 5 лет. Стоимость лицензии составляет 1800 леев (около 130 \$). В целях определения степени участия органа надзора в процессе лицензирования ассоциаций, Лицензионная Палата и СГН подписали Меморандум, согласно которому орган надзора, во-первых – дает свое согласие на выдачу лицензии СЗАГ, а во-вторых – имеет право требовать приостановления действия лицензии или ее аннулирования.

Отчетность

СЗАГ ежеквартально представляют отчеты органу государственного надзора, согласно общему законодательству о ведении бухгалтерского учета и Национальному Стандарту Бухгалтерского Учета для СЗАГ. СГН располагает компьютерными программами сбора и хранения данных, позволяющими оперативно проверить правильность составления отчета, а также позволяющими последующую обработку и анализ информации в целях надзора. СГН представляет консолидированный отчет по системе СЗАГ Министерству Финансов, Министерству Экономики, Национальному Банку Молдовы и Департаменту Статистики.

Намечающиеся изменения в законодательстве

Бурное развитие сети СЗАГ в Молдове, как в количественном, так и в качественном плане привели к острой необходимости разработки изменений и дополнений существующего законодательства. Основные нормативные акты, которые подлежат изменению, это Закон о СЗАГ и пруденциальные нормы.

Мы считаем, что реформы создадут более благоприятную правовую среду для развития СЗАГ, существенно уменьшат риск, связанный с их деятельностью, приведут к финансовой стабильности сети СЗАГ в целом. ■

Облегчение доступа к финансовым услугам ...

продолжение с 1 страницы

используют сбережения одной категории клиентов для предоставления займов или гарантий тем, кто использует средства для инвестиций и экономического развития. Для предоставления займов используется капитал банков, что обеспечивает страхование от убытков, связанных с операциями и экономическими потрясениями. По мере расширения спектра услуг банков, спектр рисков, которым их деятельность может подвергаться, также растет в соответствии с усовершенствованием банковских операций.

Однако не все фирмы, оказывающие финансовые услуги, представляют одинаковый спектр рисков. На самом базовом уровне, если кредитование осуществляет небольшое учреждение, уровень рисков достаточно низок, и таким образом, почти не нуждается в тщательном регулировании. Если займы не будут возвращены, кредитное учреждение будет испытывать финансовые проблемы, но заемщики не пострадают и финансовой системе ничего не будет угрожать.

Даже те финансовые учреждения, которые привлекают депозиты населения, и используют эти средства для последующего предоставления своим клиентам, выполняя обыкновенную посредническую функцию, представляют различные степени риска в зависимости от сложности своей деятельности по оказанию финансовых услуг и доли своих активов в финансовой системе в целом. Вообще, считается, что деятельность тех финансовых учреждений, которые занимаются привлечением депозитов от населения, должна подлежать пруденциальному регулированию, то есть такому, которое направлено как на защиту от потрясений финансовой системы в целом, так и на обеспечение безопасности отдельных вкладчиков. Тем не менее, характер такого регулирования и интенсивность контроля могут быть различными в отношении разных видов деятельности. Например, обычные кооперативы, которые ограничены в привлечении депозитов кругом своих членов, и которые, в свою очередь, помогают удовлетворить финансовые потребности друг другу, возможно, будут нуждаться в менее тщательном регулировании и контроле, как это происходит с кредитными союзами и кооперативными банками в США.

Целью финансового регулирования в странах с рыночной экономикой является достижение баланса между защитой финансовой системы от существенных рисков, а населения – от беспринципных действий с одной стороны, а с другой – преодоление препятствий для внедрения инноваций и развития предпринимательства. В отличие от этого, плановая экономика в бывших коммунистических странах подавляла инициативу и привела к экономическому застою. Страны, входившие в состав Советского Союза,

упорно продолжали вводить правила, которые не имели под собой какого-либо логического или экономического обоснования в свою защиту, и часто осуществлялись насильственно и неэффективно. Ослабление экономической деятельности, незначительный или нулевой экономический рост стали результатом таких действий.

Как отметил Алан Гринспен, председатель Федерального Резерва США: “Правительства, в том числе центральные банки, должны сбалансировать ответственность которую они несут в отношении банковской деятельности и финансовых систем. Мы несем ответственность за предотвращение крупных катаклизмов финансового рынка путем разработки и введения в силу разумных регулятивных стандартов и, изредка, при необходимости, путем непосредственного вмешательства в события, происходящие на рынке. Но, кроме того, мы обязаны обеспечить условия для того, чтобы регуляторная среда давала возможность учреждениям частного сектора предпринимать разумные и допустимые риски, даже ввиду того, что такие риски могут иногда обернуться неожиданными убытками или даже банкротствами банков”. (Комментарии председателя Алана Гринспена, Управление международных финансовыми рисками, 19 ноября 2002 г.) [www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002]

Для осуществления инноваций и экономического развития, органы, осуществляющие регулирование должны осознавать необходимость рисков в определенных рамках, которые можно определить с помощью тщательного анализа деятельности.

Чрезмерное предотвращение рисков со стороны органов, осуществляющих финансовое регулирование в странах с переходной экономикой, может быть особенно проблематичным по причине существующих неотложных потребностей широких кругов населения на пути к обеспечению экономического роста. Те, кто осуществляет финансовое регулирование, имеют очевидное желание сформировать мощную и надежную финансовую систему в своих странах. Они также крайне не заинтересованы в банкротстве банков во время, когда именно они осуществляют надзор. Существует такое американское выражение, как “не в мою смену” (то есть “не в то время, когда я исполнял свои обязанности”), которое подходит именно в этом примере.

Банки становятся неплатежеспособными, когда руководство допускает ошибки, или не в состоянии предусмотреть путей развития рынка. Когда банк становится неплатежеспособным, его необходимо закрыть, иначе он будет представлять опасность для здоровых учреждений, путем конкуренции, зачастую неосторожной, за получение фондов.

Когда я работала главой FDIC, а также в Фонде Страхования Банков и Сбережений, защищая застрахованных вкладчиков от последствий крушений банков, бывали случаи банкротств банков. Например, я помню случай, когда один небольшой банк рухнул из-за крупного мошенничества одного из своих сотрудников, которое уничтожило капитал банка. В другом случае, руководство банка сделало неправильную ставку в игре на курсе процентных ставок, в третьем – слабое руководство приняло ряд неверных решений, которые привели к банкротству банка. Такие банки необходимо закрывать, и они были закрыты. Достаточно взглянуть через океан на Японию, чтобы понять возможные последствия, что произойдет, если не закрыть учреждения и компании, которые плохо управляются и неплатежеспособны. Они становятся обузой для всей экономики.

Самая большая трудность для тех, кто осуществляет регулирование, состоит в том, чтобы найти разумный баланс, поскольку деятельность, которая подлежит регулированию, постоянно изменяется. Гибкость представляет критическую ценность для регулирования, поскольку инновации на мировом рынке и скорость телекоммуникаций делают эти перемены неизбежными; однако, слишком разительные перемены в регулировании правил игры могут вызвать нервозность среди участников рынка из-за непредсказуемости правил, и снизить желание осуществлять существенные инвестиции в экономику. Хотелось бы снова процитировать Гринспена, он отметил элементы этой кажущейся дихотомии:

“Между желаемым соответствием законов, регулятивных документов и практикой ведения бизнеса и торговли, так же как и обновлениями необходимыми для того, чтобы не отставать от динамики развития и экономики, которая изменяется, всегда существовал дисбаланс... Еще один факт состоит в том, что законы не могут оставаться неизменными вечно. По мере того, как развиваются общество и экономика, некоторые требования законов, но не их принципы в целом, должны изменяться. Хотя любая неуверенность в отношении четкости и стабильности законодательства повышает риск в области торговли, который, как я отметил, отображается в повышении истинной стоимости капитала”. (Комментарии председателя Алана Гринспена, Рыночные экономики и требования закона, 4 апреля, 2003 г.) [www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches]

Задача для органов, осуществляющих финансовое регулирование, представляется сложной. Они должны сбалансировать необходимость соответствовать переменам в противовес гарантиям того, что законы и инструкции

достаточно стабильны и содействуют экономической активности и новым инвестициям. Этого баланса можно легче достичь, если рынок поможет им в плане компенсации за проведение безопасной финансовой деятельности и надежных операций и накажет за опасную, нечестную финансовую деятельность и неэффективные операции. Принуждение отдельных финансовых учреждений проявлять большую прозрачность в отношениях с клиентами является одним из способов вовлечения рынка в процесс разумного регулирования. Когда я работала главой FDIC, мы ежеквартально размещали статистическую информацию по каждому банку США на веб-сайте FDIC. Такая открытость может привлечь на свою сторону кредиторов (в т.ч. вкладчиков банков) и акционеров при оценке ими характера рисков банка. Наличие доступа широкой общественности к финансовым отчетам аудиторов в других финансовых учреждениях, деятельность которых не регулируется таким же образом, как деятельность банков, может полностью сформировать механизм, в соответствии с которым рынок сможет помочь органам, осуществляющим регулирование проследить за надежностью и безопасностью таких учреждений.

Продолжая обсуждение, хотелось бы заметить, что другим способом вовлечения рынка в процесс регулирования деятельности финансовых учреждений является недопущение выдачи правительственных гарантий, позволяющих слабым или неплатежеспособным учреждениям оставаться открытыми. Это также позволяет не допустить искажений на рынке, которые появляются в результате того, что учреждения, которые стоят на пути к банкротству, отчаянно ищущие источников финансирования, взвинчивают цену средств, действуя, таким образом, в ущерб прочным и надежным финансовым учреждениям.

В итоге, пользуясь формулировками Гринспэна, целью законодательных правил и регулирования экономической деятельности и финансовых услуг должно быть только такое регулирование, которое необходимо для недопущения барьеров на пути к внедрению инноваций, также как и разработка таких правил, которые будут достаточно гибкими и могут быть изменены в соответствии с изменениями обстоятельств. Регулирование должно найти те фундаментальные принципы, которые будут оставаться неизменными, в то время как некоторые детали в правилах будут дополняться, гибко меняясь в соответствии с определенными изменениями условий. Мой собственный вывод, сделанный на основе работы в качестве ответственной за регулирование банковской деятельности в двух агентствах, регулирующих работу Федерального банка в США, состоит в том, что многие детали в законах, касающихся финансовых услуг, трудно изменить, и это может воспрепятствовать экономическому прогрессу, по тому же принципу, как, например,

ветошь для затыкания дыр, не поможет судну, следующему через океан.

Регулирование с помощью рисков

И в развитых и в развивающихся странах практикуется множество различных путей осуществления контроля компаний, предоставляющих финансовые услуги. Иногда по историческим причинам, подходы, применяемые к конкретным типам финансовых учреждений, диктуются законами страны, даже если эти законы устарели и не представляются разумными с экономической точки зрения на сегодняшний день. В течение последних двух десятилетий, предпринимались усилия, как в развитом мире, так и во многих развивающихся странах, по реформированию устаревших норм и по регулированию финансовых учреждений в соответствии с рисками, которые они представляют для финансовой системы и клиентов. Не все финансовые учреждения представляют одинаковый уровень риска, и не все должны подпадать под одинаковому регулированию.

В США накопился богатый опыт работы тех финансовых учреждений, которые не являются банками и не подвергаются пруденциальному банковскому регулированию. Исследование финансовых услуг, которыми пользовались малые предприятия в США, проведенное Федеральным Резервом, в 1998 году, показало, что эти услуги оказывались не только регулируемым финансовыми учреждениями, такими как коммерческие банки и сберегательные учреждения, в т.ч. сбербанки, сберегательные ассоциации, кредитные союзы, но и недепозитарными учреждениями – такими, как финансовые, лизинговые, ипотечные, брокерские и страховые компании. Данное исследование показывает, что в 1998 году финансовые учреждения стали источником финансовых услуг для приблизительно одной трети малых предприятий США (это самые современные данные, имеющиеся в нашем распоряжении) по сравнению с 95 процентами малых предприятий, которым были оказаны финансовые услуги, по меньшей мере, единожды, каким-либо депозитарным учреждением, регулируемым по банковскому принципу. Как отмечается в исследовании, чем большим становилось число работников малого предприятия, тем выше становилось процентное соотношение малых предприятий, пользующихся каждым видом финансовых услуг. Например, более половины тех малых предприятий, в которых работает десять и более работников, воспользовались финансовыми услугами недепозитарных финансовых учреждений. (М.П. Битлер, А.М. Робб и Дж.Д. Уолкен, “Финансовые услуги, к которым прибегают малые предприятия: Данные исследования финансирования малого бизнеса, 1998 год” Бюллетень Федерального Резерва (апрель 2001 г., стр. 194-195.)

Большинство финансовых услуг малому бизнесу в США оказывают небанковские финансовые компании, которые не подлежат надзору и регулированию как банки, что значит, что они не подлежат пруденциальному банковскому регулированию, и проверкам. По отношению к ним могут быть применены меры принуждения, в тех случаях, когда они вовлечены в нечестные или сомнительные сделки, в т.ч. нечестное кредитование, выбивание долгов, мошенничество, или иные виды правонарушений, но они не подвергаются таким же регулярным проверкам, как и банки, и не обязаны соответствовать всем регуляторным банковским требованиям. Это представляется разумной моделью регулирования микрофинансовых учреждений, которые не принимают депозитов от населения.

Как отмечалось выше, органы, осуществляющие банковское регулирование в развитых и многих развивающихся странах, осознают, что характер нормативных актов, регулирующих деятельность банков, отличается, в зависимости от типов рисков, которым финансовое учреждение подвергается. Принцип регулирования с помощью рисков может быть выражен следующим образом: чем более комплексными представляются риски, тем более обширному надзору и регулированию подлежит финансовое учреждение. Микрофинансирование не подвергается рискам, которым подвергаются транснациональные банки, и воздействию неплатежей на клиентов и финансовую систему – пропорционально намного меньше. Кроме того, здравый смысл и основанное на оценке риска регулирование микрофинансового бизнеса принесет более надежные результаты без создания препятствий экономической деятельности, которую осуществляют микрофинансовые организации.

Даже в этом случае, баланс в подходе к регулированию представляется критическим в зависимости от рисков, которым подвергаются микрофинансовые учреждения, характера отношений с клиентами, а также объема и сложности осуществляемых операций. Учет этих факторов и представляет собой регулирование с помощью рисков. В целом, наблюдается консенсус в том вопросе, что микрофинансовые организации не должны подвергаться полному диапазону пруденциального банковского регулирования, если они не принимают депозитов от населения. Деятельность по предоставлению фондов, полученных из других источников, клиентам, занимающимся микропредпринимательством, представляет очень маленький или нулевой риск для заемщиков и очень небольшой риск для правительства страны, в которой организация осуществляет свою деятельность. Основной интерес правительства состоит в обеспечении справедливых и открытых отношений с клиентами микрофинансовых учреждений. То есть, чтобы заемщики имели полную информа-

▶ продолжение на 8 странице

Второй Форум по Политике в Области Микрофинансового Законодательства и Регулирования в Странах СНГ

Второй Политический Форум стран СНГ по микрофинансовому законодательству и регулированию – событие “только для приглашенных” состоялся в Кракове, Польша, 26-28 июня, 2003 года. Он был организован МФЦ, совместно с Агентством США по Международному развитию (USAID) и Институтом “Открытое Общество” (OSI). Форум собрал вместе высокопоставленных общественных деятелей и политиков из 10 стран СНГ – Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана, Украины, и Узбекистана – наряду с представителями доноров и другими должностными лицами, работающими в области политики микрофинансирования и финансового сектора. Участники форума обсуждали ключевые вопросы регулирования и надзора за микрофинансированием.

В течение трех дней, делегация каждой из стран провела краткую презентацию состояния правовой и регуляторной среды в стране и сопутствующих проблем. Во время форума участники получили возможность ознакомиться с выступлением ответственного за регуляторную политику банка США, результатами изучения юридических норм микрофинансирования в отдельных странах, влиянием нового Базельского Конкордата (Соглашения), и смогли обсудить, как лучше всего интегрировать микрофинансирование в конкретно взятой стране в формальную финансовую систему.

При подведении итогов форума, делегация каждой страны представила свои следующие шаги в развитии регулирования и надзора в области микрофинансирования. Мы хотели бы отметить следующие моменты:

■ **Армения:** специальная рабочая группа проанализирует законодательные проблемы в рамках нового микрофинансового проекта USAID.

■ **Азербайджан** продолжит работу над законом о кредитных союзах.

■ **Грузия** будет развивать структуру для микрофинансовых организаций (МФО).

■ **Казахстан** будет проводить работу по увеличению охвата населения услугами микрофинансирования, в особенности банками, и работать над принятием нового Закона о кредитных бюро и Закона о неправительственных организациях (НПО) и социальных гарантиях.

■ **Кыргызстан** будет работать по осуществлению нового закона об интегрировании МФО в финансовые рынки. Делегация хочет наладить связи между МФО и банками.

■ **Молдова:** правительство намеревается принять пруденциальные нормы и Закон о сберегательно – заемных ассоциациях. Делегация будет добиваться расширения деятельности МФО, и поддерживать их финансовую стабильность.

■ **Россия** сосредоточила внимание на Воронежской области, где усилиями Сберегательного банка и Государственного Фонда осуществляется под-

держка микрофинансирования, осознавая его роль в развитии малого и среднего бизнеса. Областная администрация предоставляет гарантии Сберегательному банку, который осуществляет кредитование малого бизнеса и регулируется Центральным банком.

■ **Таджикистан** - Парламент намерен принять закон о надзоре за МФО. Необходимо разработать нормативные акты. При поддержке доноров, делегация будет продолжать развитие банковской системы и МФО.

■ **Украина** планирует продолжить диалог с BizPro, наладить связи с кредитными союзами и изучить возможности рынка.

■ **Узбекистан** будет продолжать работу в области регулирования микрофинансирования и правовой и регуляторной среды. В 2004 году Парламент обсудит проект закона о микрофинансировании.

Кроме того, МФЦ предложил использовать видеоконференции с участием Мирового банка, как способ продолжения региональных дискуссий и обмена информацией между странами. Дополнительно МФЦ обдумывает организовать учебное путешествие для политиков при помощи ИОО и поместить список обслуженных для политиков.

Полный отчет на русском и английском языках доступен на Интернет-станции www.mfc.org.pl в секции Законная и Регулируемая Программа.

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

цию о процентных ставках, которые необходимо уплатить за пользование фондами, и об условиях погашения. Правительству также необходимо предотвращать применение насильственных методов взыскания задолженности.

В Соединенных Штатах считается, что микрозаймы обходятся дорого для финансового учреждения, если оно не располагает (а) опытными кредитными сотрудниками, которые способны качественно оценить потенциальных заемщиков, (б) процедурами для эффективной обработки этих займов, и (в) эффективными средствами управления и контроля рисков. Мы также определили, что выдача займов клиентам с незначительной кредитной историей, или вообще без таковой может представлять проблему для кредитной организации без навыков и опыта. Не стоит работать с теми заемщиками, которые вероятнее всего не выплатят свои займы. Финансовые учреждения, которые предоставляют микрозаймы, должны поэтому взимать более высокие процентные ставки, чтобы покрыть свои затраты и обеспечить достаточные фонды для предоставления услуг другим клиентам, при сохранении для финансового учреждения адекватного капитала

для решения потенциальных проблем. Наконец, существует потребность в органах финансового регулирования, которые осознают, что характер микрофинансового бизнеса требует гибкости при применении регуляторных и надзорных стандартов к микрофинансовым учреждениям. Например, файлы с кредитной информацией микрофинансового учреждения не содержат подробных документов о финансовой ситуации заемщиков, в отличие от банков со значительными объемами коммерческих кредитов.

Применяя принцип регулирования с помощью рисков, характер бизнеса микрофинансовых учреждений должен определять формы регулирования. Если учреждение выдает только мелкие займы, регулирование может быть минимальным и может осуществляться только в форме регистрационных требований, для того, чтобы правительство знало, что учреждение занимается данной деятельностью. Если учреждение принимает депозиты от населения, оно должно подлежать регулированию, в такой же степени, как и банк, но детальный характер регулирования должен изменяться в зависимости от диапазона и сложности рисков, которым оно подвержено.

Вторая статья данной серии предлагает анализ того, как регулирование с помощью рисков может применяться к микрофинансовым учреждениям. Она посвящена применению в микрофинансировании минимальных международных стандартов банковского надзора – Основных Принципов Эффективного Банковского Надзора, разработанных Базельским Комитетом по Банковскому Надзору. ■

Это первая из двух статей, посвященных регулированию микрофинансирования, написанная Рики Тигерт Хелфер, известным независимым консультантом в области финансовой реформы и бывшим сотрудником банковского регуляторного органа США. Эта статья основывается на ее выступлении на Втором Политическом Форуме по Микрофинансовому Законодательству и Регулированию в странах СНГ, который проходил в Кракове, Польша, с 26 по 28 июня, 2003 года, одним из соучредителей которого выступил МФЦ. Первая статья посвящена принципам регулирования с помощью рисков, а вторая, которая будет опубликована в следующем выпуске Монитора Политики, рассматривает принцип регулирования с помощью рисков в микрофинансировании более подробно.

Регуляторные требования в области микрофинансирования

ШТЕФАН ШТАШЕН, НЕЗАВИСИМЫЙ КОНСУЛЬТАНТ

Общепринятое мнение в отношении регулирования микрофинансов состоит в том, что еще слишком рано пытаться определить “лучшие практики”, поскольку предмет относительно новый, и существующие свидетельства не представляются достаточными. В конце концов, только в долгосрочном контексте может быть доказана эффективность и уместность регуляторных требований в отдельно взятых странах.

Недавнее исследование GTZ использует другой подход: вместо определения “лучших практик”, исследование рассматривает практики (или методы), которые используются в настоящее время, независимо от того, насколько они эффективны¹. Метод анализа, прежде всего описательный, (в отличие от нормативного подхода, который используется при определении лучших методов). Он основывается, в основном, на анализе существующих правовых документов в области микрофинансирования в 11 странах, в которых проводилось исследование². Кроме того, автор проводил консультации с экспертами из соответствующих стран и использовал всю доступную литературу, имеющую отношение к регулированию микрофинансирования. В исследовании он не всегда воздерживается от вынесения суждений, если он располагает достаточным количеством информации.

Важная правовая оговорка должна быть сделана в отношении выбора стран. Выборка не может представлять индустрию в целом. Все одиннадцать стран создали особую правовую среду для микрофинансовых организаций (МФО). Мы не говорим о том, что создание особой ниши для микрофинансирования более предпочтительно, чем льготы или адаптация существующих законов. Но на лицо факт, что определение специфических микрофинансовых требований легче осуществлять в рамках особых законов³.

Эта статья суммирует некоторые из результатов, которые могут представлять интерес для широкой аудитории. Публикация содержит итоговые таблицы для каждой из стран. Исследование направлено на определение различных регуляторных вариантов и, если возможно, выявление преимуществ и недостатков этих вариантов. Для всех, принимающих участие в разработке микрофинансового законодательства и заинтересованных в повседневных практических вопросах правового

регулирования, будут разработаны более подробные таблицы стран, которые войдут в создаваемую базу данных по микрофинансовому регулированию на Microfinance Gateway (www.microfinancegateway.org).

Определение правовой ниши микрофинансирования

Можно обозначить два главных уровня законодательства. Первичное законодательство обычно принимается Парламентом и имеет название “Закон” или “Акт”. На этом уровне разрабатываются общие нормы для осуществления финансовых операций, также называемые стандартами. Вторичное законодательство более точно излагает правила игры – оно предусматривает конкретные образцы или более детальные требования в отношении процедур и политики. Первичное законодательство труднее изменить, поскольку оно подлежит рассмотрению в парламенте. Вторичное законодательство, например, установленные законом инструкции или нормативные акты (последний термин более часто используются в регионе СНГ), могут быть изменены без прохождения обременительного и отнимающего много времени законодательного процесса. Как приложение к существующему законодательству, органы, осуществляющие надзор, могут также распространять более детальную информацию в отношении законов и инструкций в форме руководящих принципов, хотя такие руководящие принципы имеют более слабую правовую базу.

Первый из вопросов, представляющих интерес состоит в том, в каком объеме правительство делегирует нормотворческие полномочия и кому. В нашем примере, в большинстве случаев, орган надзора также имеет полномочия, разрабатывать и вторичное законодательство. Однако в некоторых случаях (Непал и Пакистан), правила, установленные центральным банком, который является органом надзора, должны быть одобрены правительством. В Гане, Министр финансов отвечает за принятие инструкций и при этом должен консультироваться только с центральным банком. В Боливии, задачи нормотворчества и надзора были распределены между различными учреждениями. Национальный Совет Экономической Политики (CONAPE) разрабатывает инструкции для всех видов финансовых учреждений, в то время как Управление (Суперинтенданство) является органом надзора.

Не существует никакого четкого разграничения уровней. Примером могут послужить требования к минимальному размеру капитала, нужно отметить, что степень делегирования нормотворческих полномочий, сильно отличается – от полного отсутствия делегирования, до абсолютного делегирования с некоторыми промежуточными вариантами (например, закон предусматривает возможность внесения изменений через Центральный Банк или ответственного министра).

Вторая проблема, которую стоит изучить – уровень, на котором принимаются специфические нормы для микрофинансирования. Боливия и Индонезия не имеют отдельных законов для МФО, но приняли вторичное законодательство (“Верховный Декрет” и “Инструкции”, соответственно) в рамках общего банковского закона. Это вторичное законодательство ясно определяет специфические требования к микрофинансам. Все остальные страны в нашем примере имеют “законодательство второго ряда”, то есть закон, отличный от банковского закона. Это ясно демонстрирует, что существуют другие варианты, которые можно легче осуществить, чем принять отдельный микрофинансовый закон, поскольку они не являются предметом парламентского рассмотрения. Следующая таблица содержит главные правовые документы, включенные в исследование⁴.

Критерии разграничения

Создание специальной правовой структуры для МФО влечет за собой определение верхней и нижней границы микрофинансовой ниши (или ряда). Это разграничение – многогранная задача. Хороший способ рассмотрения проблемы дифференциации между рядом микрофинансирования и другими рядами состоит в том, чтобы задать вопрос: что учреждение могло бы выиграть, предпочтя одно регуляторное окно другому? Все регуляторные нормы играют роль в разграничении рядов, поскольку воздействие требований зависит от цели, которую преследуют микрофинансовые учреждения.

Определение разрешенной и запрещенной деятельности и характеристик изделия играет серьезную роль в разграничении рядов. Все 11 правовых структур определяют запрещенную деятельность, с помощью чего, можно управлять рисками МФО и, в то же самое время,

▶ продолжение на 10 странице

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

избежать использования преимуществ более снисходительных регуляторных требований в других областях (например, для понижения требований к минимальному размеру капитала) традиционными финансовыми учреждениями. Типичная запрещенная деятельность: предоставление текущих счетов, операции с иностранной валютой и купля, продажа недвижимости (кроме случаев, когда это необходимо для осуществления деятельности учреждения).

Вероятно, наиболее известное различие между рядом микрофинансирования и другими – ограничение видов депозитных услуг, которые МФО могут предлагать. Среди экспертов сложилось единое мнение, что все МФО, привлекающие депозиты граждан, должны подлежать пруденциальному регулированию. Таким образом, нижняя граница ряда базируется на вопросе, принимаются ли депозиты от широкой публики, или только от своих членов (например, в Уганде). Кроме того, некоторые страны в примере вводят ограничения, основываясь на ликвидности депозитов (сберегательные депозиты в отличие от срочных депозитов и срочных депозитов с указанной продолжительностью).

Для ссудного бизнеса, общее регуляторное условие должно предусматривать максимальный размер займа, выраженный как доля капитала или как абсолютное число. Привязка размера займа к размеру капитала стимулирует учреждение увеличивать собственный капитал при принятии более высоких рисков.

Основные регуляторные инструменты для МФО

Интересное наблюдение состоит в том, что выбор регуляторных документов и инстру-

Таблица 1 Правовые документы для осуществления микрофинансовой деятельности		
Страна	Первичное законодательство	Вторичное законодательство
Общие законы о микрофинансировании		
Босния – Герцеговина	Закон о Микрокредитных Организациях	Правила
Эфиопия	Прокламация о Микрофинансовых Учреждениях	Распоряжения
Гана	Закон о Небанковских Финансовых Учреждениях	Правила ведения бизнеса
Гондурас	Закон о Частных Организациях Финансового Развития	Резолюции
Кыргызская Республика	Закон о Микрофинансовых Организациях	Нормативные Акты (еще не приняты)
Непал	Акт об Обществах Финансовых Посредников, Кооперативный Акт и Акт о Банках Развития	Распоряжения
Пакистан	Постановление о Микрофинансовых Учреждениях	Пруденциальные Инструкции
Уганда	Акт о Микродепозитарных Учреждениях	Инструкции
Только вторичное особое микрофинансовое законодательство		
Боливия	Закон о Банках и Финансовых Структурах	Верховный Декрет
Гана	Закон о Банках	Инструкции
Индонезия	Закон о Банках	Инструкции
Южная Африка	Акт о ломбардном кредитовании (ростовщичество)	Постановление об освобождении

ментов, используемых для МФО, не особенно отличается от тех, которые используются для традиционных финансовых учреждений. Однако даже тогда, когда документы одинаковые, у МФО своя специфика. Этот раздел содержит некоторые из главных регуляторных документов для МФО.

Таблица 2 демонстрирует требования к минимальному размеру капитала для некоторых стран (в долларах США). Таблицу необходимо изучать с большой осторожностью, поскольку она содержит очень разные типы МФО, работающие в значительно отличающейся среде. Все же, становится ясным, что требования к минимальному размеру капитала значительно отличаются. Интересные варианты в некоторых странах состоят в

определении минимальной капитализации в соответствии с географической областью деятельности учреждения (Пакистан и Индонезия), и определении размера капитала в твердой валюте вместо местной валюты (курс которой часто меняется) (Уганда).

Требования по достаточности капитала в зависимости от веса рисков также очень сильно отличаются: от 6% для сельских банков в Эфиопии до 20% для микродепозитных учреждений в Уганде. Все же для надлежащего сравнения было бы необходимо рассмотреть точное определение капитала (две цифры, представленные здесь относятся к общему капиталу, то есть первичному и вторичному капиталу) и используемому весу риска. Некоторые страны используют только две весовых категории риска (0% и 100%), в то время как другие более четко следуют рекомендациям Базельского Конкордата 1988 года и различают четыре различных весовых категории риска.

Другие широко распространенные количественные требования – минимальные коэффициенты резервирования и ликвидности и ограничение максимальной доли акций собственника. Качественные требования (например, в отношении роли правления и руководства) труднее сравнивать, даже, притом, что они также важны, как и количественные требования. Эти требования не были приоритетом сравнительного исследования GTZ.

В заключительной части исследования приводятся некоторые рекомендации для более глубокого изучения стран. Важные аспекты регуляторной системы, которые не были отражены в работе – проблемы

Таблица 2 Требования к минимальному размеру капитала

Страна	Тип учреждения	Абсолютный размер в USD
Боливия	Частный Финансовый Фонд (ЧФФ)	870,000
	Открытый Кооператив Займов и Сбережений (САС) Категории 1 – 4	от 207,000 до 7,600,000
Эфиопия	Микрофинансовая Организация	24,000
Гана	Сельский банк	62,000
	Депозитарное НБФУ	1,900,000
Гондурас	Частная Организация Финансового Развития 1 ряда	60,000
	ЧОФР 2 ряда	600,000
Индонезия	НКБ в сельских регионах	56,000
	НКБ в столицах провинций	112,000
	НКБ в Большой Джакарте	224,000
Непал	Кооперативные Общества с Ограниченной	от 13,000
	Банковской Лицензией	до 130,000
Пакистан	МФО, работающие в 1 районе	1,700,000
	МФО, работающие в 1 провинции	4,300,000
	МФО, работающие в масштабах страны	8,600,000
Уганда	Микродепозитные Учреждения	270,000

правоспособности, стимулы для принуждения (для органа надзора) и соблюдения (для МФО) требований закона. Эти аспекты должны стать частью более всестороннего исследования.

Одним из результатов данного исследования стал список критериев оценки правовой среды микрофинансирования (Приложение 2). Этот список может помочь,

как в оценке существующего законодательства, так и в разработке новой, более благоприятной для микрофинансов правовой среды. ■

- 1 Шташен Штефан 2003. Регуляторные требования в области микрофинансирования: сравнительный анализ регуляторной среды в 11 странах мира. Эшборн, Германия, Немецкое Общество Технического Содействия (GTZ). Исследование можно загрузить с веб-странички <http://www.gtz.de/wbf/doc/staschen.pdf>, или заказать по электронной почте по адресу financial.systems@gtz.de.
- 2 Следующие 11 стран принимали участие в исследовании: Эфиопия, Гана, ЮАР и Уганда в Африке, Боливия и Гондурас в Латинской Америке, Босния-Герцеговина и Кыргызстан в регионе ЦВЕ и СНГ, Индонезия, Непал и Пакистан в Азии.
- 3 В двух странах Боснии-Герцеговине и ЮАР особая правовая структура была разработана для неprudенциального регулирования МФО, занимающихся только кредитованием. Эти случаи можно назвать особыми, и они не рассматриваются в данном обзоре.
- 4 Гана дважды фигурирует в таблице, поскольку, как Небанковские финансовые учреждения в рамках закона о НБФУ, так и Сельские Банки, в рамках закона о банках, включены в данное исследование.

Заботиться о миссии, значит заботиться о клиенте

Химена Артеага, специалист по вопросам политики и регулирования ФИКА Интернэшнл

Один из самых насущных вопросов для микрофинансовых организаций состоит в поиске путей достижения своих социальных и экономических целей, и разработке этических стандартов, которые помогут в достижении этих целей. Одна из самых серьезных проблем в вопросах этики связана с отношениями организации к ее клиентам. В последнее время, осознавая потребность в этических стандартах ведения бизнеса, перед микрофинансовыми организациями встал вопрос, как разработать этические стандарты и параметры своих отношений с клиентами. Один из возможных путей ответа на этот вопрос – создание и внедрение Кодекса поведения. Эта статья объясняет, что представляет собой Кодекс поведения, в чем его польза, и как эту идею можно осуществить.

Что представляет собой Кодекс поведения?

Кодекс поведения – свод правил или декларация микрофинансовой организации, которая ставит своей целью помочь сотрудникам установить и развивать отношения со своими клиентами. Кодекс поведения включает определенные нормы, которым сотрудники организации должны будут соответствовать; организация разрабатывает стандарты, которые будут отражать ее ценности, миссию, и этический кодекс, если они есть у организации.

В чем необходимость Кодекса поведения?

Кодекс поведения служит в организации несколькими целям, которые могут принести массу преимуществ. Можно выделить два аспекта применения Кодекса – внутренний и внешний.

Внутренний аспект. Кодекс поведения может быть механизмом контроля, поскольку он может стать стандартом, в соответствии с которым будут

оцениваться отношения сотрудников с клиентами. Это представляется возможным, поскольку Кодекс поведения предусматривает основные рекомендации в отношении задач, целей и деятельности организации в отношении с клиентами; именно поэтому он служит основой для определения общих ценностей. Другими словами, Кодекс помещает личные мнения и представления в определенный контекст ответственности перед клиентами. Если сотрудник не соответствует миссии, ценностям, и в конечном счете цели организации, организация может возложить на сотрудника ответственность за несоблюдение Кодекса (бывает очень трудно доказать, что сотрудник не соответствует миссии, но легко доказать отклонение от Кодекса, так как в нем все четко оговорено). Выгоды от внутреннего применения Кодекса выражаются в том, что сотрудники чрезвычайно преданы миссии и несут ответственность за свои отношения с клиентами. Другое внутреннее преимущество – выводы, к которым организация приходит в процессе составления проекта Кодекса поведения. Поскольку этот процесс требует глубокого изучения самих себя, он может послужить в качестве самоанализа, который отразит не только практические стандарты, изложенные в Кодексе, но также и изменения в бизнес философии в сторону ориентации на потребителя.

Наиболее очевидный внешний аспект использования Кодекса поведения состоит, в настоящее время, в установлении отношений с каждым клиентом. Если Кодекс станет доступным широкой публике, он будет информировать клиента, с самого начала отношений, чего ожидать от организации (так как в отношении вовлечены две стороны, клиент также осознает, чего организация может ожидать от него). Преимущество использования печатного документа, такого как Кодекс, состоит в достижении прозрачности, которая создается в

отношениях (между клиентом и организацией). Прозрачные отношения могут поспособствовать большей лояльности клиентов, что представляется особенно важным, когда микрофинансовая организация сталкивается с все более и более конкурентным рынком. Другое преимущество, которое дает Кодекс – возможность отличаться от конкурентов. Наличие Кодекса поведения – само по себе уже является отличием от тех организаций, которые не имеют такового, но действительно важным представляется следование Кодексу, чтобы сотрудники соответствовали миссии организации в повседневной деятельности. Так как миссия уникальна, и Кодекс отражает миссию, сотрудники будут осуществлять деятельность, используя уникальный подход; это и есть реальное отличие.

Как только организация поймет необходимость Кодекса поведения и осознает выгоды, которые она сможет получить от его применения, следующим шагом должно стать составление проекта собственного Кодекса, который отражает особенности организации.

Как разработать проект Кодекса поведения?

Хотя не существует готового “рецепта” для составления проекта кодекса, организация должна продумать какие элементы включить в кодекс, чтобы он стал разумным, живым документом¹. Эти элементы включают: определение обязательств, объяснение деятельности организации, ее продуктов и услуг, объяснение того, как организация собирается достичь открытости в отношениях, обсуждение общественных обязательств, как организация собирается соответствовать Кодексу, и как она будет реагировать на жалобы, и, наконец, выдержки из местного законодательства, которые демонстрируют соответствие Кодекса с местной правовой средой. Пожалуйста, обратите внимание, что это только предположительные элементы, которые

продолжение на 12 странице ►

позволяют сделать Кодекс завершенным документом, который обеспечит преимущества, упомянутые выше.

Определение обязательств отражает готовность организации к установлению и поддержанию прозрачных отношений с клиентом; другими словами, определение обязательств объясняет причину, почему был написан Кодекс поведения. Второй элемент Кодекса представляет собой саму суть организации, поскольку он говорит о маркетинге продуктов и услуг и действиях по взысканию задолженности. Маркетинг включает продукт и его характеристики, как организация устанавливает цену на него, и методы продвижения и распространения, которые организация будет использовать. Взыскание задолженности – тонкая тема, поскольку это та область, где отношения с клиентом могут пострадать. Хотя многие организации могут быть не склонны упоминать методы взыскания в документе, который станет известным клиенту, очень вероятно, что они уже разработали писаную или неписаную политику по этому вопросу. Составление проекта Кодекса может стимулировать организацию пересмотреть эту политику, чтобы лучше соответствовать интересам потребителя. Третий предполагаемый элемент, который стоит включить в Кодекс – декларация открытости в отношениях, в которой упоминается, как часто организация обнародует информацию, такую как финансовые отчеты, процентные ставки, договора займов. Кроме того, Кодекс может содержать эту информацию в формате, который представляется более легким, для понимания, чем обычные финансовые отчеты. Четвертый элемент Кодекса поведения относится к общественным обязательствам, он показывает, насколько организация принимает участие в делах общины, спонсирует повышение образовательного уровня клиентов (например, финансовой грамотности), или избегает сомнительных методов. Сомнительные методы в данном контексте относятся к деятельности, приемлемой с точки зрения местных условий. Они могут быть законными, но недопустимыми для организации. Пятый элемент Кодекса поведения – отчетность, относится к тому, как организация контролирует соблюдение сотрудниками Кодекса, и как она реагирует на жалобы клиентов. Как упоминалось выше, Кодекс может использоваться как инструмент контроля, что означает, что организация сможет оценивать соответствие сотрудников стандартам, содержащимся в Кодексе. Если в организации есть внутренний аудитор, он мог бы сделать соответствие Кодексу частью своих регулярных мер контроля. Живой отклик на жалобы – ключевой элемент поддержания здоровых отношений. Лучший ответ начинается с ясного понимания того, как будет обработана претензия. Если Кодекс содержит эту процедуру, клиентам будет легче высказывать

претензии, чтобы организация могла разрешить их. Шестой элемент, который содержит выдержки из местного законодательства, не должен рассматриваться в изоляции, но с учетом всех предыдущих пяти пунктов. Кодекс поведения не должен противоречить местным законам или ослаблять позицию организации в отношении с клиентами.

Различные организации могут по-разному понимать, насколько они хотят “раскрыться” в Кодексе поведения. Однако, не вдаваясь в детали элементов, упомянутых выше, Кодекс поведения обычно отражает миссию и ценности организации и намерения добиваться открытых отношений с клиентами.

Как только организация определилась, как должен выглядеть Кодекс поведения, следующим шагом должно стать принятие его. Однако могут возникнуть определенные барьеры, с которыми возможно придется столкнуться в пути. Одной из первых реакций сотрудников может быть апатия. Апатия обычно – результат цинизма. Цинизм в отношении Кодекса поведения в отношениях с клиентами может возникать, потому что служащие организации сомневаются в его ценности. Это поведение может измениться после признания факта, что клиенты предпочтут прозрачную организацию, однако, это требует времени; организация должна придерживаться своих принципов, и преимущества не заставят себя ждать. Другим барьером, с которым сталкиваются при разработке Кодекса поведения, может стать отсутствие ноу-хау, для проектирования подобного Кодекса. Обычно этот барьер может быть преодолен, если обратиться к группам в секторе, которые уже работают над этой проблемой² или, в некоторых случаях, к консультантам, которые могут возглавить процесс разработки проекта Кодекса. Правовые проблемы могут также создавать барьеры для внедрения Кодекса поведения. Как упоминалось ранее, разумный Кодекс поведения учитывает местное законодательство, и не будет содержать утверждений, которые или нарушают закон или ставят организацию в уязвимое правовое положение в ее договорных отношениях с клиентами. В большей степени, правовые препятствия идут рука об руку с отсутствием ноу-хау; обе проблемы могут быть минимизированы, с помощью консультантов по вопросам права, подобно тому, как это делается при разработке договоров займа. Другим барьером в принятии Кодекса поведения может стать опасение, что документ будет ограничивать отношения с клиентами, поскольку каждое действие должно соответствовать параметрам Кодекса. Это беспокойство может быть рассеяно, объясняя и гарантируя, что Кодекс поведения рассматривает определенные проблемы достаточно широко; другими словами, это – рекомендация, а не набор правил взаимоотношений. Как упоминалось ранее,

более важно стремление добиваться прозрачности и ориентации на нужды клиента, потому что формулировка Кодекса может быть изменена, если она ограничивает желаемый эффект. Возможно, изначально, организация может предпочесть не иметь обширного Кодекса. Чем более близкие люди станут работать в рамках Кодекса поведения, тем более комфортно им будет рассматривать проблемы своих клиентов. Как только все эти барьеры будут преодолены, организация будет готова жить в рамках Кодекса поведения.

Заключение

Микрофинансовые организации создавались с ясной ориентацией на нужды клиента, отраженной в их миссии. Сегодня, микрофинансовые организации ищут большего, чем просто финансовая самоокупаемость, они ищут лучших путей определения того, насколько они соответствуют миссии. Кроме того, становится все более важным защитить клиентов от неизбежных опасностей, которые могут возникнуть вследствие предоставления более сложных финансовых услуг. Кодекс поведения для управления отношениями с клиентами мог бы содействовать внедрению высококачественных деловых и социальных методов через ориентацию на защиту интересов потребителей. В практическом плане, Кодекс поведения поможет достичь микрофинансовой организации нового уровня соответствия своей миссии и улучшения отношений с клиентами, потому что, в конечном счете, без клиентов миссия не имеет смысла. ■

1 Группа специалистов сформировала Целевую группу по защите интересов потребителей в рамках SEEP Network. Проект, который содержит элементы, упомянутые в данной статье можно найти в интернете, по адресу: www.seepnetwork.org.

2 Возможно, в ближайшем будущем, местные сети или ассоциации возглавят процесс принятия Кодекса поведения по защите потребителя, и таким образом станут ресурсным центром для своих членов.

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 m52, 00-673 Warszawa, Polska
+48 22 622 34 65, e-mail: microfinance@mfc.org.pl
<http://www.mfc.org.pl>