

# Регуляторные требования в области микрофинансирования

Сравнительный анализ регуляторной среды в 11 странах мира

**Штефан Шташен**

Эшборн 2003 год

**Издательство:**

Deutsche Gesellschaft für

Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

п/я 5180, 65726 Эшборн

Адрес в интернете: <http://www.gtz.de>

41 секция

Развитие финансовых систем

и банковских услуг

[financial.systems@gtz.de](mailto:financial.systems@gtz.de)

Автор: Штефан Шташен

Адрес автора [s.staschen@lse.ac.uk](mailto:s.staschen@lse.ac.uk)

Ответственный: Др. Дирк Штайнванд

Изложение: Кристел Яздани, OE 6002

## Содержание

### Содержание I

#### Список таблиц и графиков II

#### Список сокращений III

<b>1. Цели, методология и область исследований</b>	<b>1</b>
<b>2. Сравнение Стран</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Правила и Роли: Кто устанавливает правила и кто следит за их исполнением?</b>	<b>4</b>
2.1.1 Сравнение первичного и вторичного законодательства	4
2.1.2 Нормотворчество и Надзорный Орган	7
<b>2.2 Сравнение микрофинансирования с традиционным Банковским сектором: в чем разница, и что это означает для регулирования?</b>	<b>10</b>
2.2.1 Пруденциальное или непруденциальное регулирование	11
2.2.2 Определение микрофинансовых инструментов	12
<b>2.3 Количественные или качественные требования: Что представляют собой главные регуляторные инструменты?</b>	<b>19</b>
2.3.1 Требования к минимальному размеру капитала	19
2.3.2 Требования по достаточности капитала	20
2.3.3 Качество Активов	22
2.3.4 Концентрация Рисков	23
2.3.5 Кредитование "заинтересованных лиц"	24
2.3.6 Требования по резервированию и ликвидности	25
2.3.7 Концентрация Собственности	26
2.3.8 Санкции и исправительные меры	27
<b>3. Перспектива: некоторые рекомендации для более глубокого изучения стран</b>	<b>28</b>
<b>Приложение 2: Критерии оценки правовой среды в области микрофинансирования</b>	<b>33</b>

## Список таблиц и графиков

### Таблицы

Таблица 1: Правовые документы для осуществления микрофинансовой деятельности	6
Таблица 2: Лимитирование размеров займа	16
Таблица 3: Требования к минимальному размеру капитала	20
Таблица 4: Требования по достаточности капитала	21
Рисунки	
Рисунок 1: Минимальные требования к капиталу для НБФУ, принимающих депозиты в Гане	10
Рисунок 2: График резервирования	23
Примеры	
Пример 1: Минимальные требования к размеру капитала	8
Пример 2: Определение различных организационных типов в Гане	13
Пример 3: Определение инструментов МДУ в Уганде	18

## Список сокращений

ARB	АСБ (Ассоциация сельских банков)
BI	БИ (Банк Индонезии)
BKD	Badan Kredit Desa - (Сельские кредитные учреждения)
BoU	Банк Уганды
BPR	Bank Perkreditan Rakyat - НКБ (Народный кредитный банк)
CAC	Cooperativo de Ahorro y Crédito Abiertas - (Открытые кооперативы сбережений и займов)
CAMEL	КАУДЛ, Капитал, Активы, Управление, Доходы, Ликвидность
CAR	Коэффициент достаточности капитала
CEO	Главный исполнительный директор
CGAP	Консультативная Группа Помощи Беднейшим
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros - (Национальная комиссия по банкам и страховым компаниям)
CONAPE	<b>Consejo Nacional de Política Económica</b> - (Национальный совет экономической политики)
FFP	Fondos Financieros Privados - ЧФФ (Частные финансовые фонды)
FPDO	ЧОФР (Частная Организация Финансового Развития)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH - (Германская Техническая кооперация)
IFC	Международная финансовая корпорация
IRIS	Центр Организационных Реформ и Неформального Сектора
LDKP	Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan - (Сельская Фондовая и Кредитная Организация)
MCO	МКО Микрокредитная Организация
MDI	МДУ Микродепозитарное Учреждение
MFB	МФБ Микрофинансовый Банк
MFI	МФО Микрофинансовая Организация
MFRC	Микрофинансовый Регуляторный Совет
NBFI	НБФУ Небанковское финансовое учреждение
NGO	НПО Неправительственная Организация
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (Управление (Суперинтендантство) банков и финансовых учреждений)

## 1. Цели, методология и область исследований

Регулирование микрофинансирования больше не является чем-то новым. Много было написано на эту тему и еще больше сделано для практического осуществления новых идей.<sup>1</sup> Во многих странах мира, правовая среда микрофинансирования претерпела позитивные изменения или, в некоторых случаях, полностью пересмотрена. В сложившейся ситуации, трудно оставаться в стороне от новых инициатив по регулированию микрофинансовых организаций (МФО).<sup>2</sup>

Проектирование правовых документов - важный шаг в установлении соответствующей правовой среды для микрофинансов. Это не является ни первым этапом, ни последним, но этот этап чрезвычайно важен. Можно выделить три элемента определения правового режима микрофинансирования. В правовом плане, в первую очередь необходимо провести своего рода оценку существующего законодательства. В политическом плане, принятие нового или изменение существующего законодательства возможно только при условии существования достаточно сильной политической поддержки. И, что возможно наиболее важно, в организационном плане, законодательство будет эффективным только в том случае, если возможности и намерения организации достаточно обширны.

Цель данного исследования представляется достаточно скромной. Оно должно обеспечить всех, вовлеченных в проектирование правовых документов для микрофинансирования, **перечнем регуляторных требований для МФО с соответствующими комментариями**. Исследование не предлагает шаблонов для написания закона о микрофинансировании или для внесения изменений в действующее законодательство с тем, чтобы оно стало более "дружественным микрофинансам". Но оно может помочь некоторым странам в составлении законопроекта таким образом, чтобы им и не пришлось заново изобретать колесо, и не оказаться в положении, когда они смогут использовать опыт микрофинансового законодательства только нескольких стран как отправную точку. Каждая страна уникальна. Из этого следует, что каждая правовая система для микрофинансирования должна быть уникальной. Обзор различных вариантов позволяет политическим деятелям сосредоточиться на проблемах, характерных именно для данной страны, таких как выбор наиболее подходящего регуляторного подхода.

Это исследование преднамеренно опускает некоторые важные аспекты регулирования и надзора в области микрофинансирования. Анализ почти исключительно основан на оценке **доступных правовых актов по микрофинансированию** на примере одиннадцати стран мира. Мы не посещали ни одну из этих стран, чтобы сравнить правовую теорию с тем, что происходит на практике.<sup>3</sup> Исследование не рассматривает практику осуществления надзора, например аспекты возможности осуществления надзора и регуляторного принуждения или отказа от применения принудительных мер. Также оно не содержит обзора микрофинансовой индустрии в этих странах. Это бы вышло за рамки данного краткого документа.

Только страны с существующей, специфической для МФО, правовой системой или достигшие определенного прогресса в установлении подобной системы, были включены в это исследование. Правовая система для микрофинансирования может определяться законом, направленным исключительно, или в первую очередь на МФО (Босния и Герцеговина, Эфиопия, Гана, Гондурас, Кыргызская Республика, Непал, Пакистан, Уганда), декретом или инструкцией в рамках Закона о банковской деятельности (Боливия, Индонезия), или, в уникальном случае, как в Южной Африке,

---

<sup>1</sup> Следующие публикации могут послужить неплохой отправной точкой в данной области: Berenbach and Churchill (1997); Rock and Otero (1997); van Greuning, Gallardo and Randhawa (1998); Staschen (1999); Christen and Rosenberg (2000); Vogel, Gomez and Fitzgerald (2000)

<sup>2</sup> За время работы над исследованием мы изучили более 30 стран, где специальное законодательство по микрофинансированию либо уже принято, либо находится в процессе обсуждения.

<sup>3</sup> Единственным исключением является Уганда, где автор долгое время работал экспертом в данной области, и поэтому обладает большим количеством информации из первых рук.

постановлением об освобождении в рамках Акта о ломбардном кредитовании (ростовщичестве). Выборка не претендует, ни на полноту данных, ни на всесторонний охват, ни на географическую сбалансированность.<sup>4</sup> Но, как упоминалось выше, это не должно расцениваться как недостаток, в плане достижения цели этого исследования.

Все же хотелось бы подчеркнуть один момент, поскольку у читателя может создаться впечатление, что мы пропагандируем метод создания особой правовой среды для микрофинансирования. Услуги микрофинансирования могут предоставляться в рамках широкого диапазона организационных моделей, которые регулируются законами, столь же различными, как закон о банковской деятельности, закон о кооперативах, специфический микрофинансовый закон, или любой другой закон, определяющий нижний 'ряд' банковских учреждений. Напротив, мы верим, что зачастую гораздо легче адаптировать существующее законодательство, чем принять новый закон. Стоит отметить, что систематизировать определенные требования к микрофинансированию легче, рассматривая специфические законы, чем, разбирая исключения из них или адаптацию существующих законов, что и заставило нас выбрать данный пример.

Наш метод анализа является, прежде всего, описательным. Мы не считаем, что все законы, которые мы рассмотрели, эффективны только потому, что они существуют. Оценить успешность регуляторной структуры - трудная задача, которую мы не пытались решить окончательно, однако это не подразумевает того, что исследование воздерживается от изложения каких-либо суждений.

Мы прошли следующие этапы в написании данной заключительной, сжатой версии итогового документа. Во-первых, примеры из разных стран были представлены в виде таблицы, содержащей наиболее важные количественные и качественные регуляторные требования к МФО. После сбора всех правовых документов, имеющих отношение к теме, была заполнена таблица по каждой из наших одиннадцати стран. В итоге получилось одиннадцать таблиц, объемом от восьми до двенадцати страниц, которые были использованы для составления проекта анализа. Они не будут опубликованы, но вскоре войдут в базу данных по микрофинансовому регулированию на сайте Microfinance Gateway ([www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)).<sup>5</sup> Эта база данных также будет включать в себя полные версии законодательных актов. Вместо длинных таблиц, краткие версии документов представлены в Приложении 1 к данной работе.

Это исследование стало возможным благодаря объединенным усилиям многих людей. Прежде всего, я хотел бы благодарить Салию Канатигода, которая помогала мне в процессе сбора правовых документов, разработке формата таблиц стран и анализе материала. Я благодарен Тьерри ван Бастелеру и Патрику Мегеру из IRIS за предоставление нам неограниченного доступа к их огромному собранию правовых документов в области микрофинансирования. Хайке Фидлер и ее команда, GTZ Боливия, Кристиан Кенигшпергер и Габриела Розалес, GTZ Гондурас и Доминик Гальманн и Хендрик Принс, GTZ Индонезия, предоставили нам неоценимую поддержку, снабдив нас итоговыми таблицами по своим странам. Наконец, множество специалистов на местах - слишком много, чтобы перечислять их здесь - обеспечили нас необходимой информацией, контактами и комментариями по более ранним проектам.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Мы осознаем, что мы не включили Франкоговорящие страны Африки, это произошло лишь потому, что мы не смогли получить доступ к соответствующим правовым документам. То же самое относится к Филиппинам.

<sup>5</sup> Мы предоставили свои длинные таблицы IRIS для дальнейшего изучения. Они будут использоваться в работе Ресурсного Центра по Регулированию и Надзору, который будет учрежден при поддержке CGAP.

<sup>6</sup> Автор хотел бы выразить особую благодарность Вольфгангу Хойпелю, Рошан Шакья, Салемуллу, Тешоме Йоханнесу и Тимоти Лиману. Автор несет личную ответственность за все сделанные ошибки.

## 2. Сравнение Стран

В этом исследовании, интересные аспекты правовой среды в области микрофинансирования изучаются на примере опыта 11 стран. Ни в одной из этих стран правовая среда не была оценена полностью. Скорее, мы разрабатываем критерии, согласно которым эти страны могут быть систематизированы. Исследование направлено на выявление регуляторных опций и, если возможно, на определение достоинств и недостатков различных вариантов.

Невозможно определить эффективность регуляторной структуры без проведения глубинных исследований ситуации в стране. Все же в некоторых случаях, отдельные регуляторные меры или методы могут быть оценены на основе документированного опыта других стран,<sup>7</sup> в сравнении с современными методами, используемыми в традиционном банковском секторе,<sup>8</sup> или при рассмотрении доступных документов в области регулирования микрофинансов.<sup>9</sup>

Одиннадцать стран в нашей работе проанализированы в соответствии с тремя различными группами критериев. Первый раздел рассматривает различные пути применения правил, делегирования нормотворческих полномочий, и ответственности по надзору и наблюдению. В главе 2.2, мы рассмотрим различные пути дифференциации области микрофинансирования, традиционного банковского сектора и нерегулируемого микрофинансового сектора. С этой целью мы проиллюстрируем некоторые специальные микрофинансовые регуляторные инструменты. Наконец, в главе 2.3 подробно рассматриваются наиболее важные количественные и качественные регуляторные требования. При рассмотрении наших примеров из разных стран, мы идентифицировали различные варианты решения определенных проблем МФО.

### 2.1 Правила и Роли:

#### Кто устанавливает правила и кто следит за их исполнением?

В начале процесса законотворчества, законодатель должен решить, какие регуляторные требования должны быть предусмотрены и на каком 'уровне'. Различаются несколько уровней правового управления, которые отличаются в плане демократической ответственности, правовой обязательности, и гибкости по отношению к изменениям.

Типичный пример (здесь, Британская модель) регуляторной нормотворческой власти может быть описан следующим образом:

'Регуляторная политика формулируется правительством; законодательные принципы, включая политику, принимает Парламент; для внедрения принципов, полномочия передаются Министру, чтобы обнародовать правила, чаще всего через установленный законом документ; правила подлежат принудительному исполнению под контролем специализированного агентства; суды несут ответственность за разрешение споров и наложение санкций'. (Ogus 1994: 104)

Первичное законодательство, то есть законы и акты, в целом определяет широкую структуру, в рамках которой банковские учреждения осуществляют деятельность. Главная роль на этом уровне отводится стандартам, скорее чем правилам, то есть более важно осуществить общее руководство, чем предписать определенные целевые уровни.<sup>10</sup> Общие стандарты, в рамках которых осуществляется микрофинансовая деятельность, остаются относительно устойчивыми, в течении

<sup>7</sup> Исследование Shiferaw and Amha (2001) может служить примером этого.

<sup>8</sup> Мировой Банк провел исследование 'Банковское регулирование и надзор' в 2001 году см. <http://tinyurl.com/c23v>

<sup>9</sup> Опубликованный CGAP документ 'Консенсус в политическом руководстве микрофинансированием', пожалуй, наиболее важный в данной области. Он был официально одобрен донорами членами CGAP в 2002 году: Консультативная Группа Помощи Беднейшим (2002а)

<sup>10</sup> К примеру, стандарт может требовать от финансовых организаций 'всегда поддерживать соответствующий уровень ликвидности', в то время, как правило, может определять уровень, например, коэффициент ликвидности 20%. Karlow (1992)

какого-то времени. Кроме того, политическая теория сообщает нам, что они должны быть подвержены парламентскому изучению, поскольку введение регуляторной структуры для микрофинансирования - чисто политическое решение.

Правила, часто также называемые эталонами, должны обычно приспособливаться к изменяющейся среде намного более часто, чем общие стандарты. Большинство правил, поэтому определено во вторичном или подзаконном законодательстве, которое может быть изменено без прохождения тягостного и отнимающего много времени законодательного процесса. Правила могут иметь различные формы и различные названия. В целом, мы будем использовать термин 'установленные законом инструкции' в отношении вторичного законодательства.<sup>11</sup>

Правительство может делегировать свои нормотворческие полномочия третьему лицу. Существуют серьезные доводы в пользу делегирования нормотворческой власти. Во-первых, исполнительный или, даже в большей степени, наблюдательный орган обычно имеет намного больше опыта в области финансового регулирования и надзора чем законодательный орган. Во-вторых, делегирование может уменьшить прямое политическое вмешательство и злоупотребление финансовым регулированием ради иных политических целей.<sup>12</sup> Важный недостаток чрезмерного делегирования - потеря политической ответственности и снижение разделения власти между исполнительным и законодательным органом.

В дополнение к первичному и вторичному законодательству, наблюдательный орган может опубликовать руководящие принципы, главная функция которых, дальнейшее объяснение существующих законов и инструкций. Они имеют намного меньше юридического влияния, но их легче использовать.<sup>13</sup>

Решение по выбору наблюдательного органа связано, но не идентично делегированию нормотворческой власти. Как вы увидите, подробно изучая пример с минимальными требованиями к капиталу, законодательный орган часто сохраняет важные нормотворческие полномочия, в то же самое время делегируя оперативный надзор в намного большей степени.

В следующих подглавах содержится анализ одиннадцати стран, рассматриваются следующие три аспекта: различия между первичным и вторичным законодательством, делегирование нормотворческой власти, и выбор наблюдательного органа.

### 2.1.1 Сравнение первичного и вторичного законодательства

В таблице 1 представлен краткий обзор первичного и вторичного законодательства, принятого в одиннадцати странах, представленных в этом исследовании. Как вы можете заметить, большинство из этих стран предлагает особый правовой инструмент исключительно, или по большей части для МФО. Это, как упоминалось ранее, главным образом из-за нашего 'уклона в отборе': в странах со специальной правовой средой для микрофинансирования легче всего определить, что представляют собой типичные, определенно микрофинансовые требования.

Таблица 1 упоминает только главный 'особый инструмент' микрофинансирования. Однако в некоторых странах, количество МФО также регулируется в соответствии со всеобщим банковским законом как, например, CERUDEB в Уганде или BancoSol в Боливии. Мы знаем, что большинство

---

<sup>11</sup>Основные Базельские Принципы "Основа Банковского законодательства устанавливает минимальные стандарты, которым должны соответствовать банки. Предоставляет органам надзора достаточную гибкость устанавливать пруденциальные правила административным путем, при необходимости, для достижения поставленных целей, а также для оценки качества" Базельский Комитет по Надзору за Банками (1997)

<sup>12</sup>Оптимальная норма делегирования, безусловно, зависит от контекста страны. В некоторых странах Центральный Банк имеет неудачный опыт по работе на сельскохозяйственном рынке, или же не может рассматриваться как политически независимое учреждение

<sup>13</sup>Еще раз хотелось бы отметить, что терминология отличается в разных странах. В Пакистане, например, три существующих уровня законодательства имеют название - закон, правила и инструкции. Степень делегирования нормотворческих полномочий отличается на каждом уровне.

стран, упомянутых в данном исследовании, имеет отдельное законодательство для кооперативов. Кооперативные законы в основном не включались в исследование, поскольку этот тип учреждений отличается от других МФО, и поэтому имело бы смысл исследовать их самостоятельно. Непал - исключительный случай, как станет ясно из главы 2.1.2.

Некоторые страны используют различные термины для регулируемых МФО, например, Гондурас, называет их *частными организациями финансового развития* (FPDO), а Уганда *микродепозитарными учреждениями* (MDI). Но решающим критерием для включения в обзор правовой среды является осуществление учреждением микрофинансирования в качестве основного вида деятельности.<sup>14</sup>

В **Непале** существует три различных правовых инструмента для микрофинансирования. Акт об Обществах Финансовых Посредников ясно направлен на микрофинансовые НПО, в то время как Кооперативный Акт обслуживает различные виды *кооперативных обществ*, среди прочих кооперативов сбережений и кредитования. Наконец, третий тип учреждений - *банки развития*, из которых четыре специализируются в микрофинансировании.

В **Эфиопии**, законы, принятые Парламентом называются, Прокламациями, то есть закон о микрофинансировании называется – Прокламация о Микрофинансовых Учреждениях. В **Пакистане**, Президент может единолично принимать Постановления согласно Положению о чрезвычайном положении. В **Гане** Закон о Небанковских Финансовых Учреждениях (NBFI) обслуживает девять различных типов финансовых учреждений, среди которых только некоторые предлагают услуги микрофинансирования.

---

<sup>14</sup> В данном исследовании, микрофинансирование понимается в широком смысле. “Разнообразные учреждения, предоставляющие обширный, постоянный доступ к широкому спектру финансовых услуг широкому кругу клиентов”, большинство из которых бедны. Консультативная Группа Помощи Беднейшим (2002b: 4).

**Таблица 1: Правовые документы для осуществления микрофинансовой деятельности<sup>15</sup>**

<b>Особые законы о микрофинансировании</b>		
<b>Страна</b>	<b>Первичное законодательство</b>	<b>Вторичное законодательство</b>
Босния – Герцеговина	Закон о Микрокредитных Организациях	Правила
Эфиопия	Прокламация о Микрофинансовых Учреждениях <sup>16</sup>	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
<b>Только вторичное особое микрофинансовое законодательство</b>		
<b>Страна</b>	<b>Первичное законодательство</b>	<b>Вторичное законодательство</b>
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 (ростовщичестве)	Постановление об освобождении

В Латинской Америке наиболее часто МФО регулируются не в соответствии с особым законом, но в соответствии с общим банковским законом. Специальные микрофинансовые акты, которые обычно называются декретами, являются частью вторичного законодательства. В **Боливии**, например, Закон о Банках и Финансовых Учреждениях подразумевает тип банковских учреждений, называемый *fondos financieros privados* (FFPs) точно не определяя данную структуру. На более поздней стадии Управление (Суперинтендантство) разработало определенные инструкции, издав Декрет, который не нуждается в одобрении Парламента (Rhyne 2001: 119).<sup>17</sup> Банковский закон **Индонезии** регулирует два типа банков - коммерческие и народные кредитные банки (Bank Perkreditan Rakyat, НКБ). Определенные законом инструкции Банка Индонезии (BI) определяют специфические микрофинансовые регуляторные требования для НКБ.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Необходимо подчеркнуть, что в Уганде и Индонезии, документы все еще находятся в стадии законопроектов.

<sup>16</sup> В некоторых областях (например, ограничения на право собственности), Банковский Закон (Прокламация о Лицензировании и Надзоре за Банковской Деятельностью) также применим, поскольку он относится ко всем случаям, не предусмотренным микрофинансовым законом.

<sup>17</sup> Shugart and Haggard (2001) отмечают, что “Латиноамериканские президенты, оказывается, используют свои полномочия по изданию декретов (указов) в политических целях”, эти декреты чаще всего имеют силу законов. Многие рассматривают это как правовую традицию стран Латинской Америки.

<sup>18</sup> Кроме Банковского Закона, также некоторые другие правовые документы определяют режим правовых инструментов для МФО, не рассматриваемых в настоящем исследовании. Стоит отметить инструкцию Правительства, появившуюся в начале 1930-х годов, в соответствии с которой были созданы VKDs (Badan Kredit Desa), небольшие сельские банки, (около 4500 существуют сейчас), и инструкции на уровне провинций в 1980-1990-х годах, которые регулировали работу LDKP (Сельских Фондов Кредитования), которые, по-существу, являются сельскими банками или субрегиональными банками, из которых 1600 существуют донныне. Министерство Финансов в настоящий момент работает над проектом

**Гондурас** недавно принял особый закон для Частных Организаций Финансового Развития, который был разработан комиссией конгресса при поддержке консультантов и затем принят конгрессом. И центральный банк и Национальная Комиссия по Банкам и Страховым Компаниям (CNBS) могут выпускать определенные законом инструкции, которые называются 'resoluciones'.

В **Гане** не только существует особый закон для НБФУ, но также есть огромное количество *сельских банков*, предлагающих услуги микрофинансирования в соответствии со всеобщим Законом о Банках. Вот почему она упоминается в обеих категориях в таблице. В качестве подзаконных актов, Гана определила соответствующие инструкции, директивы и руководящие принципы для *сельских банков*. **Южная Африка** - уникальный случай, поскольку ее МФО лишь косвенно регулируются. Если МФО или, если быть более точным, учреждения микрокредита не исполняют регуляторных требований Постановления об Освобождении в рамках Акта о Ломбардном Кредитовании (ростовщичество), они обязаны уплатить самые строгие потолочные ставки налогов, в соответствии с данным Актом. Одно из этих регуляторных требований - регистрация в установленном учреждении, Микрофинансовом Регуляторном Совете (MFRC) - в настоящее время являющимся единственным регуляторным учреждением в стране.

### 2.1.2 Нормотворчество и Надзорный Орган

Две отдельных, но взаимосвязанных, проблемы - делегирование нормотворческой власти и выбор органа, осуществляющего надзор. В большинстве из этих одиннадцати стран, парламент передал полномочия принимать установленные законом инструкции органу надзора, даже если парламент сохраняет некоторые полномочия в определенных областях. Обычно, правила, такие как требования по резервированию и классификации займов принимаются наблюдательным органом. Ситуация не настолько однозначна, в отношении минимальных требований к капиталу (см. Пример 1). Все же во всех одиннадцати случаях, обсуждаемых здесь, задача ежедневного наблюдения за МФО была делегирована специализированному органу надзора.

В большинстве стран, центральный банк является, и органом надзора и нормотворческой властью для подзаконных актов. Так обстоит дело в **Эфиопии, Индонезии, Кыргызской Республике и Уганде, в Боснии - Герцеговине** в отношении банков и в **Гане** для НБФУ.<sup>19</sup>

Также, центральный банк имеет полномочия устанавливать правила и является органом надзора в **Непале** (имеются в виду *банки развития и финансовые посреднические общества*) и в **Пакистане**. Но в обоих этих случаях, правительство сохранило часть нормотворческих полномочий. В обеих странах, правила, установленные центральным банком, должны быть одобрены правительством. Интересный случай - *кооперативы с ограниченной лицензией на банковские операции* в **Непале**. Как кооперативы, они находятся под надзором Регистратора Кооперативных Обществ. Но в 2002 году, центральный банк выпустил директиву, предусматривающую регуляторные требования для получения ограниченной лицензии на банковские операции. Эта директива подчиняет все финансовые кооперативы наблюдению центрального банка без ограничения полномочий Регистратора Кооперативных Обществ. Центральный банк теперь имеет полномочия издавать директивы для всех *кооперативов с ограниченной лицензией на банковские операции* и

---

Микрофинансового Закона, по регулированию небанковских учреждений, принимающих депозиты и некооперативных микрофинансовых организаций.

<sup>19</sup> В Индонезии Министерство Финансов в настоящее время разрабатывает закон, который предусматривает создание Органа Финансовых Услуг, ответственного за надзор за финансовым рынком в целом (банки, пенсионные фонды, страхование, денежный рынок, финансовые компании). Ожидается, что закон вступит в силу в 2003 году. Микрофинансирование, теоретически, тоже подпадает под юрисдикцию этого органа. Возможность создания специального Учреждения по Надзору за Микрофинансами, которое будет осуществлять надзор за банками, кооперативными и небанковскими МФО, сейчас обсуждается в Министерстве Финансов, которое также несет ответственность за создание проекта Микрофинансового Закона.

контролировать эти учреждения. Эта процедура могла бы стать интересным подходом для других стран, где финансовые кооперативы подчинены общей регуляторной системе для всех типов кооперативов, которая оставляет их без соответствующего финансового наблюдения.

В **Гане**, разделение власти между исполнителем и центральным банком отличается для банков и для НБФУ. Министр финансов (прежде называемый Временным Национальным Секретарем Совета Защиты, как все еще именуется в законе) отвечает за выпуск инструкций для банков. Единственное ограничение - то, что он или она должны консультироваться с центральным банком. Все же органом надзора остается центральный банк. В соответствии с проектом Закона об Апексном Банке ARB, который в настоящее время ожидает рассмотрения в парламенте, инспектирование на местах *сельских банков* будет делегировано недавно учрежденному Апексному Банку ARB (Ассоциация Сельских Банков).<sup>20</sup>

Две Латиноамериканских страны в нашем примере имеют орган надзора, отличный от центрального банка, что характерно для региона. В **Гондурасе**, центральный банк - самая высшая власть для финансового сектора, но Национальная Комиссия Банков и Страховых Компаний (CNBS), как регуляторному органу в области банковского дела и системы страхования, были делегированы полномочия контролировать ЧОФР согласно Закону о Частных Организациях Финансового Развития.<sup>21</sup>

**Боливия** институционно разграничила сферы нормотворчества и надзора. Национальный Совет Экономической Политики (CONAPE) - основной орган, устанавливающий стандарты, управления экономической политикой. В рамках своих полномочий CONAPE может предлагать и предписывать установленные законом инструкции для банков, фирм, работающих с ценными бумагами и страховых компаний. Управление Банков и Финансовых Структур (SBEF) - наблюдательный орган в Боливии. Законодательный орган **Боснии - Герцеговины** делегировал полномочия так, чтобы вторичное законодательство для *микrokредитных организаций* определялось двумя различными министерствами в двух частях страны (далее субъекты). В Федерации, Министерство Социальной Политики, Перемещенных лиц и Беженцев определяет правила, которые не имеют никакой определенной направленности на финансовый сектор. В Республике Серпской, та же самая функция исполняется Министерством Финансов. Ни одно из министерств фактически не контролирует микrokредитные организации.<sup>22</sup> Законы в обеих частях страны не идентичны, но есть намерения гармонизировать их в будущем.<sup>23</sup>

Наконец, Министр Торговли и Промышленности **Южной Африки** назначил Микрофинансовый Регуляторный Совет (MFRC) ответственным за регулирование и надзор учреждений микrokредитования. MFRC выпустил свои собственные правила, но все равно его критерии аккредитации требуют одобрения Министра.

### **Пример 1: Минимальные требования к размеру капитала**

Чтобы проиллюстрировать различные пути делегирования или сохранения нормотворческих полномочий, неплохо было бы рассмотреть вопрос минимальных требований к капиталу. Определение абсолютного размера капитала в резерве всегда являлось очень важной регуляторной мерой, и ей всегда уделялось много внимания.<sup>24</sup> Все страны в исследовании, которые имеют структуру для

<sup>20</sup> Потенциальный конфликт интересов состоит в том, что Апексный Банк ARB инспектирует своих собственных акционеров, поскольку все *сельские банки* являются его акционерами. Хотя общая доля акции всех *сельских банков* менее 3%

<sup>21</sup> Мировые тенденции движутся в похожем направлении, все больше стран объединяют существующие регуляторные органы в единый, всеохватывающий, регулятор. Самые последние примеры - Financial Services Authority в Великобритании и Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht в Германии.

<sup>22</sup> Это происходит потому, что МКО не подлежат пруденциальному регулированию см.2.2.1.

<sup>23</sup> Я многим обязан Тимоти Лиману за то, что он заметил разницу между двумя законами: в Законе Республики Серпской, Министерство имеет больше нормотворческих полномочий, и определенную ответственность следить за их соблюдением. В Федерации этого не наблюдается.

<sup>24</sup> В Уганде, например, это значение стало наиболее спорным. Когда Акт о МДУ обсуждался в Парламенте, этот вопрос вызвал горячие дебаты между политическими деятелями.

пруденциального регулирования микрофинансирования, рассматривают абсолютный размер капитала как один из основных критериев.<sup>25</sup> В большинстве случаев, законодательный орган рассматривает это специфическое регуляторное требование как слишком важное, чтобы делегировать его любому другому органу власти.

Нижний порог определения номинальной стоимости по закону, состоит в том, что реальная стоимость капитала снижается через какое-то время, особенно, если страны страдают от высокого роста инфляции. Этому эффекту могло бы придаваться даже больше значения в отношении внешней стоимости минимального размера капитала, если инфляция не сопровождается обесцениванием. К примеру, в **Гане**, непрерывная девальвация минимальных требований к капиталу противопоставлялась номинальному увеличению минимальных требований к капиталу в 1998, 2000 и 2001 годах. Как можно увидеть на Рисунке 1, без увеличения номинальной стоимости, как реальная стоимость, так и внешняя стоимость минимального капитала постоянно бы снижалась. Но через какое-то время, увеличение требований к минимальному капиталу, особенно резкое повышение в 2002 году от 1 до 15 миллиардов Ганских Седи, привело к значительному увеличению в реальной и внешней стоимости. Отличия реальной и внешней стоимости лишь минимальны, что указывает на то, что реальный курс обмена Ганских Седи к Доллару США был относительно стабильным. Этот процесс может отличаться в странах с менее либерализованным валютным рынком.<sup>26</sup>

Интересно, что и Банковский Закон Ганы и Закон о НБФУ определяют минимальный капитал по закону в местной валюте, но позволяют центральному банку регулировать значение после консультации с Министром Финансов.<sup>27</sup> Это привело к ситуации, когда в законе фигурируют намного более низкие цифры, чем, фактически требуемые.

В **Пакистане** и **Индонезии**, минимальный размер капитала определяется в соответствии с территорией деятельности учреждения. В обоих случаях, имеются три различных категории для этого. Пакистан различает между МФО, работающими в определенном районе, в определенной провинции и в национальном масштабе, последней категории необходим самый высокий размер капитала. В Индонезии, различие не основано на географическом размере, но в плане наличия городского населения. МФО, основанные в Джакарте должны обладать самым высоким размером капитала. Хотя сумма обозначена в законе (Постановлении), центральный банк может также потребовать большую сумму (в Пакистане с одобрения Федерального правительства).

**Уганда** решила проблему уменьшающейся реальной стоимости капитала более изящно. Там используются валютные значения вместо сумм в местной валюте в Акте о Микродепозитных Учреждениях (MDI). Эти валютные значения применяются, и для определения минимального количества капитала и максимальных штрафов за различные нарушения. Список, прилагающийся к Акту определяет валютный эквивалент, выраженный в Угандийских Шиллингах. Министр Финансов может исправлять список с одобрения Парламента. Преимущество данного метода состоит в том, что можно легко регулировать все денежные значения в законе просто исправляя список. Однако, полномочия по изменению минимальных требований к капиталу не были делегированы, как другие нормотворческие полномочия, но в конечном счете все еще принадлежат Парламенту.<sup>28</sup>

---

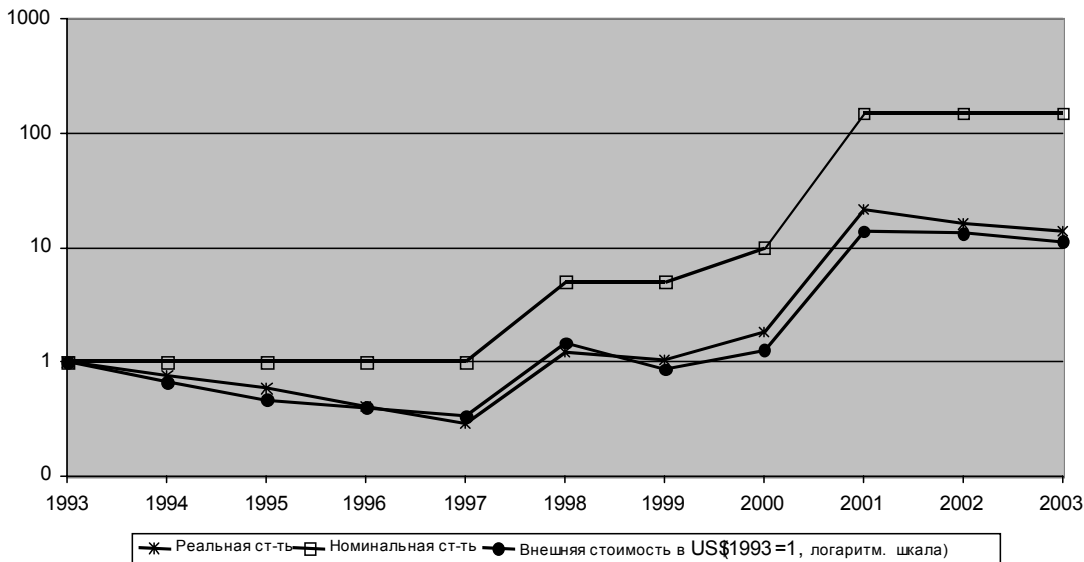
<sup>25</sup> Регуляторная Среда в Боснии-Герцеговине и Южной Африке является исключением в этом плане, поскольку там не существует пруденциального регулирования организаций, принимающих депозиты.

<sup>26</sup> В настоящий момент только 1 из 8 компаний сбережений и кредитования соответствует требованиям по минимальному размеру капитала, из сельских банков ни один.

<sup>27</sup> Выглядит нелогичным, что, в общем, Министр обладает нормотворческими полномочиями для банков (Раздел 43, Закона о Банках), в то время как, центральный банк может отменить требования к размеру капитала с помощью исполнительных инструментов (Раздел 3.3)

<sup>28</sup> Первоначально Акт о МДУ уполномочивал центральный банк вносить изменения в требования к размеру капитала, но затем уполномочил Министра Финансов при одобрении Кабинета, делать это. Оба положения были урегулированы в ходе парламентского процесса.

**Рисунок 1:** Минимальные Требования к Капиталу для НБФУ, принимающих депозиты в Гане



Источник: данные неопубликованной работы, авторы Уильям Ф. Стил и Дэвид О. Анда. Логаритмическая шкала на осях координат использована для лучшей наглядности.

В Кыргызской Республике, Индонезии и в Эфиопии, полномочия по определению минимальных требований к капиталу были полностью делегированы соответствующему центральному банку. Кыргызский Закон о Микрофинансовых Организациях просто определяет минимальные стандарты для уставного капитала, например, что он должен быть сформирован только в национальной валюте. Эта практика представляет опасность в том плане, что центральные банки используют минимальный капитал как инструмент нормирования скорее чем пруденциальное требование. Центральные банки имеют сильный стимул ограничивать число МФО, находящихся под их надзором, поскольку они принимают на себя определенную ответственность за здоровье этих МФО и могут осуществлять это более эффективно для меньшего числа учреждений (cf. Консультативная Группа Помощи Беднейшим 2002а: 14). Боливия определяет минимальные требования к капиталу согласно Специальным Правилам Кредитования, требования оценены с использованием корзины ключевых валют разных стран (Доллара, Евро, Йены и Фунта). Это позволяет значению быть менее восприимчивым к изменениям в валютных курсах единственной валюты. Национальный Совет Экономической Политики (CONAPE) обладает нормотворческими полномочиями в установлении правил по минимальным требованиям к капиталу, как и для всех остальных пруденциальных норм.

В Гондурасе, минимальный капитал определен законом. Интересно, что Конгресс, центральный банк и CNBS могут изменять предусмотренные значения. Конгресс может внести изменения в закон, выпустив специальный декрет. В то же время, центральный банк и CNBS могут изменить минимальные требования к капиталу, с помощью вторичного законодательства (Resolucion по-испански), которое не нуждается в одобрении законодательного органа.

## 2.2 Сравнение микрофинансирования с традиционным Банковским сектором: в чем разница и что это означает для регулирования?

Существует консенсус среди экспертов в том плане, что все МФО, мобилизующие депозиты населения должны определенно подлежать регулированию.<sup>29</sup> Такое же согласие существует в том плане, что МФО, занимающиеся только кредитованием, не должны подчиняться пруденциальному регулированию - определенному как регуляторная система, в которой финансовая власть принимает на себя ответственность за состояние банковских учреждений.<sup>30</sup>

Даже если эти руководящие принципы звучат довольно ясно, их исполнение поднимает множество вопросов. Во-первых, не существует четкого различия между пруденциальным и непруденциальным регулированием. Южная Африка - хороший пример размытости границ. Во-вторых, как точно Вы сможете провести грань между регулируемыми и нерегулируемыми МФО (нижняя граница) и между МФО и коммерческими банками (верхняя граница)?

<sup>29</sup> См., например, Berenbach and Churchill (1997: 26); Staschen (1999: 43); Valenzuela and Young (1999: 7); Hannig and Omar (2000: 179). По-прежнему не существует полного согласия в отношении сбережений членов кооперативных учреждений. Однако, мы не ставим целью нашего исследования изучение данного типа учреждений.

<sup>30</sup> См., например, van Greuning, Gallardo and Randhawa (1998: 11); Christen and Rosenberg (2000: 10); Hannig and Omar (2000: 180); Vogel, Gomez and Fitzgerald (2000: 3)

Если определение регуляторных инструментов - или 'рядов', как их часто называют - не произведено ясным и точным образом, результатом могут стать регуляторный арбитраж, накладки или двусмысленность. МФО могли бы выбирать регуляторные инструменты, которые им не соответствуют, или другие учреждения, такие как организации, осуществляющие потребительское кредитование, могли бы попытаться залезть под крышу микрофинансовых инструментов (регуляторный арбитраж). Отдельное учреждение может подчиняться условиям различных правовых режимов, которые могут даже противоречить друг другу (регуляторные накладки). И наконец, неясное разграничение может послужить причиной неуверенности некоторых учреждений относительно того, должны ли они обращаться за лицензией или нет (регуляторная двусмысленность). Рассмотрение одиннадцати стран из нашего примера могло бы пролить некоторый свет на эти вопросы.

### 2.2.1 Пруденциальное или непруденциальное регулирование

В трех странах в нашем примере, правительство или регуляторный орган в различной степени, вовлечены в регулирование МФО, занимающихся только кредитованием. Наиболее яркий пример **Босния - Герцеговина**, которая приняла Закон о Микрокредитных Организациях (МКО) в обоих своих субъектах.<sup>31</sup> Критический вопрос - регулируются ли эти МКО пруденциально или просто подчиняются непруденциальным требованиям по отчетности.

Пристальное рассмотрение законов, и решений (вторичное законодательство) показывает, что законодательство молчит о важных пруденциальных требованиях, таких как стандарты капитала, ограничения на концентрацию рисков и кредитование заинтересованных лиц, классификация портфеля займов и исправительные меры. Посещения МКО не проводятся, и МКО подчиняются только минимальным требованиям по отчетности. Главные условия законов - ограничения допустимой деятельности (см. главу 2.2.2) и запрещение распределения прибыли. В заключение, хотелось бы добавить, что только банки пруденциально регулируются в Боснии - Герцеговине, в то время как МКО должны исполнять ограниченные требования по отчетности (в большей степени в Республике Сербской чем в Федерации) и подчиняться некоторым ограничениям в плане ведения бизнеса.<sup>32</sup>

В **Кыргызской Республике** недавно принят 'гибридный' закон, который определяет три различных типа МФО, из которых два являются только кредитными. *Микрокредитное агентство* - некоммерческая организация, в то время как *микрокредитная компания* - коммерческое учреждение. Оба типа не подчиняются пруденциальному регулированию - им только требуется получить свидетельство, выпущенное центральным банком.<sup>33</sup> Третий тип - *микрофинансовая компания*, которая нуждается в лицензии центрального банка. Этот тип учреждения подчиняется пруденциальным требованиям, предусмотренным законом. В свою очередь, микрофинансовые компании уполномочены принимать срочные депозиты по истечении двух лет деятельности. Основываясь на анализе Закона о Микрофинансовых Организациях, подход Кыргызстана соответствует смыслу двух тезисов, упомянутых ранее. Закон не подвергает МФО, занимающиеся только кредитованием пруденциальному регулированию, но он предусмотрел возможную регуляторную структуру для МФО, принимающих депозиты. Потенциальная опасность состоит в том, что подчинение всех типов МФО одному и тому же закону может привести к беспорядку или даже к размытию отличий между очень разными типами учреждений и таким образом создать

<sup>31</sup> Отдельное, но схожее законодательство принято в Федерации Боснии и Герцеговины и в Республике Сербской.

<sup>32</sup> Безусловно, спорной является практика обременять Министерство заданиями регистрировать и контролировать деятельность МФО, занятых только кредитованием. Определенно, регуляторная система подобного рода недостаточно эффективна.

<sup>33</sup> В отличие от микрокредитных агентств, микрокредитные компании должны размещать свой минимальный уставной капитал в коммерческом банке. Размер определяется центральным банком в нормативных актах, которые еще не приняты.

регуляторную двусмысленность. Все это станет очевидным после того, как закон будет полностью апробирован.

**Южная Африка** - третий пример прямого вмешательства правительства в регулирование МФО, занимающихся только кредитованием хотя и очень специфический пример. Как упоминалось ранее, строгий лимит процентной ставки согласно Акту о Ломбардном Кредитовании (Ростовщичестве) был движущей силой введения регуляторной структуры для *субъектов, проводящих операции с денежными займами*, как они назывались официально. В 1999 году, новое Постановление об Освобождении в рамках Акта о Ломбардном Кредитовании (Ростовщичестве) вступило в силу, придя на смену предыдущему, от 1992 года, которое имело главной целью определение лимитов суммы и срока для займов, освобожденных от потолка процентной ставки.

Это новое Постановление об Освобождении увязывает возможность взимания самокупаемых процентных ставок - что было бы невозможно для МФО согласно строгим инструкциям Акта о Ломбардном Кредитовании (Ростовщичестве) - со множеством условий. Наиболее важное условие - регистрация в регуляторном учреждении, одобренном Министром Торговли и Промышленности. Единственное такое учреждение, существующее в настоящее время - Микрофинансовый Регуляторный Совет (МФРС). МФРС называется 'гибридным учреждением', так как членами правления являются как деятели микрофинансирования, так и банковской системы, и общественных учреждений, таких как центральный банк, Департамент Торговли и Промышленности и принадлежащих государству крупных финансовых учреждений.

Южная Африка имеет очень сильную **непруденциальную** регуляторную структуру. Хотя МФРС регулирует только недепозитарные МФО, он имеет право инспектировать кредиторов даже без предварительного уведомления. Кроме того, регистрационные критерии включают элементы профессиональной пригодности для деятелей индустрии, например, директора не должны были в прошлом привлекаться к уголовной ответственности за махинации. Инспекции с выездом на место достаточно редки в рамках непруденциального регуляторного режима. Однако, другие важные элементы пруденциальной структуры не опеределены ни Постановлением об Освобождении, ни Правилами МФРС. Не существует никаких требований в отношении капитала, качества активов, общего управления или собственности.<sup>34</sup> В целом, существует явная направленность на контроль деятельности, скорее чем на пруденциальное регулирование, чего мы собственно ожидали от регуляторной структуры для недепозитарных учреждений.<sup>35</sup>

### 2.2.2 Определение микрофинансовых инструментов

Разграничение или, так называемое определение ряда, является одной из наиболее деликатных проблем введения регуляторной системы для микрофинансирования. CGAP определяет несколько критериев, которые могут использоваться для разграничения между пруденциальным и непруденциальным регулированием (Cf. Консультативная Группа Помощи Беднейшим 2002а: Гл. IV. Б.). Это исследование не будет обсуждать эти нормативные подходы, а скорее рассмотрит опыт наших одиннадцати стран.

Определение регуляторного инструмента, отличного от других правовых инструментов - многообразная задача. Как мы увидим, ни одна из стран не использует единый критерий для разделения рядов. Регулирование микрофинансирования отличается во многом от традиционного банковского регулирования, также, как микрофинансирование отличается от других финансовых

<sup>34</sup> Требования в отношении собственности могут быть изложены в законе, который определяет соответствующую правовую форму учреждения. Возможные правовые формы – частная или государственная компания, НПО, кооператив, банк, совместный банк или траст.

<sup>35</sup> Эфиопию можно упомянуть здесь как четвертый пример правительственного регулирования МФО, занимающихся только кредитованием. В соответствии с Прокламацией о Микрофинансовых Учреждениях все виды МФО подпадают под юрисдикцию закона. На практике, однако, большинство МФО предлагают депозиты.

услуг. По крайней мере в теории, эти различия в регуляторных требованиях для микрофинансирования должны сделать непривлекательным для других видов учреждений использование регуляторных инструментов, которые исключительно предназначены для МФО. Ясное определение определенных условий для микрофинансирования, которые предусматривают регуляторную структуру, непривлекательную для других типов финансовых учреждений, приведет МФО к самостоятельному выбору наиболее соответствующего регуляторного инструмента.<sup>36</sup> В этом месте, полезно было бы определить термины **организационное и функциональное регулирование**. В большинстве из наших одиннадцати стран, МФО рассматриваются как определенный организационный тип, регулируемый в соответствии с отдельным Законом о МФО. Этот подход называется организационным регулированием. Функциональный подход, однако, регулирует участников рынка в соответствии с экономической функцией, которую они исполняют, независимо от их организационной структуры. Таким образом, микрофинансирование рассматривается скорее как финансовая деятельность, чем определенный организационный тип. Интересно отметить, что только Южноафриканский подход, который является непруденциальной регуляторной структурой, может быть описан как функциональное регулирование. В Южной Африке, все *субъекты, проводящие операции с денежными займами*, независимо от того, являются они компаниями, НПО, кооперативами, банками, совместными банками, могут регистрироваться в МФРС. Все обстоит по-другому для пруденциальных регулирующих структур, "которые должны обязательно ориентироваться на организации, потому что, в конце концов, это - организации, а не их функции станут неплатежеспособными" (Goodhart и другие. 1998: 144). Ни одна страна в нашем примере не определила пруденциальные инструкции для микрофинансирования независимо от типа учреждения, которое осуществляет микрофинансовую деятельность. Поэтому необходимо рассматривать МФО как определенный организационный тип, даже притом, что сами учреждения могут работать под различными названиями.

## **Пример 2: Определение различных организационных типов в Гане**

Пример Ганы иллюстрирует, насколько трудным может стать ясное разделение регуляторных рядов. Гана не предлагает правовых инструментов непосредственно для МФО, а скорее определяет организационные типы, которые могли бы потенциально предоставлять услуги микрофинансирования. Многие *сельские банки* могли бы рассматриваться как микрофинансовые организации и подчиняться тому же закону, что и все остальные банки, а именно Банковскому Закону 1989 года. Главное различие между сельскими и коммерческими банками - намного более низкие требования к капиталу (USD 62,000 в сравнении с суммой от USD 3.1млн. до USD 6.2 млн. для коммерческих банков). Только методы лицензирования Банка Ганы препятствуют традиционным банкам пользоваться выгодами более низких требований к капиталу для *сельских банков*. *Сельские банки*, как предполагается, прикреплены к местности, в которой они работают, критерий, который центральный банк тщательно контролирует при выдаче лицензий.

Кроме того, имеется отдельная правовая структура для Небанковских Финансовых Учреждений (НБФУ) в рамках Закона о Финансовых (Небанковских) Учреждениях, 1993 года. Список, прилагаемый к этому закону содержит девять различных организационных типов, определенных законом. НБФУ подразделяются на четыре группы, а именно депозитарные (не учетные дома) и недепозитарные НБФУ, *учетные дома* и *совместные финансовые фондовые компании*. Четыре различных организационных типа подпадают под категорию недепозитарных учреждений. Категория депозитарных НБФУ далее подразделяется на *компании сбережений и займов, строительные общества и кредитные союзы*. Как для депозитарных, так и для недепозитарных НБФУ, Банк Ганы издал отдельный сборник правил. Для данного исследования, наиболее показательны Правила для Депозитарных НБФУ. Они не применимы к *кредитным союзам*, для которых недавно разработан центральным банком Законопроект о Кредитных Союзах, рассматриваемый сейчас Парламентом. В настоящее время, восемь МФО зарегистрированы как *компании сбережений и займов*.

Подход Ганы по распределению рядов не следует ни организационному, ни функциональному принципу. Хотя закон различает между множеством организационных типов, для некоторых из которых центральный банк даже выпустил особые руководящие принципы (например для *учетных домов*, и *совместных финансовых фондовых компаний*), главная классификация функциональна, то есть между берущими и не берущими депозиты НБФУ. Это несоответствие функционального и организационного регулирования вызывает множество проблем. Правила для НБФУ, привлекающих депозиты предлагают другой термин, а именно *сберегательные учреждения*, для всех НБФУ, мобилизующих сбережения населения или своих членов. Все же одни и те же правила не применимы ко всем

<sup>36</sup> На практике это не всегда происходит. К примеру, сообщалось о том, что некоторые микрофинансовые НПО в Уганде, которые принимают депозиты от населения, обратились за лицензией, в рамках Кооперативного Закона. Прием депозитов всегда был незаконной операцией для нерегулируемых учреждений в рамках банковского закона, но регуляторная снисходительность центрального банка, ожидается, прекратится с введением нового Акта об Учреждениях Принимающих Депозиты. Данные НПО пользуются менее обременительными регуляторными требованиями в рамках Закона о Кооперативах, по сути оставаясь кредитными учреждениями.

сберегательным учреждениям, но только к компаниям сбережений и займов и строительным обществам (поскольку кредитные союзы исключаются). Центральный банк выдает три типа лицензий, среди которых Тип I для сберегательных учреждений. Это довольно непонятно, поскольку можно было бы ожидать, что центральный банк выдает лицензии согласно организационному типу, например лицензия для компании сбережений и займов. Чтобы окончательно все запутать, правила для недепозитарных НБФУ могут также применяться к любому другому НБФУ, особо уполномоченному, принимать депозиты от населения. Кроме того, некоторые разделы этих правил обращены ко всем "учреждениям кредитного бизнеса (ICB)" - другой термин, который далее не определен - независимо от того, являются ли они депозитарными или нет. Поскольку существует второй свод правил для недепозитарных НБФУ, не совсем ясно, почему эти разделы были включены в правила для НБФУ, привлекающих депозиты.

В целом, применение различных терминов и накладки в применении различных правил в рамках одного и того же закона создает довольно сложную правовую среду для НБФУ. Главной причиной всего этого стала попытка объединить элементы функционального регулирования с существующим различием между различными организационными типами.

Хороший способ рассмотреть проблему дифференциации между микрофинансированием и другими рядами деятельности задать вопрос: что выиграет учреждение, если предпочтет один регуляторный инструмент другому? В отношении верхней границы, существовал бы сильный стимул для коммерческих банков, воспользоваться преимуществом гораздо более низких минимальных требований к капиталу в секторе микрофинансирования. Все же имеется множество сил, перечисленных ниже, которые противодействуют этому. В отношении нижней границы большое значение имеет вопрос, подлежат ли мелкие, местные и занимающиеся только кредитованием МФО также юрисдикции органа надзора (cf. Christen и Rosenberg 2000:11).

### ***Разрешенные и запрещенные виды деятельности***

Наиболее очевидное различие между рядами - определение разрешенной и запрещенной деятельности. Было бы слишком тяжело перечислить все виды деятельности для одиннадцати стран нашего примера. **Боливийские** частные финансовые фонды (FFP), например, могут осуществлять 18 видов деятельности и операций. Более интересен общий подход, некоторые страны работают со списками разрешенных видов деятельности, некоторые со списками запрещенных, а некоторые с обоими. Правовая традиция определенной страны - важный определяющий фактор в этом отношении. В некоторых странах, особенно в Центральной и Восточной Европе и СНГ, все не явно разрешенное запрещено. В других, все не явно запрещенное позволено.<sup>37</sup>

В **Кыргызской Республике**, только срочные депозиты внесены в список 'сделок, осуществляемых микрофинансовой компанией' подразумевая, что вклады до востребования и даже текущие счета не разрешаются. **Пакистан** более явно определяет данный момент, поскольку закон о микрофинансировании гласит, что МФО не должны заниматься никакими видами деятельности кроме тех, которые определено разрешены. Акт о МДУ **Уганды**, с другой стороны, содержит длинный список 'запрещенных операций'.

В **Боснии - Герцеговине** микрокредитным организациям не позволяется заниматься сберегательным бизнесом. В результате, банки, вряд ли, могут заинтересоваться лицензией, которая не позволяет им принимать депозиты как важный источник фондов. То же самое верно и для **Южной Африки**, где только банкам позволяется мобилизовывать депозиты. С другой стороны, нижней границы не существует в Боснии - Герцеговине. Согласно требованиям закона, даже самые маленькие МФО включены в этот регуляторный инструмент. Но все же следует заметить, что это непруденциальная регуляторная структура.

Другие запрещенные виды деятельности для МФО:

- Текущие счета (например НБФУ в Гане; НКБ в Индонезии; МДУ в Уганде);
- Операции с иностранной валютой (НКБ в Индонезии; МДУ в Уганде);

---

<sup>37</sup> Это, безусловно, грубое упрощение. Но политики должны всегда учитывать правовую традицию своей страны, работая над законами, а также быть осторожными в использовании примеров других стран.

- Продажа и покупка недвижимости, кроме случаев, когда это необходимо для нужд учреждения (*банки развития* в Непале; *микрофинансовые банки / микрофинансовые организации* в Пакистане);<sup>38</sup>
- Страхование (НКБ в Индонезии; МДУ в Уганде);<sup>39</sup>
- Операции с ценными бумагами (НКБ в Индонезии);<sup>40</sup>
- Предоставление гарантий и другие внебалансовые операции (МФО в Кыргызской Республике; *кооперативные общества* в Непале).

Существует множество других мер, которые защищают верхнюю границу от нежелательных 'безбилетных пассажиров'. Конечно многие из этих мер были предприняты с другими целями, такими как ограничение рисков МФО. Но один из побочных эффектов, состоит в том, что они действуют как препятствие для коммерческих банков, чтобы они не воспользовались преимуществом более низких требований к капиталу для МФО.

Следующие, три вида мер относительно общеприняты:

- **Коммерческие в противовес некоммерческим учреждениям:** Во многих странах, где проводилось исследование МФО должны быть некоммерческими учреждениями (МКО в Боснии - Герцеговине; ЧОФР в Гондурасе). В Кыргызской Республике, *микрокредитные компании* (прибыльные) и *микрокредитные агентства* (неприбыльные) различаются согласно этому критерию. Кроме ЧОФР в Гондурасе, все эти учреждения - недепозитарные и пруденциально не регулируются. Ограничения микрофинансовых категорий в любой стране по отношению к некоммерческим учреждениям конечно имеет далеко идущие последствия для структуры собственности и управления этими учреждениями.<sup>41</sup>
- **Территориальные ограничения:** НКБ в Индонезии могут работать только в пределах определенной области. В Эфиопии, МФО могут получить лицензию для деятельности в общенациональном масштабе или в пределах определенной области. В последнем случае, от них требуется получить предварительное одобрение для работы вне указанной области.
- **Безналичные расчеты (клиринг):** В Гане, ни *сельские банки* ни НБФУ не являются участниками системы клиринга центрального банка. Все же с начала 2003 года, *сельские банки* могут совершать безналичные расчеты через недавно учрежденный ARB Апексный Банк. В Уганде, это - одно из главных отличий между *кредитными учреждениями* и *коммерческими банками*, оба регулируются в соответствии с одним и тем же законом - Уставом Финансовых Учреждений.

### **Ограничение характеристик продукта**

Почти все правовые системы микрофинансирования ограничивают некоторые характеристики продукта тем или иным способом, таким образом, отделяя микрофинансовый сектор от других секторов. Наиболее общепринятый способ - ограничения на тип депозитарных услуг, которые могут быть предложены. НБФУ в Гане в отличие от сберегательных учреждений и кредитных союзов позволено принимать только срочные депозиты. Другие страны разрешают прием депозитов кооперативным учреждениям только от членов (*кооперативы с ограниченной банковской операционной лицензией* в Непале, кредитные союзы в Гане).<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Интересно, что Пакистан, разрешил использовать название *микрофинансовый банк*. В большинстве стран использование слова банк запрещено с целью четкого разграничения между банками и МФО.

<sup>39</sup> Данное ограничение может стать очень чувствительным, поскольку страховой бизнес является потенциальным рынком для МФО. Предоставление страховых услуг совместно с другими финансовыми продуктами может выдвинуть МФО на передовые позиции на данном рынке. Власти Индонезии, вероятно внесут изменения в банковский закон, чтобы позволить НКБ предоставлять страховые услуги в качестве агентов, при условии, что они не возьмут на себя риски андеррайтера (гаранта). Чтобы получить дополнительную информацию, смотрите [www.microfinancegateway.org/microinsurance](http://www.microfinancegateway.org/microinsurance)

<sup>40</sup> Власти Индонезии, вероятно внесут изменения в банковский закон, чтобы позволить НКБ делать инвестиции в ценные бумаги (до определенной доли капитала) в ассоциацию индустрии НКБ, или другие организации, которые заботятся о стабильности финансирования индустрии в целом.

<sup>41</sup> Интересно, что ЧОФР в Гондурасе платят налоги, хотя являются неприбыльными учреждениями.

<sup>42</sup> В Уганде это является нижней границей для МФО, смотрите детальное описание Уганды в Примере 3

В то время как в Непале срок сбережений и срочных депозитов для *кооперативных обществ* был ограничен до трех лет, Уганда позволяет прием срочных депозитов на любой срок, в тоже время разрешая мобилизацию сберегательных депозитов, определенных как депозиты, подлежащие выплате по требованию, только для МДУ со значительным опытом в области приема депозитов. Объясняется это тем, что срочными депозитами с ясно определенной датой выплаты, намного легче управлять чем сберегательными депозитами.

НБФУ в Гане, кроме сберегательных учреждений, должны соблюдать нижний (6 месяцев) и верхний лимит (24 месяца) продолжительности срочных депозитов. В то время как минимальная продолжительность может обеспечить более устойчивый источник финансирования, максимальная продолжительность может ограничивать риск процентной ставки, который увеличивается с увеличением срока (принимая во внимания, что процентные ставки по депозиту фиксированные). Кроме того, размер срочных депозитов должен быть по крайней мере USD 120. Возможно это условие также направлено на достижение надежной основы финансирования.

Для кредитного бизнеса, некоторые страны предусматривают максимальный размер займа, выраженный или как процент от капитала или как абсолютная сумма.<sup>43</sup>

- Два экстремальных примера - Эфиопия и Индонезия. МФО **Эфиопии** разрешено предоставлять кредит не выше установленной суммы USD 600 отдельному заемщику, в то время как предел для НКБ Индонезии, в настоящее время 20 % общего капитала (что, вероятно, будет уменьшено до 10 % в будущем). Кроме того, предусматривается совокупный лимит для самых крупных заемщиков, 25 % общего капитала для пяти самых крупных заемщиков или 25 % невыплаченного баланса всех займов для 20 самых крупных займов.
- В некоторых странах, предел зависит от вида обеспечения. ЧОФР в **Гондурасе** могут предоставлять займы размером до 2 % собственного капитала если займы обеспечены гарантией, и до 5 % капитала если обеспечены другими средствами. В **Гане**, для *сельских банков* лимит составляет 25 % и 10 % капитала в случае обеспеченных и необеспеченных займов, соответственно.<sup>44</sup>
- В **Уганде**, предел суммы займа для МДУ зависит от того, предоставляется ли займ индивидуальному клиенту (1 % основного капитала) или группе заемщиков (5 %). Объяснение состоит в том, что групповые займы, обычно больше, и регуляторная структура не должна содействовать одной кредитной технологии в ущерб другой.
- **Непал** позволяет предоставление более крупных повторных займов, второй займ может быть в два раза больше первого, а третий и все последующие займы, могут быть в два раза больше второго. Даже при том, что подобное требование учитывает принцип работы многих МФО, это очень трудно контролировать надзорному органу.
- Наконец, **Пакистан** ограничивает размер займа отдельному заемщику суммой USD 1,725, независимо от размера *микрофинансовой организации/ банка*.<sup>45</sup>

Таблица 2 содержит соответствующие лимиты в некоторых других странах нашего исследования. Предполагая, что МФО не обладают большим количеством капитала чем минимальный предел, максимальный размер займа может быть выражен в денежных значениях (третья колонка в таблице). Существует обширный диапазон максимальных размеров займов от USD 600 в Эфиопии до USD 190,000 для депозитарных НБФУ в Гане. Очень низкая сумма в Эфиопии означает, что МФО имеют сильный стимул увеличивать свой капитал выше суммы в USD 120,000, что позволило бы превысить лимит суммы займа в USD 600. Последняя колонка в таблице принимает во внимание разницу в

---

<sup>43</sup> Как обычно, сравнения должны производиться с большой осторожностью. Необходимо рассмотреть точное определение общего капитала и собственного капитала.

<sup>44</sup> Важный момент заметил Вольфганг Хойпель, серьезный дефицит капитала во многих *сельских банках* снижает возможности кредитного бизнеса, поскольку лимит слишком низок.

<sup>45</sup> В дополнение, общие обязательства клиентов МФО/МФБ перед всеми МФО/МФБ, банками, НПО и другими финансовыми учреждениями ограничены USD 1,725. С целью контроля клиентам выдается сертификат заемщика.

доходах между странами. Используя Валовой Национальный Доход как критерий доходов, мы видим, что кредитный лимит Эфиопии менее строг чем, например, в Пакистане или Гондурасе.

Таблица 2: Лимитирование размеров займа

Страна	Максимальный размер займа по отношению к размеру капитала	Максимальная сумма займа в USD*	Максимальная сумма займа как доля ВВП на душу населения <sup>46</sup>
Боливия	1 % для кат САС 1 - 4 (необесп. займы)	2,050 – 76,000	2.2 - 81
Эфиопия	Фиксированная сумма	600	6.0
Гана	10% - Сельские Банки (необесп. займы) 10% - недепозитарн НБФУ (необесп. займы)	6,200 190,000	21.4 655
Гондурас	2 % - 5% зависит от вида обеспечения	1,200 – 3,000	1.3 – 3.3
Индонезия	НКБ: 10 % (предложение)	5,500 – 22,000 (зависит от территории)	8.1 – 32.4
Непал	Кооперативы с ограниченной банковской лицензией: 5%, 10% и 20% для 1, 2 и последующих займов, соответственно	650 – 2,600 (сел. кооп.) 6,500 – 26,000 (гор. кооператив)	2.6 – 10.4 26 – 104
Пакистан	Фиксированная сумма	1,725	4.1
Уганда	1 % и 5 % для индивидуальных займов и групповых займов, соответственно	2,700 и 13,500	9.6 – 48.2

\* Предполагается, что капитал соответствует минимальным требованиям по размеру

Главное объяснение лимитирования суммы займов сдерживание концентрации рисков. Несколько крупных займов, которые станут плохими, могут представлять большой риск существованию МФО. Но серьезный побочный эффект лимитирования состоит в том, что для больших банков становится непривлекательным обращаться за лицензией для работы в рамках данной структуры.

Эфиопия - интересный случай, который заслуживает более тщательного рассмотрения. Микрофинансовый Закон Эфиопии обязывает все МФО, повторно обращаться за лицензией, как только привлеченные сбережения достигнут суммы USD 120,000. Центральный банк недавно выпустил директивы, предписывающие различные пруденциальные нормы для заново зарегистрированных МФО (в области обеспечения, достаточности капитала, ликвидности и отчетности), и таким образом как бы определил второй 'ряд'. В 2001 году, когда требование, перерегистрироваться еще не было введено. МФО мобилизовали более 10 млн USD в виде сбережений без необходимости заново регистрироваться (Shiferaw и Amha 2001 год).

Лимит займа был смягчен для заново зарегистрированных МФО, поскольку им было позволено увеличить сумму до 0.5 % общего капитала отдельному заемщику. Однако, если МФО не обладает суммой большей в пять раз, чем предписанная минимальная сумма капитала, установленный размер USD 600 - все еще является обязательным лимитом.

Другое условие ограничивает прирост совокупной суммы займов, выданных за год двадцатью процентами по сравнению с предыдущим годом. Такой лимит может потенциально быть очень сдерживающим для молодых МФО, которые во многих странах достигают темпов роста портфеля займов в 100 % и больше.

Наконец, в дополнение к размеру займов, срок займов также был ограничен. Срок погашения не должен превышать два года. Займы перерегистрированных МФО могут иметь период погашения до пяти лет. В Уганде, срок займов, выданных МДУ также ограничен двумя годами.

### **Определение Целевой Группы**

<sup>46</sup> ВВП – Валовой Национальный продукт на душу населения в соответствии с атласным методом. Данные из World Development Indicators (Показатели Мирового Развития), за 2001 год.

Определение особенностей клиентов микрофинансирования - другой путь разграничения между МФО и традиционными банковскими учреждениями. Большинство микрофинансовых законов содержит более или менее точное определение целевой группы. С юридической точки зрения, такое определение намного более трудно проконтролировать, чем другие критерии, которые легко поддаются проверке. Например, когда точно МФО отклонилась от целевой группы, определенной в законе?

Далее приводятся несколько выдержек из микрофинансовых законов, которые ясно показывают, что эти микрофинансовые инструменты были установлены, чтобы служить бедным:

"Микрокредитная организация по определению данного закона - недепозитарная и некоммерческая организация, чьей основной деятельностью является предоставление микрокредитов социально незащищенным с целью развития предпринимательства" (Закон о Микрокредитных Организациях, Федерация Боснии - Герцеговины)

"Микрофинансовая организация должна [...] оказывать помощь микропредприятиям и предоставлять самоокупаемые услуги микрофинансирования бедным, предпочтительно бедными женщинами, с целью искоренения бедности" (Постановление о Микрофинансовых Учреждениях, Пакистан)

"Частные Организации Финансового Развития - частные компании, которые основаны с целью предоставления финансовых услуг в поддержку экономической деятельности, осуществляемой микро и малыми предприятиями." (Закон ЧОФР, Гондурас)

"Банки Развития связаны с развитием определенных секторов, чтобы сделать доступными финансовые ресурсы и технологии, необходимые для учреждения, развития, расширения и увеличения мощности и производительности сельскохозяйственных, промышленных, обслуживающих, торговых и других коммерчески жизнеспособных и производительных предприятий, и таким образом придать динамизм развитию национального промышленного, торгового и сельскохозяйственного сектора и мобилизовать способности, труд и капитал для развития сельских и городских районов" (Преамбула к Акту о Банках Развития, Непал)

Стоит отметить, что, хотя цели внедрения регуляторной структуры должны быть задекларированы в законе, фактически намного более важно для содействия борьбе с бедностью, чтобы регуляторные требования соответствовали определенным потребностям в ведении микрофинансового бизнеса.

### **Пример 3: Определение инструментов МДУ в Уганде**

Уганда может послужить интересным примером, чтобы проиллюстрировать сложную задачу отделения микрофинансового 'ряда' от других финансовых 'рядов'. В 1999 году, Банк Уганды (БУ), разработал в качестве первого шага ясную политику по регулированию микрофинансирования: "Программное заявление Банка Уганды о Регулировании Микрофинансирования". Были определены различия между четырьмя 'рядами', из которых три являются "Микродепозитными Учреждениями" (МДУ). МДУ разрешается привлекать депозиты населения, и использовать их для кредитования, в то время как четвертый 'ряд' не подлежит регулированию и контролю БУ. В соответствии с политикой, четвертый 'ряд' включает два типа учреждений, а именно недепозитарные учреждения и очень мелкие организации, основанные членами.

Вторым шагом было составление Законопроекта о МДУ, который принят Парламентом с небольшими поправками в ноябре 2002 года. Верхняя граница, кажется, достаточно защищена против учреждений первого и второго 'ряда', которые могли бы захотеть воспользоваться преимуществом намного более низких требований к капиталу в третьем 'ряде'. Далее приводится список запрещенной деятельности, некоторые виды которой являются основными для коммерческих банков:

- а) Открытие и работа с расчетным счетом;
- б) Участие непосредственное или косвенное, за счет собственных средств или на комиссионной основе, в торговле, коммерции, промышленности, страховании или сельском хозяйстве, кроме случая возмещения долгов по которым наступил срок платежа в процессе ведения бизнеса;
- в) Приобретение или владение, непосредственно или косвенно, целиком, или любой частью акционерного капитала, или осуществление любых капиталовложений в предприятия занятые в торговле, коммерции, промышленности или сельском хозяйстве в размере более двадцати пяти процентов от основного капитала, кроме случаев возмещения долгов по которым наступил срок платежа; но в таком случае все акции должны быть реализованы при первой реальной возможности;
- г) Андеррайтинг и размещение ценных бумаг;
- д) Операции в компьютерных сетях или электронная торговля;
- е) Участие в трастовых операциях;
- ж) Прием депозитов и кредитование в иностранной валюте;

- з) Создание фондов страхования займов;<sup>47</sup>
- и) Кредитование, в случае если ликвидные активы недостаточны;
- к) Покупка невыплаченных или рискованных займов у любого из директоров, чиновников или филиалов учреждения или связанных с ними интересов;
- л) Сделки с наследством.

Кроме того, " бизнес микрофинансирования " был определен как определенная деятельность:

- м) Прием депозитов;
- н) Использование таких депозитов, полностью или частично, для предоставления займов за счет и с учетом риска, получателей этих депозитов, включая предоставление краткосрочных займов малым или микро предприятиям и домашним хозяйствам с низким доходом, обычно характеризующимся использованием гарантийных заменителей имущественного залога, таких как групповая гарантия или обязательные сбережения;
- о) Осуществление другой подобной деятельности в соответствии с предписаниями Центрального Банка.

Как упоминалось ранее, малые займы определены как меньше чем 1 % основного капитала для индивидуальных заемщиков и менее 5 % для группы заемщиков, принимая во внимание, что краткосрочные займы выдаются на максимальный срок до двух лет.

Определение депозита исключает " сумму денег, которые внесены для обеспечения выполнения контракта ". Это означает, что МФО, принимающие только обязательные сбережения в качестве заместителя имущественного залога не должны получать лицензию.

Более раннее предложение включить более крупные финансовые кооперативы в 'ряд' три было отклонено, поскольку они регулируются другим Министерством, Министерством Торговли, Туризма и Промышленности. Акт о МДУ не очень понятен в отношении учреждений, основанных членами. Они не исключаются из определения микрофинансового бизнеса и, согласно Разделу 4 (1) Акта, только компании, имеющие действительную лицензию МДУ могут заниматься микрофинансовым бизнесом в Уганде.<sup>48</sup> Однако Раздел 10 определяет главные действия МДУ как принятие срочных депозитов или сбережений от населения и их использование для кредитования, которое может интерпретироваться как исключение приема депозитов от своих членов.

Чтобы подвести итог, стоит сказать, что Уганда использует как разрешительное определение микрофинансового бизнеса с уточнениями относительно размера и срока займов и видов депозитов, так и запретительный список всех видов деятельности, которые не разрешаются МДУ.

Другой интересный аспект подхода Уганды состоит в том, что микрофинансирование рассматривается "как вид бизнеса", то есть как деятельность, которая может также осуществляться банками ('ряд' один) и кредитными учреждениями ('ряд' два). Однако, 'ряд' три придерживается подхода институционального регулирования, так как он исключительно сохранен для депозитарных МФО.

Предусматривается, что центральный банк выпустит инструкции для банков и кредитных учреждений с портфелями микрофинансирования.

### 2.3 Количественные или качественные требования:

#### Что представляют собой главные регуляторные инструменты?

Выбор регуляторных документов и инструментов для МФО - ничем не отличается от традиционных банковских учреждений. Правовые документы обычно определяют вход на рынок, облегчают деятельность и предусматривают выход, или добровольный или по команде регуляторной власти. Но даже, когда документы одинаковые, специфика МФО отличается. Самый известный пример этого - требования к капиталу для МФО, которые намного ниже чем для коммерческих банков.

Большинство стран использует комбинацию количественных и качественных индикаторов, чтобы оценить состояние МФО. Только Индонезия представила строгую систему оценки состояния НКБ. В настоящее время, эта система пользуется методом CAMEL (КАУДЛ), рассматривая К (капитал), соотношение просроченных займов ко всем займам А (активы), субъективную оценку качества управления, основываясь на данных последней инспекции по месту деятельности - У, отношение расходов к доходам Д (доходы) и отношение ликвидных активов к краткосрочным обязательствам Л (ликвидность). Эти пять компонентов взвешиваются и определяется комплексный рейтинг. Банк Индонезии планирует сократить систему до КАДЛ, поскольку оценка управления определена как слишком субъективная.

Возможности данного исследования не позволяют нам привести всесторонний краткий обзор всех регуляторных требований в одиннадцати странах, которые мы рассмотрели.<sup>49</sup> Вместо этого, мы выберем те регуляторные условия, которые направлены на контроль рисков в МФО.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> "Фонд страхования займов" – вид обязательных сбережений, сумма выплачивается в качестве условия получения займа.

<sup>48</sup> Более ранняя версия Акта о МДУ определяла деятельность а) "микрофинансовый бизнес" как "прием депозитов и других возвратных фондов от населения", что было более ясно.

<sup>49</sup> Вы сможете пользоваться подробными таблицами стран, которые мы вскоре опубликуем в рамках "Ресурсного Центра по Регулированию и Надзору" на сайте Microfinance Gateway.

### 2.3.1 Требования к минимальному размеру капитала

В таблице 3 приводится краткий обзор минимальных требований к капиталу для МФО. Эту таблицу необходимо читать с большой осторожностью, поскольку она включает разные типы МФО, работающие в различных условиях. Используя Валовой Национальный Доход как грубый индикатор экономического развития страны, разница между странами изменяется. Например, в плане доли Валового Национального Дохода, ЧФФ в Боливии имеют только немного более высокие значения чем МДУ в Уганде, в следствие чего, относительно низкие требования к капиталу сельских НКБ в Индонезии становятся даже более очевидными. Пакистан - определенно исключительный случай, поскольку он требует капитала, приблизительно равного банковскому. Согласно должностному лицу центрального банка, одна из причин этого, то что *микрофинансовые банки* в Пакистане имеют право предлагать почти все финансовые услуги банков, включая текущие счета. Другая причина состоит в том, что центральный банк не хочет резкого размножения МФО, а скорее управляемого и жизнеспособного роста этого сектора.<sup>51</sup>

**Таблица 2: Требования к минимальному размеру капитала**

Страна	Тип учреждения	Абсолютный размер в USD	По отношению к ВНД на душу населения <sup>52</sup>
Боливия	Частный Финансовый Фонд (ЧФФ)	870,000	1,280
	Открытый Кооператив Займов и Сбережений (САС) Категории 1 - 4	от 207,000 до 7,600,000	от 300 до 11,180
Эфиопия	Микрофинансовая Организация	24,000	240
Гана	Сельский банк	62,000	210
	Депозитарное НБФУ	1,900,000	6,550
Гондурас	Частная Организация Финансового Развития 1 ряда	60,000	70
	ЧОФР 2 ряда	600,000	670
Индонезия	НКБ в сельских регионах	56,000	80
	НКБ в столицах провинций	112,000	160
	НКБ в Большой Джакарте	224,000	320
Непал	Кооперативные Общества с Ограниченной Банковской Лицензией	от 13,000	от 50
		до 130,000	до 520
Пакистан	МФО, работающие в районе	1,700,000	4,050
	МФО, работающие в провинции	4,300,000	10,240
	МФО, работающие в масштабах страны	8,600,000	20,240
Уганда	Микродепозитные Учреждения	270,000	960

### 2.3.2 Требования по достаточности капитала

<sup>50</sup> Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что если страна в нашем примере не упоминается, это не значит, что подобных требований не существует в этой стране. Вполне возможно, что мы просто не получили доступа к соответствующей информации.

<sup>51</sup> Упомянутую ранее базу данных Мирового Банка было бы интересно сравнить с данными МФО <http://tinyurl.com/b32g>.

<sup>52</sup> Валовой Национальный Доход на душу населения, Atlas method. Данные из World Development Indicators (Индикаторы Мирового Развития), 2001 год.

В 1988 году, первое Базельское Соглашение было опубликовано, рекомендуя коэффициент достаточности капитала (CAR) 8 % для всех банков действующих в международном масштабе (Базельский Комитет по Банковскому Надзору 1988). С тех пор, этот коэффициент получил всемирное признание как минимальный стандарт для всех банковских учреждений. Для МФО, вообще рекомендуется вводить более строгие требования по достаточности капитала чем для традиционных банков.<sup>53</sup> CAR - более сложный критерий, чем требования по минимальному размеру капитала, так как он фактически соотносит капитал с различными степенями риска на стороне актива. Таблица 4 обобщает требования по достаточности капитала для нескольких стран. Эту таблицу необходимо также изучать с большой осторожностью. Хотя мы и пытались включить некоторую информацию относительно определения капитала и активов, необходимо еще более тщательно рассмотреть определение терминов. Кроме того, определение веса рисков для различных категорий актива изменяется в зависимости от страны. Например, в Банковском Законе Ганы только две весовые категории - активы, которые не включены в калькуляцию по требованиям к капиталу и такие, которые должны быть полностью обеспечены согласно определенному коэффициенту в 6 % капитала. МДУ Уганды и Непальские *кооперативные общества* подчинены весовым категориям 0 %, 20 % и 100 %, в то время как Законы Пакистана и Ганы и Инструкции НКБ Индонезии используют четвертую весовую категорию 50 % для ипотечных займов и, только в случае Пакистана, инвестиции в правительственные акции. В общем, классификация активов, кажется, соответствует Соглашению 1988 года, хотя и в упрощенном виде.

**Таблица 3: Требования по достаточности капитала**

Страна	Коэффициент достаточности капитала с учетом рисков для типов организации	Заметки
Боливия	8% Частный Финансовый Фонд (ЧФФ) от 10% Открытый Кооп Займов и Сбережений до 20% (САС) категории 1 - 4	Собственный капитал как доля активов и непредвиденных расходов с учетом риска
Эфиопия	12% Микрофинансовая Организация	Минимальный коэффициент достаточности капитала; применяется только к перерегистрированным МФО
Гана	6% Сельский Банк 10% Депозитарное НБФУ	Первичный и вторичный капитал к скорректированной базе актива Дополнительный и основной капитал к активам с учетом рисков
Индонезия	8% НКБ	Первичный и дополнительный капитал, при том что последний не больше первого
Непал	5% Кооперативное Общество с и 10% Ограниченной Банковской Лицензией	Для основного и общего капитала, соответственно
Пакистан	15% Учреждения, предоставляющие микрофинансовые услуги в рамках Постановления о МФУ	Собственный капитал (оплаченная часть акционерного капитала, резервы и свободная прибыль) к активам с учетом рисков.
Уганда	15% Микродепозитарные Учреждения и 20%	Для основного и общего капитала, соответственно

Во всех странах кроме Эфиопии, МФО должны придерживаться рекомендуемой нормы по крайней мере в 8 % капитала. Уганда ясно выдвигает самые жесткие требования 15 % для основного капитала (Базельский Комитет рекомендует 4 % в этом случае) и 20 % полного капитала.

Интересный случай - Непал, который использует и коэффициент леввереджа и коэффициент достаточности капитала. Совокупное количество всех депозитов и авансовых платежей членов *кооперативных обществ* ограничивается размером основного капитала в соотношении 10 к 1. Такое отношение не исключает возможность увеличивающегося леввереджа заемных денег, поскольку не

<sup>53</sup> CGAP перечислила несколько аргументов, как в пользу, так и против ужесточения требований по достаточности капитала. Consultative Group to Assist the Poorest (2002a: 16f.).

включает долги. Этот коэффициент - более неточный показатель чем коэффициент достаточности капитала, поскольку он не предусматривает взвешивание рисков, чтобы отразить различия рисков, связанных с различными видами активов. Таким образом, не имеет смысла то, что применение коэффициента достаточности основного капитала (CAR) в 5 % было предусмотрено.<sup>54</sup> От НКБ Индонезии требуется довольно низкий CAR - 8 %. Чтобы простимулировать НКБ накапливать больший объем капитала, сейчас предлагаются вознаграждения за более высокий CAR, скажем, от 12 до 15 %, такое как более высокий рейтинг и разрешение на открытие новых отделений.

### 2.3.3 Качество Активов

Для МФО, наиболее важные активы - портфель займов. Таким образом классификация займов и определение требований по резервированию являются важными регуляторными инструментами. Вообще, требования по резервированию под убытки должны быть более консервативны, чем для традиционных банков, поскольку микрозаймы имеют более частые выплаты, чем традиционные займы. Рисунок 2 иллюстрирует различные виды резервирования. Во многих странах, должно быть обеспечено резервирование всего активного портфеля займов. Особые условия зависят от количества дней просрочки. Графики резервирования значительно отличаются, в Уганде, требования самые строгие, а в Эфиопии наименее строгие.

Системы резервирования трех стран представляют особый интерес. В случае МДУ в Уганде, резервирование более строгое для реструктурированных кредитов чем для обычных, с требованием 50 % резервирования после просрочки платежей в течение более 30 дней. Кроме того, имеется множество ограничений относительно того, при каких обстоятельствах разрешается реструктурировать ссуды. Этот подход возможно учитывает более высокий риск невыплаты для займов, которые уже регулярно не выплачиваются.

ЧФФ в Боливии также подчиняются более строгим требованиям по резервированию для реструктурированных займов. В соответствии с этой системой, ссуды, реструктурированные один, два или три раза автоматически классифицируются как более рискованные даже без наличия просроченных платежей. Например, займ, который был реструктурирован три раза, автоматически попадает в категорию убытков, также как и займ с платежами, просроченными в течение более 90 дней.

В Гане, резервирование для депозитарных НБФУ построено на 'базе корзины' а не на базе индивидуальных займов. Это означает, что резервы рассчитываются для полного активного портфеля займов в каждой категории риска (субстандартный, сомнительный и убыточный). Такая процедура упрощает резервирование. Резервирование для *сельских банков* - ничем не отличается от любого другого банка, регулируемого в соответствии с Банковским Законом, и поэтому слишком либеральное, поскольку не принимает во внимание более частые выплаты взносов.<sup>55</sup>

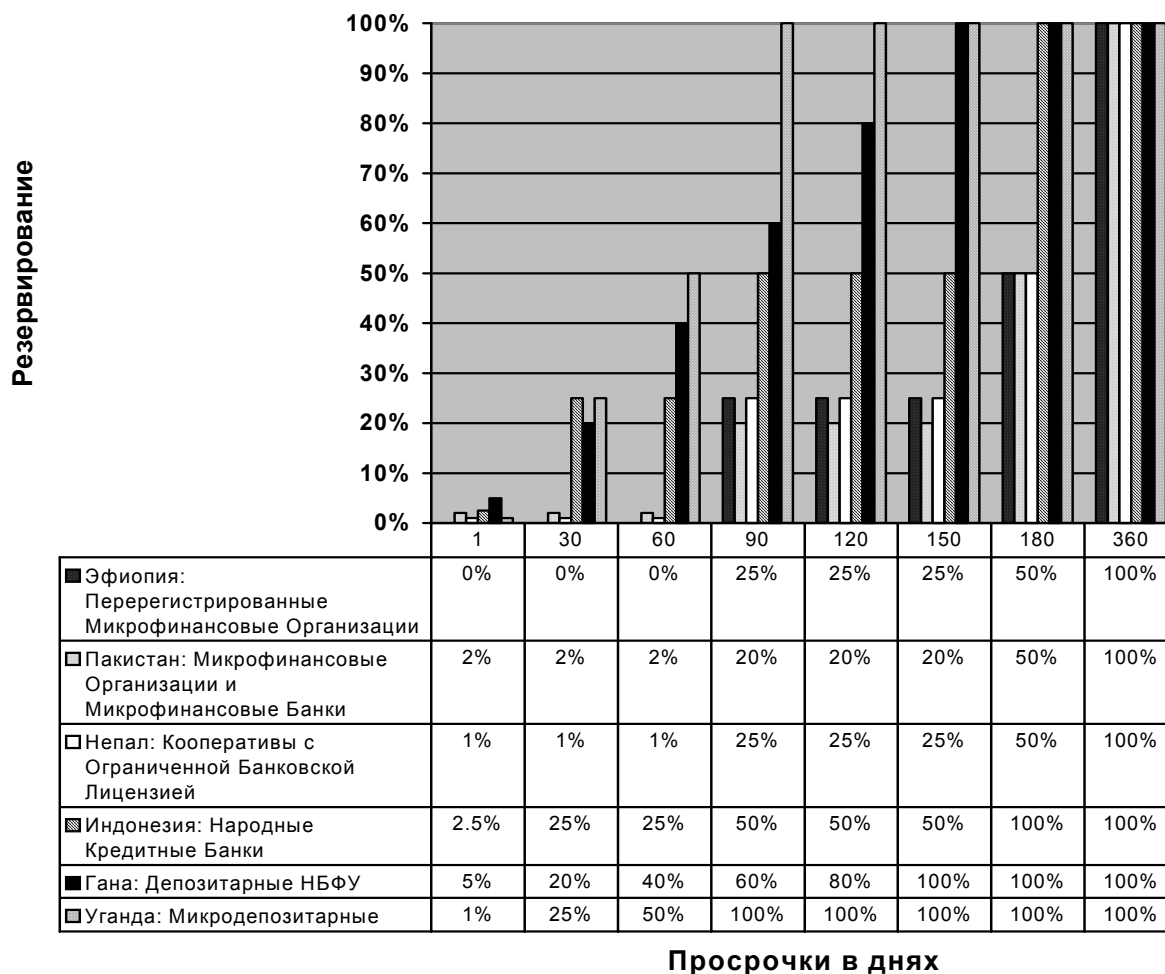
Систему резервирования **Индонезии** для НКБ планируют изменить. В соответствии с проектом резервирование не будет основано на числе дней, или месяцев просрочки платежей, но на числе выплат или основной суммы, или процентов, которые были полностью не оплачены. Это - интересный подход, поскольку число просроченных выплат может быть лучшим индикатором риска чем число дней, или месяцев просрочки платежей. В соответствии с этим предложением, требования по резервированию были бы более строгими для займов с выплатами реже чем раз в месяц.

---

<sup>54</sup> Следующий расчет иллюстрирует отношение между двумя коэффициентами: допустим все активы составляют 100% и кооперативное общество не брало никаких займов, долг по коэффициенту собственного капитала 1: 10 предполагает CAR – 9,1%. Имея достаточно большой объем заемного капитала в сравнении с привлеченными депозитами CAR опустится до 4,7%. Таким образом можно допустить, что долг по коэффициенту собственного капитала связующий показатель.

<sup>55</sup> Общая норма резервирования – 1%. Специальное резервирование строится по следующему графику: 10% (от 1 до 3 месяцев), 25% (< 6 месяцев), 50% (< 18 месяцев) и 100% (> 18 месяцев).

Рисунок 2: График резервирования



### 2.3.4 Концентрация Рисков

Диверсификация активов может уменьшить общий риск финансового учреждения. Наиболее опасные активы МФО - обычно портфель займов. Ограничение максимального размера займа одному заемщику - типичное регуляторное требование и для традиционных банковских учреждений и для МФО. Известно, что множество традиционных банков в развивающихся странах страдает от высокой зависимости от небольшого числа крупных заемщиков, однако, это не относится к МФО с портфелем, состоящих из множества мелких займов.<sup>56</sup>

Один из путей для регуляторного органа, по предотвращению концентрации рисков состоит в том, чтобы потребовать придерживаться установленного коэффициента достаточности капитала с учетом рисков (гл. 2.3.2). Различные весовые категории для различных категорий актива создают стимул использовать некоторые из свободных ресурсов для деятельности, отличной от кредитования, и таким образом уменьшить объем капитала на руках. Для примера, в соответствии с Базельским Соглашением 1988 года, капитал не должен храниться в векселях казначейства, в то время как займы составляют 100 процентов в структуре требований к капиталу.

Другой очевидный путь состоит в том, чтобы ограничить размер займа, что уже было предпринято как мера для выделения 'ряда' микрофинансирований из других 'рядов' в таблице 2. В **Боливии**, это

<sup>56</sup> Это не означает, что концентрация рисков не представляет проблемы для МФО. Высокая концентрация рисков благодаря тому, что клиенты работают в одной географической области, принадлежат к однородной группе и заняты в одном секторе (например, в торговле) скорее представляется проблемой, чем крупные займы отдельным клиентам.

условие было смягчено для займов другим финансовым учреждениям. САС может предоставлять до 20 % своего капитала вместо общепринятого лимита - 3 %. Кроме того, совокупный активный портфель займов не может быть более чем вдвое больше чистого капитала САС.

Кроме портфеля займов, вклады в другие компании или основные фонды также играют роль в степени диверсификации рисков финансового учреждения.<sup>57</sup>

- **Эфиопия** ограничивает инвестиции в любое отдельно взятое предприятие до 3 % капитала, в то время как инвестиции в другие финансовые учреждения могут достигать до 10 % капитала.
- В **Гане**, единичные инвестиции для *сельских банков* ограничены до 15 % капитала и до 35 % в совокупности.
- Те же самые цифры для **Непальских кооперативных обществ** - 5 % и 15 %, соответственно. *Кооперативным обществам* позволено инвестировать капитал только в определенные компании.
- **Пакистан** позволяет инвестировать до 15 % капитала в компании, предоставляющие услуги микрофинансирования бедным.
- **Уганда** ограничивает инвестиции МДУ в фирмы, занятые в определенных областях (но не в финансовые фирмы) до 25 % основного капитала.

Наконец, депозитарные НБФУ Ганы не могут иметь более 50 % их капитала в основных фондах. Такое требование непосредственно не уменьшает риска финансового учреждения, а скорее гарантирует, что большая часть имеющихся фондов инвестирована в приносящие доход активы, такие как портфель займов.

### 2.3.5 Кредитование "заинтересованных лиц"

Согласно Глоссарию Microfinance Gateway, кредитование заинтересованных лиц - "займы, выданные лицу, которое занимает влиятельное положение в кредитном учреждении, или кому - то еще связанному с таким лицом". Кредитование заинтересованных лиц было серьезной проблемой для многих финансовых учреждений в развивающихся странах. Из-за свойственного таким займам конфликта интересов, они обычно являются наименее доходными активами. В некоторых случаях, условия предоставления займов намного более благоприятны, чем для обычных заемщиков, в других случаях, для заемщиков очень просто, реструктурировать свои займы или даже списать их. Можно было бы подумать, что кредитование заинтересованных лиц - в меньшей степени проблема МФО, чем традиционных банков, поскольку маленькая сумма займа, особенно, когда существует строгий потолок по размерам, делает займы для относительно материально благополучных лиц менее привлекательным. Однако мы не располагаем очевидными данными на этот счет.

Первый вопрос, который возникает: кто является заинтересованным лицом? Существуют довольно разные определения и термины. Далее приводится список наиболее часто используемых терминов, но необходимо рассмотреть точное определение, чтобы получить ясную картину широкого спектра определений: руководители, должностные лица, сотрудники, знакомые, основатели, управленцы высшего звена, и в каждом случае возможно также их супруги и родственники. В некоторых странах, родственные фирмы также считаются заинтересованными лицами. В **Индонезии**, они определяются как, фирмы в которых заинтересованные лица имеют долю более чем 35 %; в **Уганде** тот же самое относится к доле собственности более чем 50 %.

В странах из нашего примера, можно различить два главных подхода к этому вопросу. Первый - прямой запрет выдачи займов заинтересованным лицам, он имеет место в **Боливии** для ЧФФ, кооперативов и банков, в **Непале** для кооперативов и в **Гондурасе** для ЧОФР. Это - конечно наиболее эффективный способ предотвращения конфликта интересов, и также весьма легко подлежащий контролю.

---

<sup>57</sup> Еще одной причиной для ограничения инвестиций в компании является предотвращение создания конгломератов через перекрестное владение акциями. Однако, это не настолько актуально для МФО, как для банков.

Второй путь состоит в том, чтобы ограничить объем займов заинтересованным лицам до определенного процента капитала. Этот подход был принят в **Гане, Кыргызской Республике, Уганде и Индонезии**.<sup>58</sup> В Гане, потолок более низкий, когда займы необеспечены. В Уганде, потолка нет, когда займы полностью обеспечены или когда сроки займа "не являются льготными во всех отношениях, включая кредитоспособность, срок, процентную ставку и стоимость имущественного залога".

Во время финансового кризиса 1997 года, капитал многих НКБ в Индонезии быстро истощился. Как следствие, было трудно соответствовать законным кредитным лимитам (как для обычных займов, так и для займов заинтересованным лицам) в отношении займов, выданных до кризиса (законный кредитный лимит определен как процент от общего капитала). Банк Индонезии поэтому теперь различает между превышением законного кредитного лимита, на дату выдачи займов, и нарушением этих лимитов из-за сокращения капитала. Нарушения влекут за собой менее серьезные санкции чем превышения. Объясняется это тем, что нарушения труднее проконтролировать директорам НКБ. В некоторых случаях, различный потолок используется для займов сотрудникам. В **Гане**, эти займы ограничены 200 % годовой заработной платы сотрудника, в **Уганде** - 100 % ежегодного заработка. Это кажется разумным не запрещать выплату авансов сотрудникам, поскольку эти займы относительно безопасны.

В **Кыргызской Республике**, Совет Директоров должен одобрить любой займ заинтересованным лицам (также предусмотрен потолок). Если займы предоставляются Директорам, такое одобрение не имеет особого смысла.

### 2.3.6 Требования по резервированию и ликвидности

Не только неплатежеспособность (отрицательный собственный капитал) может привести к банкротству финансового учреждения, но также неликвидность. Управление ликвидностью становится намного более сложным, когда МФО начинает сберегательный бизнес. Стандартный способ управления рисками ликвидности банков или МФО состоит в том, чтобы установить резервирование или коэффициент ликвидности. Однако, высокие требования по ликвидности достаточно обременительны, поскольку финансовые учреждения вынуждены держать определенные ресурсы в качестве свободных фондов вместо инвестирования капитала в приносящие доход активы. Если ликвидность или коэффициент резервирования привязаны к сумме депозитов, это означает, что, чем выше коэффициент, тем ниже стимул МФО мобилизовать депозиты вместо использования других источников средств таких, как коммерческие займы (cf. Консультативная Группа Помощи Беднейший 2002а: Д.8.)

- В **Пакистане**, микрофинансовые банки должны хранить по крайней мере 10 % срочных вкладов и вкладов до востребования в ликвидных активах, определяемых как наличные, золото и незаложенные ценные бумаги.
- **Гана** предъявляет сравнительно высокие требования по резервированию. *Сельские банки* должны хранить 5 % всех обязательств по депозитам в ARB Апексном Банке, 8 % как первичные (наличные и счета в других банках) и от 20 % до 30 % как вторичные (Векселя Правительства, и Банка Ганы, облигации и акции) требования по резервам. Норма процентов для вторичного резервирования зависит от коэффициента возмещения займа.<sup>59</sup> Это означает, что только от 57 до 67 центов на каждый доллар, мобилизованный в качестве сбережений

<sup>58</sup> В нашем распоряжении есть следующие данные, займы недепозитарных НБФУ в Гане родственными фирмам ограничены 10% (обеспеченные) и 5% (необеспеченные) собственного капитала. В Уганде – 1% основного капитала (необеспеченные). В Индонезии, лимит займов НКБ заинтересованным лицам – 10% общего капитала.

<sup>59</sup> Норма 20% для коэффициента возмещения 90% и выше, 25% - для коэффициента от 75% до 90% и 30% для коэффициента ниже 75%. Из-за отсутствия данных по коэффициентам возмещения инспекторы банка требуют вторичный резерв 52%, как это требовалось до апреля 2002 года.

может использоваться для кредитования. Депозитарные НБФУ обязаны соблюдать коэффициент ликвидности 10% и 15 % для первичных и вторичных резервов, соответственно.

- В **Непале**, кооперативы должны хранить 7 % всех обязательств по депозитам в ликвидных активах, определенных как наличные, счета в финансовых учреждениях, лицензированных центральным банком, и облигации центрального банка и правительства. 2 % этой суммы должно быть в наличных. Требования по ликвидности менее строгие для срочных депозитов, поскольку только 90 % принимаются во внимание при вычислении требований по ликвидности.
- Требования по ликвидности для МДУ **Уганды** - 15 % всех обязательств по депозитам. Банкноты и монеты, счета в центральном банке и в лицензированных финансовых учреждениях Уганды, деньги по требованию, и векселя казначейства признаются ликвидными активами.
- В **Эфиопии**, минимальный коэффициент ликвидности - 20 % для перерегистрированных МФО.<sup>60</sup>
- **Индонезия** имеет интересный подход к ликвидности НКБ. Инструкция 2001 года требует, чтобы НКБ находились под специальным наблюдением, если его ликвидность (ликвидные активы к краткосрочным обязательствам) в течение предыдущих 6 месяцев была меньше чем 3 %. Существующая система оценки состояния КАУДЛ (CAMEL) оценивает максимально - 100 очков коэффициент ликвидности - 5 %; новая система оценки состояния предлагает ввести новый эталонный коэффициент ликвидности - 10 %.<sup>61</sup>

В дополнение к требованию по резервированию в виде процента от депозитов, некоторые страны требуют, чтобы их финансовые учреждения аккумулировали резервный фонд из прибыли. Этот фонд должен обычно также храниться в виде ликвидных активов. Преимущество состоит в том, что МФО предоставляется время, чтобы построить резервы. Этот фонд, однако, может стать бременем, поскольку он через какое-то время накапливается, и в конечном счете, становится очень большим.<sup>62</sup>

- В **Гане**, и *сельские банки* и НБФУ должны использовать часть своей чистой прибыли для создания внутреннего резервного фонда. В зависимости от размера уже существующего резервного фонда, от 12,5 % до 100 % чистой прибыли *сельских банков* и от 15 % до 50 % чистой прибыли НБФУ необходимо перевести в этот фонд.
- *Кооперативные общества с ограниченной банковской лицензией* в **Непале** должны внести 25 % ежегодной прибыли в общий резервный фонд. *Банки развития* вылачивают ежегодно 20 % своей чистой прибыли в резервный фонд до тех пор, пока фонд не достигнет 200 % вылаченного капитала. После этого, они выплачивают только 10 % прибыли. Фонд может использоваться только для гарантированных инвестиций капитала.

Наконец, некоторые страны требуют, чтобы МФО содержали резервы на счетах в центральном банке. Такие требования по резервированию - известный инструмент монетарной политики. Поскольку МФО невелики по сравнению с традиционными банками, требования по резервированию для МФО не имеют первостепенной важности для стабилизации процентных ставок на рынке

---

<sup>60</sup> Для сравнения, вы можете ознакомиться с некоторыми коэффициентами ликвидности для банков в интернете: <http://tinyurl.com/aw8u>.

<sup>61</sup> Банк Индонезии рассматривает возможность внедрения своеобразного резервирования. В прошлом многие НКБ в Индонезии отказывались платить денежные штрафы. Возможной альтернативой, как считает БИ может стать требование всем НКБ хранить депозиты, по которым даже будут выплачиваться проценты в коммерческих банках. БИ будет иметь право распоряжаться этими счетами. Штрафы будут просто списываться со счетов.

<sup>62</sup> Было бы очень интересно рассмотреть это вопрос подробнее.

капитала. Если эти фонды не приносят никакой прибыли, такое требование уменьшает доходность МФО.

- *Микрофинансовые банки в Пакистане* должны хранить в наличных по крайней мере 5 % срочных депозитов и депозитов до востребования на резервном счету в Госбанке Пакистана.
- **Непальские** кооперативы должны внести 1 % суммы всех депозитов и авансов в фонд NRB в качестве установленного законом резерва.

### 2.3.7 Концентрация Собственности

Другое стандартное регуляторное условие для всех типов банковских учреждений - ограничение максимального процента капитала, принадлежащего одному владельцу.<sup>63</sup> Объяснение данного требования - предотвращение концентрации собственности, что позволяет единственному владельцу принимать главные решения по вопросам политики в своих собственных интересах без необходимости консультироваться с кем - либо еще. Кроме того, присутствие минимального количества владельцев облегчает сбалансированное представительство интересов, что является особенно важным для МФО, перед которыми стоят потенциально противоречащие друг другу цели облегчения бедности и максимизации прибыли.

- Для *микрофинансовых банков в Пакистане*, установленные законом инструкции не позволяют Руководителю (за исключением Исполнительного Директора), и связанным с ним людям или фирмам, совместно владеть более чем 5 % капитала. Не установлено такого предела в отношении пакета акций Исполнительного Директора. Согласно IFC, эта процедура разработана, чтобы разграничить собственность и управление *микрофинансовыми банками*.<sup>64</sup>
- В **Кыргызской Республике**, ограничения на владение пакетом акций определены как процент акций с правом голоса, принимая во внимание тот факт, что большая доля акций в собственности имеет критическое значение, если они в то же самое время дают власть в управлении учреждением. Юридические лица не могут в совокупности, владеть более чем 20 % акций с правом голоса *микрофинансовой компании*. Инструкции, которые только собираются утвердить предусматривают критерии собственности для юридических лиц до 100 % акций с правом голоса. Для физических лиц, никаких ограничений собственности не было сформулировано. В **Эфиопии**, право собственности на МФО (как и на любое другое финансовое учреждение) ограничено 20 % акций с правом голоса.
- В Уганде, подобное условие существует для МДУ. Собственность в МДУ ограничена 30 % акций. Существуют два исключения из этого правила, в обоих случаях требуется предварительное одобрение центрального банка. Полностью находящиеся в собственности филиалы банков, лицензированные центральным банком, и, ведущие финансовые учреждения или, в исключительных случаях, ведущие общественные компании (определяемые как материально сильные компании, которые находятся в собственности широкого круга лиц, и имеющие хорошую репутацию у общественности) могут иметь в собственности до 100 % акций. Объяснение этому состоит в том, чтобы позволить коммерческим банкам организовывать микрофинансовые филиалы и содействовать международным микрофинансовым сетям, которые первоначально продвигали микрофинансовые НПО.

Во множестве стран, передача акций подлежит одобрению центральным банком. Так обстоит дело, и при передаче доли акций размером более чем 10 % для МДУ в Уганде и при всех передачах акций НКБ в Индонезии.

### 2.3.8 Санкции и исправительные меры

<sup>63</sup>Упомянутая выше база данных Мирового Банка по Регулированию и Надзору содержит данные о банковском регулировании в некоторых странах <http://tinyurl.com/azjz>.

<sup>64</sup>Согласно информации IFC (cf. <http://tinyurl.com/azoe>), главные спонсоры Первого Микрофинансового Банка - Aga Khan Fund for Economic Development (20%), Aga Khan Rural Support Program (60%), и IFC (20%). Они представлены в Правлении доверенными лицами, которые не являются Исполнительными Директорами и не получают дохода от акций.

Санкции и исправительные меры имеют две главные функции. Во-первых, они должны удерживать учреждения от нарушений регуляторных требований. Во-вторых, и здесь исправительные меры более важны чем санкции, они должны помочь излечить проблему, которая возникла в следствие нарушения инструкций. Серьезная проблема как санкций так и исправительных мер - регуляторное покрывательство: как только сдерживание перестает срабатывать, регуляторный орган может предпочесть не предавать проблему огласке, а скрыть ее. Один из способов устранения покрывательства - ясное разъяснение незамедлительных исправительных мер, которые должны быть предприняты как реакция на определенное событие поддающееся проверке (см. Goodhart и другие. 1998: 52ff.).

Тяжело рассуждать о санкциях без более глубокого рассмотрения методов надзора. Далее приводится список санкций, которые используются в странах, которые мы изучали:

- Штрафы - или до определенной суммы или в зависимости от определенных индикаторов (например процент от уровня дефицита относительно требования по резервированию и ликвидности или в зависимости от числа дней просрочек в отчетности). Интересное предложение сейчас рассматривается в Индонезии, чтобы денежные санкции за некоторые нарушения основывались на проценте (например 0.1 %) всех активов. Это должно исправить ситуацию, поскольку очень большие НКБ не обращали внимания на маленькие денежные штрафы, так что эффективное "наказание" полностью отсутствовало;
- Тюремное заключение, иногда как альтернатива штрафам. Определяется максимальное число лет или пределы;
- Смещение или увольнение лично директора, или всего правления;
- Вынесение предупреждений и, как следующий шаг, директивы с определенными инструкциями (например запрещение на выплату дивидендов, вето на новые займы, распоряжение списать просроченные займы или поддерживать достаточный уровень резервирования, запрещение на открытие новых филиалов, и т.д.);
- Переход под управление;
- Помещение учреждения под имущественный арест;
- Отзыв лицензии;
- Ликвидация учреждения.

Уганда и Индонезия - единственные страны в нашем примере, которые ввели незамедлительно исправительные меры. Эти меры обязательны для регуляторного органа соответствующего центрального банка, поскольку они имеют приоритет перед любыми другими исправительными мерами. В Уганде, главный угрожающий фактор - большие потери и истощение капитала. В Индонезии, уровень ликвидности за последние 6 месяцев менее чем 3 % или коэффициент достаточности (CAR) менее чем 4 % влечет за собой исправительные меры.

В некоторых странах, наблюдательный орган не может наложить санкции самостоятельно, но только при наличии судебного ордера. В Гане, например, постановление Верховного Суда требуется, чтобы ликвидировать банк.

Другой интересный вопрос - к кому применять санкции. Это может быть учреждение (уплата штрафа, в соответствии с определенными инструкциями, и т.д.) или индивидуум. В Индонезии - нормальная практика для владельцев НКБ, требовать от руководства или персонала возместить НКБ некоторые или все штрафы, наложенные органом надзора.

За некоторые нарушения, такие как сокрытие реального состояния учреждения, менеджеры или директора несут личную ответственность (например в Гондурасе).

### **3. Перспектива: некоторые рекомендации для более глубокого изучения стран**

Учитывая динамичный характер данного предмета, исследование подобное этому полностью никогда не может быть своевременным или полным. Как упоминалось во вступительной главе, наш подход состоял в том, чтобы ограничиться анализом уже существующего законодательства, без слишком

глубокого рассмотрения его практического применения. В заключительной главе, мы кратко укажем, как более глубокие оценки правовой среды микрофинансирования могут быть осуществлены. В ходе нашей работы проявилась более ясная картина главных элементов правовой среды микрофинансирования. Однако, чтобы провести всестороннюю оценку регулирования микрофинансирования в определенных странах, необходимо сделать несколько шагов вперед. Сначала, должна быть оценена уместность регуляторных требований в контексте определенной страны. Таблица в Приложении 2 может помочь в этом. Она содержит список наиболее важных регуляторных требований и указывает, почему каждое требование является важным для регулирования МФО и чем объясняется введение такого требования.<sup>65</sup>

В результате первого этапа аналитик должен получить доступ к всестороннему обзору существующего законодательства, имеющего отношение к микрофинансовому бизнесу. Но этого самого по себе не достаточно, чтобы объяснить силы и слабости правовой среды.

На втором этапе необходимо рассмотреть меры принудительного исполнения требований закона, то есть надзорные методы. Здесь, необходимо проанализировать множество критических элементов эффективных регуляторных требований. В следующем списке только перечисляются некоторые общие категории, которые требуют дальнейшей конкретизации.

- **Возможности:** Каковы возможности наблюдательного органа, чтобы привести в исполнение требования закона? Детальный анализ надзорной практики может пролить некоторый свет на это. Вопросы, на которые необходимо ответить были бы, например, такими: каков штат органа надзора, какова их подготовка; какие документы (например, руководства по надзору) они используют и каково качество этих документов; как они работают с выявленными недостатками; и т.д. С другой стороны, имеют ли контролирующие учреждения, достаточные возможности, чтобы исполнить все требования закона? Является ли индустрия микрофинансирования достаточно зрелой и существует ли достаточно учреждений, чтобы вводить определенную правовую среду для микрофинансирования?
- **Стимулы:** возможностей самих по себе не достаточно, если недостает желаний. Должны существовать сильные стимулы, и для регуляторного органа и для регулируемого, чтобы исполнять требования закона. Главный стимул для наблюдательного органа должен состоять в том, что он несет ответственность перед правительством за здоровье финансового сектора. Взгляд на работу регуляторного органа в историческом контексте поможет выявить некоторые признаки уместности стимулирования. Главный стимул для регулируемых учреждений состоит в том, что существует высокая вероятность того, что нарушение закона будет обнаружено, доказано и последуют санкции.
- **Автономия в противовес подотчетности:** необходимо, чтобы регуляторный и наблюдательный орган не подвергались политическому вмешательству в повседневную работу. С другой стороны, регуляторный орган должен нести ответственность за то, что он делает. Должен существовать механизм контроля регуляторных решений.

Третьим этапом должна стать разработка четких рекомендаций для улучшения регуляторной структуры микрофинансирования. Необходимо проанализировать требования всех заинтересованных групп, поскольку только тогда можно внести реалистичные предложения по изменению существующей правовой среды. В большинстве случаев, частью рекомендации будет стратегия защиты интересов - объяснение основных принципов регулирования микрофинансирования тем влиятельным группам, которые еще не обеспокоены этой темой, но которые представляются важными для внесения любых изменений в правовую среду.

---

<sup>65</sup> Желательно рассматривать не только финансовое законодательство, но и вспомогательное: законы о собственности, земельные законы, контрактное право и т. д. Funk and Lyman (2001)

## Приложение 2: Критерии оценки правовой среды в области микрофинансирования

Рассматриваемые вопросы	Описание	Почему этот вопрос интересен для нас?
<p>Каждый регуляторный инструмент или регуляторный «ряд» должен быть описан отдельно. Некоторые страны создали отдельную правовую среду для микрофинансирования, другие страны либо приспособили уже существующую правовую среду к специфике микрофинансирования, либо вообще не имеют относящихся к микрофинансированию постановлений.</p>		
<p><b>1. Основные характеристики правовой среды</b></p>		
<p>2. Название первичного и вторичного законодательства, даты введения в силу и внесения поправок</p>	<p>В общем, к первичному законодательству относятся законы, принятые Парламентом, в то время как к вторичному законодательству относятся определенные законом инструкции и руководящие принципы, изданные специализированным регуляторным органом</p>	<p>Может быть еще нет достаточного опыта работы с относительно новым законом. Старые законы, в которые не были внесены поправки, могут быть устаревшими</p>
<p>2.1. Количество МФО, лицензированных по этому закону</p>	<p>Сюда должны быть включены как организации, занимающиеся сугубо микрофинансированием, так и те, которые обслуживают (кроме всего прочего) и этот рынок. Если речь идет о новом законе, приведите ожидаемое количество лицензий для выдачи в ближайшем будущем</p>	<p>Очень большое количество является индикатором высоких затрат для наблюдательного органа или недостатка проведения закона в жизнь</p>
<p>2.2. Наблюдательный орган</p>	<p>В большинстве стран им является либо центральный банк, либо специализированный наблюдательный орган</p>	<p>Правоспособность, политическая независимость и знание микрофинансового сектора являются важными факторами эффективности регуляторной системы</p>
<p>2.3. Степень делегирования нормотворческой власти</p>	<p>В большинстве случаев власть создавать определенные законом инструкции делегируется наблюдательному органу. Однако, по некоторым пруденциальным требованиям государство или государственный орган может сохранять за собой некоторую нормотворческую власть</p>	<p>Степень делегирования нормотворческой власти определяет гибкость и подотчетность регуляторной системы</p>
<p>2.4. Определение регуляторных рядов/инструментов</p>	<p>Для определения рядов, как правило, необходимо определить точные характеристики микрофинансового бизнеса, отличающие его от традиционного банковского бизнеса. Мягким критерием может служить описание основной целевой группы МФО. Кроме того, менее высокие требования по минимальному капиталу и более высокие требования по достаточности капитала могут четко отделить микрофинансовый ряд от банковского ряда</p>	<p>Нечеткие границы между рядами могут привести к регуляторному арбитражу или двусмысленности. Равномерное поле требует разных регуляторных требований для разных типов организаций</p>

Рассматриваемые вопросы	Описание	Почему этот вопрос интересен для нас?
<b>3. Требования для новых МФО</b>		
3.1. Абсолютный размер минимального капитала	Смотрите на детали: как определяется минимальный капитал? В каких активах его можно держать? Для преобразующихся НПО: может ли сюда включаться существующий портфель займов? Сравните эту сумму с минимальными требованиями к капиталу для других рядов и с капитализацией лидеров микрофинансового рынка	Существует опасность, что минимальный размер капитала может использоваться как нормирующий инструмент. С другой стороны, слишком маленький размер минимального капитала может привести к размножению слабых МФО
3.2. Основные документы, подающиеся вместе с заявкой на лицензию	Обычными документами являются бизнес план, включающий финансовые прогнозы, географическое распространение и вид предлагаемых финансовых продуктов; свидетельства квалификации сотрудников; проверенные аудитором счета за предыдущие годы и т.д.	Доскональный процесс лицензирования может снизить потребность в постоянном наблюдении. Во многих странах сложно закрыть организацию после того, как она получила лицензию. Качество заявки на лицензию может много сказать о квалификации будущего руководства организации
3.3. Требования относительно особой юридической формы	Для того, чтобы получить лицензию от МФО может потребоваться принятие особой юридической формы, например общества с ограниченной ответственностью или другой формы прибыльной организации	Предписанная юридическая форма должна быть подходящей для микрофинансирования, и кроме того, достаточно гибкой, чтобы позволить применение других бизнес моделей
<b>4. Основные источники информации для наблюдательного органа</b>		
4.1. Содержание и частота сторонних отчетов	Обычно подается определенное количество отчетов с различной частотой. Важными являются сроки подачи, потенциальные меры наказания за позднюю подачу и правомерность частоты подачи отчетов. Например, может быть сложно подавать ежедневные отчеты ликвидности без достаточно развитой телекоммуникационной инфраструктуры	Содержание отчетов должно обеспечивать наблюдательный орган точной и своевременной информацией о финансовом состоянии наблюдаемой организации
4.2. Условия проверок на местах	Важными являются частота проверок, возможность проведения чрезвычайных проверок по инициативе наблюдательного органа, возможность проведения необъявленных проверок и получения инспекторами неограниченного доступа к важной информации	Эффективное пруденциальное регулирование полагается на подтверждение сторонних отчетов через проверки на местах

Рассматриваемые вопросы	Описание	Почему этот вопрос интересен для нас?
<b>5. Ограничения, касающиеся бизнес деятельности и разрешенных видов деятельности для МФО</b>		
5.1. Разрешенные или запрещенный финансовые продукты	В зависимости от правовых традиций страны это будет либо позитивным перечнем всех разрешенных продуктов, либо негативным перечнем запрещенных продуктов. Сюда важно включать все спецификации продуктов, касающиеся вида (например, сберегательные продукты), размера, длительности и т.д.	Эти спецификации должны соответствовать основным характеристикам МФО. Они четко отделяют микрофинансовый ряд от других финансовых рядов
5.2. Территориальные ограничения	Посмотрите на требования по лицензиям для отделений, обеспечение безопасности, режим работы и тому подобное. Разрешается ли существование мобильных отделений?	Условия, касающиеся территориальных ограничений, потенциально могут сильно ограничить деятельность МФО, оперирующих в сельских и/или небезопасных районах
<b>6. Требования, касающиеся права собственности и корпоративного управления</b>		
6.1. Текущая достаточность капитала или коэффициент левереджа	Большинство правовых систем предписывают соотношение капитала к активам с учетом рисков. Если возможно, учитывайте риски для различных категорий активов. Некоторые правовые системы могут просто предписывать соотношение долга к собственному капиталу	Это является одним из наиболее важных пруденциальных требований. Капитал служит подушкой для рисков. Учет рисков должен отражать разницу в рискованности активов
6.2. Ограничения на право собственности и передачу акций	В некоторых странах иностранцы не имеют права собственности. В других странах разграничивается право собственности для юридических и физических лиц. Могут быть установлены лимиты для максимального размера собственности. Собственники могут подвергаться проверкам на соответствие требованиям. Для передачи акций может потребоваться одобрение наблюдательного органа	МФО могут столкнуться с трудностями при исполнении правил по ограничению права собственности (например, маленький максимальный размер собственности, исключение иностранных собственников). Если не существует ограничений на право собственности, корпоративный контроль может быть слабым
6.3. Правила, касающиеся состава совета директоров и комитетов	Смотрите на такие положения, как минимальное количество членов совета директоров; право голоса для исполнительных и неисполнительных членов совета, представительство собственников в совете, обязательные комитеты (включая состав и ответственность комитетов)	Для осуществления внутреннего контроля МФО важным является разделение труда между управляющими и собственниками. Комитеты должны иметь четкие обязанности и быть независимыми (например, исполнительный директор не должен иметь право голоса в аудиторском комитете). Некоторые страны используют немецкую модель с двумя советами (наблюдательный и управляющий совет)
6.4. Положения, касающиеся внутреннего и внешнего аудита	Нужно обратить внимание на следующие интересные аспекты: частота внешнего аудита; ответственность за назначение аудиторов (многие страны используют позитивный перечень); требования к	Хороший внутренний и внешний аудит может поддерживать (но не заменять) работу внешнего регуляторного органа. Во многих странах ограничением является недостаточное число аудиторов с опытом в

	раскрытию информации для аудиторских отчетов. Для внутреннего аудита наиболее важными вопросами являются: существует ли отдельная и независимая аудиторская функция и подаются ли отчеты совету директоров или менеджерам	микрофинансировании
<b>Рассматриваемые вопросы</b>	<b>Описание</b>	<b>Почему этот вопрос интересен для нас?</b>
<b>7. Основные инструкции относительно операционной деятельности МФО</b>		
7.1. Требования по резервированию и списыванию плохих займов	Опишите общие условия и график для особых условий в зависимости от количества дней просрочки. Существует ли отдельный график для реструктурированных займов? Может ли резервирование быть построено на 'базе корзины' а не на базе индивидуальных займов? Определена ли политика списывания просроченных займов?	Требования по резервированию должны учитывать более высокую частоту выплат микрозаймов. Реструктурирование займов не должно вознаграждаться более низкими требованиями по резервированию
7.2. Ограничения по кредитованию заинтересованных лиц	Посмотрите на определение заинтересованных лиц и (возможно) партнерских организаций и лимиты по кредитованию заинтересованных лиц. Проверьте применяются ли особые правила для кредитования заинтересованных лиц	Кредитование заинтересованных лиц может стать серьезной проблемой для МФО, так как такие кредиты в большинстве случаев не выдаются на экономических условиях
7.3. Ограничения по концентрации рисков	Существует несколько путей ограничения концентрации рисков: ограничение размера займа или требование более строгой отчетности по большим займам, ограничение инвестиций (размер инвестиций, тип фирм или активов, в которые могут направляться инвестиции)	Концентрация рисков приводит к зависимости от нескольких активов (например, кредитов крупным заемщикам, больших инвестиций в другие предприятия)
7.4. Требования по резервированию и ликвидности	В некоторых странах определенный процент вкладов должен храниться в ликвидных активах. Важно определить что такое вклады и ликвидные активы, то есть где должны храниться деньги (например, в наличных средствах, на счету в центральном банке или в других ликвидных активах). Другой альтернативой является построение резервного фонда за счет прибыли (ограничивается ли размер этого фонда?).	Минимальное количество ликвидности является необходимым для удовлетворения спроса на займы в любое время. С другой стороны, слишком высокий коэффициент ликвидности снижает доходы МФО. Если он привязан к сумме мобилизованных депозитов, снижается стимул для МФО привлекать депозиты
7.5. Потенциальное регулирование процентных ставок	Ограничения могут принять форму минимальных ставок по депозитам или максимальных ставок по займам	Если минимальные ставки по депозитам выше рыночных ставок, пропадает стимул привлекать депозиты. Если ставки по займам ниже рыночных ставок, это приводит к нормированию размера займов и делает невозможным для МФО покрывать свои затраты
7.6. Другие эталоны для деятельности МФО	Некоторые страны могут устанавливать количественные эталоны для операционной/финансовой самоокупаемости, портфеля в риске, операционных затрат и т.д.	Важно оценивать эти эталоны в соответствующем национальном контексте. Что касается коэффициента самоокупаемости, только прибыльным организациям должно позволяться привлекать сбережения

<b>8. Санкции и исправительные меры</b>		
8.1. Санкции за нарушение закона	Большинство законов включают санкции за их нарушение. Посмотрите на вид санкций (штраф, лишение свободы, отстранение от должности и т.д.), правовую основу (гражданское право, уголовное право), определение личной ответственности для различных групп лиц (например, аудиторы, высшее руководство и т.д.) и причины, вызывающие судебные обвинения	Эффективность санкций в большой степени зависит от эффективности правовой системы (доступ к судам, стоимость использования правовой системы, скорость судебных процессов). Нужно проверить являются ли санкции достаточно ли эффективными, чтобы предотвращать злоупотребления
<b>Рассматриваемые вопросы</b>	<b>Описание</b>	<b>Почему этот вопрос интересен для нас?</b>
8.2. Исправительные меры за несоответствие пруденциальным требованиям (например, требования к минимальному размеру капитала)	Потенциальными исправительными мерами являются требование капитала, увольнение членов совета директоров или менеджеров, назначение на руководящую должность специального агента, объявление организации несостоятельной и наконец ликвидация	Исправительные меры призваны удерживать и защищать. Они должны лечить симптомы (запрещение выдачи новых займов, например, может еще больше усугубить ситуацию)
<b>9. Другие вспомогательные организации/системы</b>		
9.1. Система страхования депозитов	Требуется ли закон наличия (обязательной) системы страхования депозитов? Отделена ли система страхования депозитов для МФО от системы страхования для банков? Если подобной системы не существует, помогало ли государство вкладчикам в случае банкротства?	В этом вопросе еще не наработано большого опыта. Депозиты мелких заемщиков должны быть, как минимум, частично выплачены при закрытии регулируемых МФО. Освещение в прессе приводит к проблемам морального риска
9.2. Кредитная информационная служба	Существует ли частная или общественная кредитная информационная система такая, как кредитное справочное бюро?	Подобная система может помочь предотвратить возникновение сверх задолженности в результате двойного кредитования и стимулировать выплаты
9.3. Кредитование крайних случаев или другие способы краткосрочной поддержки ликвидности	Банки обычно имеют доступ к открытому дисконтному окну в центральном банке. МФО могут иметь другие системы краткосрочной поддержки ликвидности, такие, как ликвидный фонд или краткосрочная поддержка со стороны вышестоящей организации	Обеспечивает достаточную ликвидность в любое время