

Содействие повышению эффективности работы доноров в микрофинансировании

РЕГУЛИРОВАНИЕ И НАДЗОР В ОБЛАСТИ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

Чтобы охватить широкие круги населения, микрофинансированием со временем должны будут заниматься организации, имеющие лицензию и подлежащие надзору финансовых органов страны. Лицензированные организации имеют возможность предлагать сберегательные услуги своим клиентам и приумножать капитал посредством привлечения депозитов. Поскольку микрофинансирование отличается от традиционного банковского сектора, в банковское законодательство большинства стран, возможно, потребуется внести изменения для того, чтобы приспособить его к потребностям лицензированных микрофинансовых организаций. Однако не во всех странах возникла потребность рассматривать вопросы регулирования в ближайшее время.

Что представляют собой регулирование и надзор в области микрофинансирования?

“Регулирование” - комплекс правил, установленных государством, относящихся к микрофинансированию. Надзор – процесс обеспечения соответствия установленным правилам. Депозитарные микрофинансовые организации подлежат “пруденциальному” регулированию. Данный вид регулирования защищает финансовую надежность, чтобы мелкие вкладчики не потеряли свои сбережения, и доверие к финансовой системе не было подорвано. Пруденциальное регулирование предполагает, например, нормативы достаточности капитала и правила резервирования под убытки по займам. Оно достаточно трудоемкое, навязчивое и дорогостоящее, поскольку подразумевает понимание и защиту надежности организации.

“Непруденциальные” нормы, например, недопущение людей с испорченной репутацией на руководящие должности или обеспечение прозрачности в отчетности — достаточно легко осуществимы, поскольку государственные органы отвечают за финансовую надежность организации.

Микрофинансирование требует иного подхода, чем традиционные банки, в первую очередь потому, что микрофинансовые активы состоят из множества мелких, не обеспеченных залогом (не гарантированных) займов. Области регулирования, обычно требующие доработки, включают ограничение максимального размера необеспеченных займов, поддержание коэффициента достаточности капитала, создание резерва на случай убытков по займам и требования к минимальному размеру капитала.

Необходимо ли регулировать микрофинансирование?

При рассмотрении данного вопроса стоит рассмотреть следующие соображения:

- *МФО, занимающиеся только кредитованием.* Пруденциальное регулирование необходимо только для защиты вкладчиков, то есть, оно неуместно для МФО, которые занимаются исключительно выдачей займов и финансируются или донорами, или из коммерческих источников. Подобные МФО подлежат достаточно либеральному непруденциальному регулированию.
- *Мелкие общественные организации.* Некоторые общественные депозитарные организации настолько малы или настолько труднодоступны, что эффективное пруденциальное регулирование слишком дорого осуществлять. Неконтролируемые депозитарные организации представляют значительный риск. Но другие варианты, используемые клиентами для сбережений (наличность, скот, и т.д.) могут представлять даже больший риск, поэтому закрытие подобных организаций не усилит их безопасности. Большинство тех, кто занимается регулированием, при рассмотрении подобных вопросов, предпочитают разрешить деятельность этих мелких посредников без пруденциального регулирования и надзора, до тех пор, пока их активы и количество клиентов не превысят установленных пределов.
- *Ситуация в стране.* Для обеспечения безопасности депозитов, МФО должны быть достаточно прибыльными, для покрытия своих затрат, включая финансовые расходы, и расходы на обслуживание депозитов. В противном случае, убытки съедят средства вкладчиков. Возможно, имеет смысл подождать, пока достаточное количество МФО будет соответствовать данным критериям, перед введением режима лицензирования для МФО. В странах, которые уже внедрили эффективное микрофинансовое законодательство, регулированию приходится следовать за развитием индустрии, а не возглавлять его.

Обратите внимание на возможности надзора, до, а не после внедрения регулирования

Когда государство выдает лицензию финансовым учреждениям на прием депозитов, оно берет на себя ответственность за сохранность денег вкладчиков. Лицензия должна выдаваться МФО, только если есть уверенность в том, что это обязательство будет выполнено. Следующие уроки были усвоены:

- Возможности надзора в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой ограничены. Обычно те, кто отвечает за надзор, чрезвычайно заняты проблемами банковской системы, что, по понятным причинам, является их первостепенной задачей.
- Слишком низкие требования к размеру капитала стимулируют быстрый рост числа мелких учреждений, и органу надзора становится трудно их контролировать. Требования к минимальному размеру капитала должны быть достаточно высокими, чтобы лицензии получило ограниченное количество учреждений, и регулирование было эффективным.
- Иногда центральные банки успешно передают надзорные полномочия третьей стороне, в тоже время, сохраняя полномочия и право контроля. “Само надзор”, осуществляемый органами, подчиненными контролируемым организациям, однако, почти никогда не был эффективным в развивающихся странах.
- Пруденциальное регулирование кооперативов кредитования и сбережений должен осуществлять специализированный финансовый орган, а не правительственное агентство, отвечающее за прочие кооперативы.

В чем состоит роль доноров в регулировании микрофинансирования?

- В странах, где существуют ограничения процентной ставки, главной целью доноров должна стать либерализация или отмена этих ограничений. Доноры также должны разъяснять политикам и обществу, почему рентабельные МФО должны взимать достаточно высокие проценты.
- В некоторых правовых системах, особенно в бывших социалистических странах, небанковские учреждения (например, НПО) должны иметь разрешение на выдачу займов. В таких случаях, доноры должны способствовать изменениям в законодательстве, позволяющим учреждениям, занимающимся только кредитованием, осуществлять деятельность без пруденциальных лицензий и надзора.
- Перед тем, как поддержать разработку новых лицензий, доноры должны сначала убедиться, что финансовый и системный анализ подтвердил существование нескольких сильных, готовых к получению лицензий МФО. В противном случае, они не должны добиваться наличия микрофинансового регулирования как пред условия оказания помощи.

Регулирование в Уганде. Участие доноров сыграло ведущую роль в разработке микрофинансового законодательства в Уганде, принятого в 2002 году. Пришло время для регулирования, поскольку микрофинансовый сектор в Уганде был хорошо развит, насчитывалось от трех до пяти МФО готовых к получению лицензий на прием депозитов. GTZ совместно с Центральным банком Уганды (ЦБУ) разрабатывал системы лицензирования, регулирования и надзора депозитарных МФО. Совместно с ЦБУ, проект USAID, под названием SPEED осуществлял поддержку развития возможностей этих организаций по работе с депозитами клиентов. Консультации заинтересованных лиц и техническая оснащенность команды доноров стали основными факторами успеха.

- Даже если МФО еще не готово к регулированию, доноры должны подготовить почву посредством стимулирования МФО следовать здоровым стандартам отчетности и обнародовать результаты работы.
- Доноры должны рассматривать регулирование с точки зрения перспектив финансового сектора, принимая во внимание, что микрофинансовые услуги могут предоставляться учреждениями различных типов. Это поможет избежать слишком узкой ориентации на одну из моделей.
- Если доноры поддерживают попытки государства осуществлять лицензирование МФО, они должны включить экспертов в области надзора в команды, которые разрабатывают модель регулирования. Доноры также должны убедиться, что в бюджет включены технические и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного надзора. Затраты на регулярное осуществление надзора значительны, поэтому их также необходимо учесть.

Автор: Ричард Розенберг, при участии Тимоти Лаймана, Джоанны Леджервуд и персонала CGAP. *Работа Руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования.* Положения по анализу микрофинансирования, Роберта Пека Кристена, Тимоти Лаймана и Ричарда Розенберга, послужила основой для написания данной статьи (Washington, D.C.: CGAP, 2003).

Литература по теме: Роберт Кристен и Ричард Розенберг, *Стремление регулировать: Правовая среда в области микрофинансирования*, CGAP Occasional Paper No. 4 (Washington, D.C.: CGAP, апрель 2000). Хенни ван Гройнинг, Дж. С. Гальярдо, и Бикки К. Рандхава, *Регуляторная среда для микрофинансовых организаций* (Washington, D.C.: The World Bank, 1999). А. Ханниг и Е. Катимбо-Мугванья, ред., *Как регулировать и осуществлять надзор за микрофинансами? Основные вопросы в международной перспективе* (Kampala: Bank of Uganda/German Technical Cooperation (FSD) Project, 2000). С этими и прочими документами вы можете ознакомиться на веб-сайте: www.microfinancegateway.org.