

Использование государственных выплат гражданам для развития банковского обслуживания бедных слоёв населения

Государственные органы регулярно осуществляют выплаты денежных средств, по меньшей мере, 170 миллионам малоимущих граждан во всём мире; таких лиц гораздо больше, чем клиентов учреждений микрокредитования – активных микрокредитов насчитывается около 99 миллионов¹. В настоящей Обзорной статье рассматриваются государственные выплаты гражданам (ГВГ), к которым относятся социальные трансферты, а также выплата заработной платы и пенсий. После проведения соответствующих экспериментов такие платежи способны стать механизмом расширения охвата бедных слоёв населения финансовыми услугами и повышения их благосостояния. Однако в большинстве стран лишь малая доля ГВГ в пользу малоимущих – существенно меньше четверти – поступает на полноценные счета, доступные с точки зрения затрат и удалённости, и позволяющие их владельцам хранить средства ГВГ и иные средства до востребования, осуществлять платежи в пользу иных лиц и получать средства от иных лиц через финансовую систему.

Обеспечение малоимущих получателей ГВГ финансовыми услугами могло бы усилить воздействие этих платежей на процесс развития. Растущий объём данных свидетельствует о том, что доступ к финансовым услугам позволяет представителям бедных слоёв населения легче переживать потрясения, накапливать активы и играть более активную роль в экономике как полноправные граждане².

До сих пор потенциал ГВГ в области расширения доступности финансовых услуг для бедных слоёв населения и их использования не был задействован в достаточной степени. Однако сейчас в Бразилии, Индии, Мексике и Южной Африке реализуются первые в своём роде программы обеспечения финансовыми услугами малоимущих получателей ГВГ. Поступающие данные показывают, что если малоимущим получателям ГВГ предложить финансовые услуги, они воспользуются ими. Кроме того, хотя финансовые учреждения и рассматривают экономическую обоснованность обслуживания бедных слоёв населения с известной долей скепсиса, они могут поднять свои шансы на успех, используя экономичные каналы оказания финансовых услуг, быстро расширяя масштаб обслуживания и создавая высококачественные продукты, отвечающие потребностям бедных слоёв населения.

Весьма вероятно, что важную роль сыграют каналы внеофисного банковского обслуживания – технологические решения на основе мобильных телефонов или пластиковых карт, а в роли агентов по работе с наличными средствами в основном будут выступать точки розничной торговли. На самом деле, как свидетельствует приводимый в настоящей Обзорной статье пример, оказание финансовых услуг малоимущим получателям ГВГ по каналам внеофисного банковского обслуживания может обойтись дешевле использования традиционных механизмов выплат (например, через операционные кассы банков).

1 Мы подробно описываем методику, позволившую получить цифру в 170 миллионов получателей выплат, в первом разделе. Сведения о 99 миллионах активных микрокредитов поступили от Службы обмена информацией в области микрофинансирования (MIX). См. Gonzalez (2008): в этой работе сведены воедино данные MIX, организации «Кампания по проведению Встречи на высшем уровне по вопросам микрокредитов» и Межамериканского банка развития.

2 См., в частности, Dupas and Robinson (2008); Ssewamala, Alicea, Bannon, and Ismayilova (2008); Chen and Snodgrass (2001); Sherraden (1991).

Программы ГВГ не во всех случаях должны предусматривать доступ к финансовым услугам. Однако правительствам многих стран имеет смысл экспериментировать с такими решениями. Чтобы пополнить копилку опыта и способствовать принятию инвестиционных решений в будущем на основе имеющейся информации в этой области, понадобится тщательная оценка итогов таких экспериментов.

В первом разделе настоящей Обзорной статьи рассматривается нынешнее положение дел в области ГВГ, в частности, даются пояснения относительно того, каким образом мы определили, что численность малоимущих получателей ГВГ составляет не менее 170 млн. человек, и приводится пример страны (Колумбии), показывающий, что малоимущие являются адресатами нескольких видов ГВГ. Во втором разделе анализируется первый опыт оказания финансовых услуг малоимущим получателям ГВГ. Мы установили, что в 45 процентах программ ГВГ, реализация которых началась в последние 10 лет, применяется механизм электронных платежей, на основе которого могут быть предложены банковские счета, способствующие всеобщему доступу к финансовым услугам. Рассматриваются примеры реализации подобных схем (Бразилия, Индия, Южная Африка). В третьем разделе рассматриваются пять типичных вопросов, вызывающих озабоченность разработчиков политики и руководителей программ социального развития. В заключение кратко излагаются рекомендации государственным органам, финансовой отрасли и донорам.

Нынешний охват платежами ГВГ

Бедные слои населения получают, главным образом, ГВГ двух видов: (i) социальные трансферты и (ii) выплаты работникам и пенсионерам. Опираясь на доступные данные, мы оценили минимальное число малоимущих во всём мире, регулярно получающих ГВГ, в 170 миллионов человек. Используемая методика описывается во Вставке 1.

Вставка 1. Подсчёт малоимущих получателей ГВГ

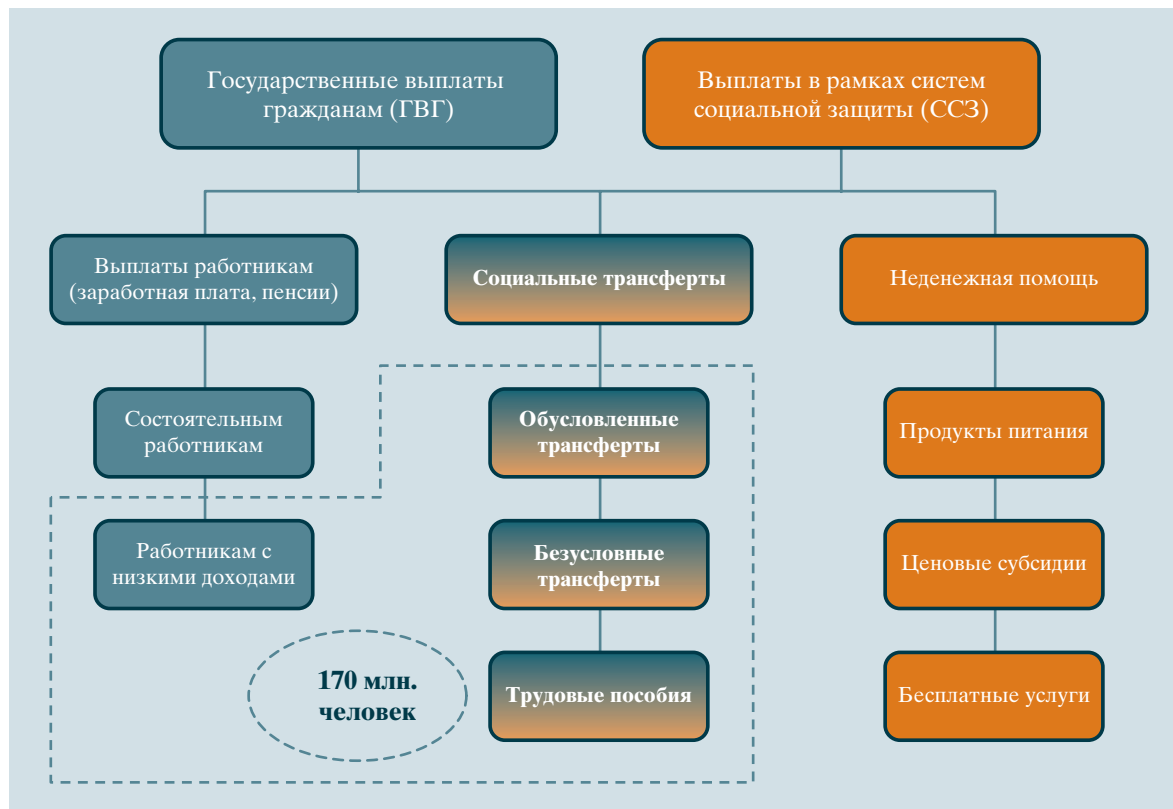
Оценочная численность малоимущих получателей ГВГ в мировом масштабе (170,1 млн. человек) была рассчитана на основе данных из нескольких источников. Мы выявили 49 программ социальных трансфертов, в рамках которых обусловленные, не ограниченные условиями и трудовые пособия выплачивались 124,6 млн. получателей в 33 странах мира (см. Приложение 1). Некоторые данные были получены непосредственно от министерств и учреждений, вовлеченных в процесс выплаты пособий. Речь здесь идёт об Аргентине, Бразилии, Индии, Кении, Колумбии, Малави и Южной Африке. Мы также ознакомились с опубликованными исследованиями, включая работы Fiszbein and Schady (2009), в которой содержится великолепный анализ программ обусловленных денежных трансфертов, Chen et al. (2008), Duryea and Schargrosky (2007), Zimmerman and Moury (2009).

Согласно базе данных МОТ по статистике труда LABORSTA, в 138 развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой насчитывается 227 млн. работников государственного сектора. По нашей осторожной оценке, каждый десятый из них относится к числу лиц с низким доходом, и столько же насчитывается пенсионеров с низким доходом. В итоге получается цифра в 45,5 млн. граждан с низким доходом, регулярно получающих от государства выплаты в виде заработной платы или пенсии.

Эти подсчёты не являются исчерпывающими, не в последнюю очередь потому, что существующие программы ГВГ расширяются, и планируется осуществление новых.

Сферы охвата программ ГВГ и инициатив в рамках системы социальной защиты (ССЗ) пересекаются (см. Рисунок 1). И те, и другие

Рисунок 1. Целевой контингент мероприятий по всеобщему охвату финансовыми услугами



ориентированы на бедные слои населения, и представляют собой программы, направленные на стимулирование потребления и снижение уязвимости. Вместе с тем, немалая часть ассигнований в рамках ССЗ зачастую направляется на оказание помощи в неденежной форме, например, на распределение продуктов питания (например, программы школьного питания), адресное субсидирование цен (пример – государственная система распределения в Индии, в рамках которой через 478 000 «магазинов справедливых цен» по дотируемым ценам реализуются основные продовольственные товары на сумму 3,1 млрд. долл. США) и освобождение от платы за основные услуги, например, медицинское обслуживание и

образование³. Мы не включаем такие неденежные пособия в определение выплат ГВГ.

Социальные трансферты являются широко распространенным видом ГВГ; кроме того, их значение в качестве одного из средств сокращения бедности постоянно возрастает (Fiszbein and Schady 2009). Программы социальных трансфертов существуют более чем в 60 странах⁴. Среди них особое внимание привлекают к себе обусловленные денежные трансферты (ОДТ). В рамках программ ОДТ осуществляются регулярные выплаты малоимущим с условием, что получатели будут вкладывать средства в охрану здоровья и образование – например, отдавать детей в школу и обеспечивать продолжение их

³ Данные о субсидировании продуктов питания в Индии см. в документе Planning Commission (2008).

⁴ World Bank (2009a) на основе ответов, полученных от 120 страновых отделов Всемирного банка. CGAP смогла собрать подробные сведения о 49 программах, представленные в Приложении 1.

обучения, либо обеспечивать их вакцинацию. В последнее время программы ОДТ получают донорскую поддержку⁵, они стали предметом нескольких новых исследований (Fiszbein and Schady 2009, Zimmerman and Moury 2009).

В условиях, когда все внимание сосредоточено на ОДТ, в тени оказались два других вида социальных трансфертов, адресатами которых также являются многие представители бедного населения. Безусловные трансферты представляют собой денежные гранты, предоставляемые после проверки материального положения с целью обеспечения их целевого распределения, но не предусматривающие дополнительных требований к поведению получателя. Так, например, в Китае в рамках программы гарантий прожиточного минимума «Ди Бао» 22 миллиона бедных получают ежемесячные пособия, обеспечивающие выравнивание их доходов с чертой бедности (Chen, Ravallion, and Wang 2008).

Программы трудовых пособий направлены на создание рабочих мест в целях сокращения безработицы и содействия стабилизации доходов (del Ninno, Subbarao, and Milazzo 2009). В 2008–2009 финансовом году в рамках индийской Национальной программы обеспечения гарантий занятости в сельских районах производились выплаты 45 миллионам малоимущих, занятых в программах сельского строительства (Министерство развития сельских районов, 2009). В Бангладеш также реализуется программа, в рамках которой представителям бедных слоёв населения ежегодно гарантируется занятость в течение 100 дней (агентство Рейтер, 15 сентября 2008 года).

Социальные трансферты – не единственная возможность распространить оказание финансовых услуг на граждан, не охваченных

банковским обслуживанием: другими такими каналами являются выплаты заработной платы и пенсий. В списках работников государственного сектора по всему миру значатся десятки миллионов граждан с невысокими доходами, которые, вероятнее всего, не являются клиентами банков. Например, в Малави менее четверти государственных служащих получает заработную плату на банковские счета (Ministry of Finance, DFID, and FinMark Trust 2009). Остальным заработную плату выплачивают наличными, причем государство несёт определённые издержки, обеспечивая доступность значительных объёмов наличности в дни выплаты заработной платы. Адресную программу для низкооплачиваемых работников можно было бы внедрить, узавзав право на участие в ней с уровнем заработной платы – например, ограничив круг её участников лицами, получающими не более 25 процентов средней заработной платы государственного служащего, или, что ещё проще, пятой или десятой частью работников с самым низким уровнем заработной платы.

Совокупная численность адресатов всех ГВГ – социальных трансфертов и платежей работникам – и их общий объём весьма внушительны. Довольно типичный пример – это Колумбия (см. Таблицу 1). Из государственного бюджета Колумбии ежегодно осуществляются регулярные платежи в размере свыше 16 млрд. долл. США в адрес 7,6 млн. граждан – четверти взрослого населения страны, составляющего 30 млн. человек. Достаточно масштабной по мировым стандартам является основная программа ОДТ страны – программа помощи семьям «Familias en Acción», – в рамках которой 1,5 млн. получателей средств ежегодно выплачивается 800 млн. долл. США. Однако в Колумбии на её долю приходится лишь пятая часть получателей ГВГ и менее половины средств,

5 В ближайшие три года Всемирный банк намеревается направить на поддержку программ ССЗ 4,49 млрд. долл. США, что означает шестикратный рост ассигнований (World Bank 2009a). Министерство по вопросам международного развития (ММР) Соединенного Королевства пообещало внести 200 млн. фунтов стерлингов во всемирный фонд социальной защиты (DFID 2009). Межамериканский банк развития предоставляет 600 млн. долл. США в целях содействия расширению масштабов успешно реализуемой в Мексике программы социальных трансфертов «Oportunidades» (Возможности) (<http://www.egovmonitor.com/node/25748>).

Таблица 1. Программы ГВГ в Колумбии

Вид ГВГ	Получатели	Средний размер платежа (долл. США)	Частота	Механизмы выплат	Число получателей	Годовой объём (долл. США)
Социальное страхование (Cajas de Compensación Familiar)	Работники с низким доходом, имеющие детей в возрасте до 18 лет	7	Ежемесячно	Различные механизмы: в крупных городах применяются предоплаченные дебетовые карты	3,9 млн.	339 млн.
ОДТ (Familias en Acción)	Домохозяйства с доходом ниже черты бедности	88	Один раз в два месяца	Отделения банков (62%), предоплаченные дебетовые карты (22%), передвижные отделения и др. (16%)	1,5 млн.	792 млн.
Заработная плата (государственный бюджет)	Работники	497	Дважды в месяц	Различные	985 602	11,76 млрд.
Государственные пенсии	Работники, вышедшие на пенсию	400	Ежемесячно	Банковские счета (50%), выплата наличными в отделениях банков (50%)	800 440	3,84 млрд.
Пенсия по старости (Prosperar)	Пожилые малоимущие	57	Один раз в два месяца	Различные	380 961	130 млн.
ИТОГО					7 567 003	16,86 млрд.

Источники: Собеседования, проведённые в Колумбии консультантом CGAP Беатрис Маруландой с представителями организаций Acción Social, ASOCAJAS, Главного бюджетного управления и Управления социального страхования Министерства финансов.

выплачиваемых бедным слоям населения в рамках ГВГ.

Действующая в Колумбии программа безусловных пособий по социальному страхованию для работников с низким доходом, имеющих детей (Cajas de Compensación Familiar), охватывает в 2,5 раза больше граждан, чем программа «Familias en Acción». На граждан с невысокими доходами распространяются и государственные программы выплат заработной платы и пенсий. Объём средств, ежегодно выплачиваемых из государственного бюджета Колумбии в виде заработной платы, – 11,7 млрд. долл. США – во много раз превышает иные виды ГВГ. И если на работников с невысокими

доходами приходится хотя бы десятая часть общего фонда оплаты труда (т. е., 1,17 млрд. долл. США), следовательно, эти выплаты превышают платежи в рамках программы Familias en Acción, составляющие 792 млн. долл. США в год.

В большинстве развивающихся стран, как и Колумбии, разнообразие программ ГВГ открывает возможность охватить бедные слои населения банковским обслуживанием. Однако этот потенциал остаётся в значительной мере невостребованным, за исключением нескольких проектов, находящихся на ранних этапах внедрения; эти примеры мы рассмотрим в следующем разделе.

Банковское обслуживание малоимущих получателей ГВГ: первый опыт

Растёт число стран, правительства которых переходят на электронный перевод средств ГВГ, так как в связи с соображениями безопасности и операционными издержками наличные расчеты вызывают обеспокоенность как государственных органов, так и получателей средств. Сам по себе электронный перевод средств не стимулирует всеобщего охвата финансовым обслуживанием, однако создаёт основу для оказания получателям финансовых услуг по каналам внеофисного банковского обслуживания, например, с использованием дебетовых карт и мобильных телефонов. Число программ ГВГ, в которых используется такая возможность, невелико, однако оно растёт и включает несколько крупных программ ГВГ в Бразилии, Индии и Южной Африке.

На рисунке 2 показаны 40 запущенных за последние десять лет программ социальных трансфертов, о которых мы располагаем подробными сведениями. Почти в половине (45 процентах) из них применяется электронный перевод средств ГВГ. Способы такого электронного перевода различаются: речь может идти о прямом переводе средств на сберегательные

счета начального уровня, на упрощённые или базовые счета, открываемые финансовыми учреждениями по распоряжению правительства, или даже на общий счёт: в последнем случае финансовое учреждение хранит все средства получателей на едином счёте. Общим для всех случаев является электронный перевод средств из государственного бюджета в финансовое учреждение. Это знаменует отход от исторически сложившегося порядка, согласно которому трансферты выплачивались получателю лично, причём он был обязан находиться в определённом месте в определённый день (что зачастую создавало для получателей неудобства, отнимало у них немало времени, а иногда и недёшево им обходилось).

Совершенствование платёжных механизмов способно существенно снизить издержки государства. В Бразилии переход на электронные карты пособий, эмитируемые финансовыми учреждениями, находящимися в собственности штатов, помог сократить административные расходы на выплату миллионов грантов по программе «Семейный кошелёк» (Bolsa Família) почти в семь раз – с 14,7 процента до 2,6 процента от суммы выплаченных грантов (Lindert et al. 2007)⁶. Перейдя к перечислению средств на банковские счета, открывать которые предложили частные банки, Управление социального обеспечения ЮАР (SASSA) сократило издержки

Рисунок 2. Внедрение программ социальных трансфертов (1999-2009 годы)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Китай		Колумбия	Аргентина	Бразилия	Бангладеш	Камбоджа	Боливия	Гаити	Буркина-Фасо	Бангладеш
	Ямайка	Бангладеш	Эквадор	Кения	Колумбия	ДРК	Индонезия	Гватемала	Кения	
	Турция	Камбоджа	Мексика	Пакистан	Доминиканская Республика	Малави	Свазиленд	Нигерия	Пакистан	
		Чили	Замбия	Перу	Сальвадор	Пакистан	Йемен	Филиппины		
					Индия	Панама				
					Перу	Парагвай				

⁶ Достигнутая в рамках программы «Bolsa Família» экономия частично объясняется объединением нескольких социальных пособий в единую выплату.

на выплаты социальных пособий на 62 процента (до уровня ниже 2 долл. США за платёж) (Bankable Frontier Associates 2006)⁷.

Перейдя на электронный перевод средств, можно также сократить масштабы их «утечки» (мошенничества и коррупции) за счет введения уникальных идентификаторов получателей и передачи платёжного средства непосредственно получателю. Сократить масштабы некоторых видов мошенничества, особенно выплаты ненадлежащим лицам или повторные выплаты, может использование личных идентификационных номеров (PIN) или отпечатков пальцев. Однако если регистрация получателей изначально осуществлялась мошенническим образом, уникальные идентификаторы не помогут искоренить такую утечку средств; в развитых странах из-за неё теряется 6–15 процентов пособий, и весьма вероятно, что она, по меньшей мере, столь же распространена и в развивающихся странах (World Bank 2007).

Когда платежи производятся непосредственно на платёжное средство, которым распоряжается сам получатель, например, на дебетовую карту или мобильный телефон, возможностей для коррупции меньше. В Аргентине доля участников программы «Главы семей» (Jefes y Jefas de Hogar), сообщавших, что для получения доступа к пособию им приходилось давать взятки местным чиновникам, сократилась с 3,6 процента до 0,3 процента после того, как Министерство социального развития перешло на использование электронных карт пособий (Duryea and Schargrodsky 2007). Это означает, что теперь около 10,7 млн. долл. США поступают тем, кому они предназначены, – семьям с низкими доходами⁸. Для сравнения, 10,7 млн. долл. США эквивалентны сумме комиссионных, выплачиваемых правительством Национальному банку Аргентины за перечисление грантов по программе «Главы семей» в течение 15 месяцев.

Итак, для государства переход к электронным платежам обычно означает сокращение издержек и утечек денежных средств; в то же время, на этой основе становится возможным предложить получателям средств счета, обеспечивающие полноценный доступ к финансовым услугам. Осуществление электронных платежей ГВГ требует наличия «пункта назначения» для депонирования средств и их последующего снятия получателем. Кроме того, если средства переводятся на счёт электронным способом, возникает возможность осуществлять с него платёжно-расчётные операции.

Два этих свойства – безопасное хранение средств и возможность осуществления платёжно-расчётных операций – являются основополагающими требованиями к счёту, обеспечивающему полноценный доступ к финансовым услугам. Третье его свойство – доступность – можно обеспечить посредством внеофисного банковского обслуживания. Малоимущим получателям средств необходимо иметь возможность экономичного (с точки зрения транспортных расходов) и не отнимающего много времени доступа к своим счетам. Внеофисное банковское обслуживание позволяет финансовым учреждениям создавать пункты обслуживания в тех местах, где открытие банковских отделений экономически нецелесообразно. Поэтому, говоря в настоящей Обзорной статье о «всеобщем охвате финансовыми услугами» или об обеспечивающих такой охват продуктах, мы подразумеваем доступные для получателей средств счета, обеспечивающие им возможность хранения средств и осуществления платёжно-расчётных операций. Этим требованиям могли бы соответствовать не только банковские счета, но и счета, открываемые небанковскими организациями, например, компаниями мобильной связи, предлагающими услуги «мобильного кошелька» на основе мобильных телефонов.

⁷ Данные приведены в соответствие с текущими валютными курсами.

⁸ Исходя из обычного размера взятки в 10 долл. США, что равно четверти среднестатистического гранта по программе «Главы семей».

Всё больше государств переходит на электронный перевод средств ГВГ, создавая при этом возможность оказания финансовых услуг получателям этих средств. Однако приобщение всего населения к финансовым услугам не произойдёт автоматически, только лишь вследствие внедрения электронных платежей.

Чтобы большинство финансовых продуктов стало по-настоящему доступным бедным слоям населения, многое должно измениться. Малоимущим «не по карману» комиссионные, взимаемые за осуществление операций и ведение счёта, равно как и «входной билет» – минимальный остаток средств на счёте, необходимый для его открытия и ведения (Deshpande 2006). Зачастую неизбежны расходы и на то, чтобы добраться до отделения банка для проведения какой-либо операции – особенно для большинства малоимущих, которые проживают в сельской местности. Недавний опрос 139 центральных банков показал, что в развивающихся странах на 100 000 сельских жителей приходится, в среднем, два банковских отделения (CGAP 2009). В ходе этого же исследования было установлено, что более чем в половине всех стран для открытия банковского счёта требуется подтверждение местожительства. Представители бедных слоёв населения зачастую испытывают в этом смысле затруднения, поскольку могут проживать в неофициальных поселениях, либо не располагать свидетельствами о праве собственности на землю или квитанциями об оплате коммунальных услуг, способными служить подтверждением их местожительства. Необходимо, чтобы банковские счета было легко открыть, чтобы они были доступны с точки зрения пользования и стоимости обслуживания.

Электронные карты пособий, выдаваемые получателям средств в рамках многих программ

социальных трансфертов, обычно обладают ограниченной функциональностью. Государства стремятся поощрять немедленное расходование получаемых пособий, чтобы повысить уровень жизни и вернуть в бюджет не востребованные средства. Дебетовые электронные карты, используемые в аргентинской программе «Главы семей», могут пополняться только государственным органом. Средства должны быть сняты со счёта в течение двух месяцев – в противном случае получатель их лишается⁹. В Бразилии на первом этапе реализации программы «Семейный кошелек» получателям средств выдавалась аналогичная электронная карта пособий, с помощью которой они могут бесплатно снимать со счёта средства грантов, но не могут пополнять счёт. Средства, оставшиеся на карте спустя три месяца после их перечисления, возвращаются в бюджет¹⁰. Полезность таких карт как механизма хранения средств получателей пособий ограничена, и их нельзя считать «полноценными» финансовыми инструментами (хотя после некоторых изменений они и могут стать таковыми).

Число стран, предлагающих своим гражданам программы социальных трансфертов с полноценными возможностями банковского обслуживания, растёт, хотя такие программы по-прежнему остаются в меньшинстве. Полноценные возможности банковского обслуживания предусматривает половина программ социальных трансфертов, реализация которых началась в последние пять лет¹¹. Эти первопроходцы в области всеобщего охвата финансовым обслуживанием опираются на механизмы безофисного банковского обслуживания. Электронный перевод средств сочетается с опорой на сеть агентов по работе с наличными средствами или на обширные сети банкоматов, что позволяет держать под контролем издержки финансовых

⁹ Беседы сотрудников CGAP с представителями министерства социального развития и Национального банка Аргентины, сентябрь 2008 года. См. также работу Duryea and Scharfrodsky (2007).

¹⁰ Беседы сотрудников CGAP с представителями министерства социального развития Бразилии.

¹¹ Итоги проведённого авторами анализа программ социальных трансфертов, реализация которых началась в последние пять лет.

учреждений и обеспечивать удобство и ценовую доступность услуг для получателей средств. Примеры таких решений есть в Южной Африке, Индии и Бразилии.

В Южной Африке каждому четвёртому из 9 с лишним миллионов получателей ГВГ перечисляют платежи на полноценный банковский счёт (SASSA 2008). Специально для получателей социальных трансфертов было разработано решение на основе карты «Секулула» – дебетовой карты, к которой прикрепляется банковский счёт в крупнейшем банке страны – «Абса». При этом требования к минимальному остатку средств на счёте отсутствуют, разрешается дважды в месяц снимать с него средства без комиссии, а дебетовую карту можно использовать в торговых точках, принимающих карты Visa. Банк «Абса» сообщил, что в январе 2009 года количество счетов «Секулула» составило 742 000 (Barclays 2009). Кроме того, предоставляющая платёжные услуги небанковская компания Net1 предлагает счета на основе смарт-карт: в первом квартале 2009 года она осуществила более 12 миллионов операций по переводу на такие счета пособий по социальному обеспечению. Клиенты Net1 могут использовать эту карту для хранения денежных средств, осуществления покупок и перевода средств другим лицам (Net1 2009).

В соответствии с индийским законом о национальных гарантиях занятости в сельских районах (НРЕГА), проживающие в сельской местности малоимущие обеспечиваются работой в течение 100 дней в год. В 2008 году денежные выплаты на основании закона НРЕГА получили более 45 миллионов человек (Министерство развития сельских районов, 2009). Получатели могут выбрать один из четырёх способов получения средств: на сберегательный счёт в почтово-сберегательном банке, на банковский счёт, через деревенских чиновников, а в штате Андхра-Прадеш – на

предоплаченный электронный счёт, доступ к которому осуществляется с помощью смарт-карт, эмитируемых двумя высокотехнологичными компаниями: FINO и «A Little World». С помощью карт, выпущенных компанией FINO, предусмотренные законом НРЕГА выплаты можно получить у агентов за 20–60 минут, включая время в пути и время ожидания. Это в два раза быстрее, чем в почтовом отделении, и в 10 раз быстрее, чем в отделении банка (Johnson 2008). Продукты, предлагаемые и FINO, и «A Little World», могут использоваться как полноценные финансовые счета.

В Бразилии банк «Кайша Экономика» переводит 12,4 млн. получателей пособий по программе «Семейный кошелек» с электронных карт пособий на «упрощённые счета» (conta facile) – полноценные банковские счета, прикрепленные к дебетовым картам Visa; эти карты можно использовать более чем в 20 000 пунктов – в банкоматах, в магазинах, принимающих дебетовые карты для оплаты покупок, и в торговых точках, которые в качестве агентов банка предоставляют возможность оплатить счета за услуги, снять средства с банковского счёта или пополнить его. По состоянию на октябрь 2009 года банк перевёл на «упрощённые счета» 2 миллиона участников программы. Кроме того, банк проводит эксперимент по продаже владельцам «упрощённых счетов» страховых полисов, рассматривает возможность предложения им микрокредитов и разработал программу повышения финансовой грамотности новых владельцев счетов¹².

Это – многообещающие примеры. Однако в мировом масштабе лишь существенно меньше четверти получателей ГВГ располагает для этих целей полноценным финансовым счётом. Налицо огромные возможности сделать больше – и охватить финансовыми услугами больше малоимущих.

¹² Беседы сотрудников CGAP с представителями банка «Кайша Экономика» и министерства социального развития Бразилии.

Устранение сомнений и вопросов, вызывающих обеспокоенность

Далеко не очевидно, что те, кто разрабатывает политику и управляет программами выплат социальных трансфертов, заработной платы и других ГВГ, воспользуются этими возможностями. Приоритетной задачей для государственных должностных лиц, отвечающих за программы ГВГ, по традиции, является обеспечение своевременного поступления средств тем, кому они предназначены, с минимальными издержками и потерями от коррупции и мошенничества. На политическом уровне цель состоит в непосредственном стимулировании потребления в домохозяйствах – получателях трансфертов. Всеобъемлющий охват финансовыми услугами – это, в лучшем случае, цель второго плана, зачастую вызывающая известный скептицизм. В связи с этим обычно задают следующие вопросы:

1. Повысят ли финансовые услуги социальную защищённость бедных домохозяйств?
2. Воспользуются ли малоимущие получатели ГВГ финансовыми услугами, если им их предложить?
3. Не обойдётся ли государству чрезмерно дорого «встраивание» финансовых услуг в программы ГВГ?
4. Смогут ли финансовые учреждения предложить рентабельные финансовые услуги, распространяющиеся на всё население?
5. Может ли механизм всеобъемлющего финансового обслуживания быть сформирован в рамках процесса государственных закупок?

Накапливаемый в настоящее время опыт вносит ясность во все эти вопросы. Рассмотрим их по порядку.

Финансовые услуги могут повысить социальную защищённость бедных домохозяйств

В настоящее время растёт интерес к значимости выплат ГВГ малоимущим членам общества с точки зрения их социальной защищённости.

Однако достигнутое на сегодняшний день свидетельствует о том, что для усиления общего воздействия выплат ГВГ необходимы дополнительные инвестиции. Одним из видов таких инвестиций и могло бы стать оказание получателям ГВГ финансовых услуг. Пользование полноценным финансовым счётом может помочь представителям бедных слоёв населения справиться с социально-экономическими потрясениями, наращивать производственные активы и преодолевать экономическую изоляцию.

Воздействие программ социальных трансфертов всё убедительнее подтверждается документальными доказательствами. По имеющимся данным, некоторые программы показывают впечатляющие результаты. Особенно успешными оказались программы ОДТ, в рамках которых получатели обязуются принять определённые меры по охране здоровья и повышению образовательного уровня членов их семей. Так, в Бразилии программой «Семейный кошелёк» охвачено 12,4 млн домохозяйств – четверть населения страны. Её воздействию приписывается пятая часть наблюдавшегося в последние годы уменьшения неравенства, а также заметный рост численности контингента учащихся (Lindert et al. 2007). Кроме того, недавние исследования показали, что под влиянием мексиканской программы «Oportunidades» (Возможности) не только сократились масштабы бедности, но и произошли поведенческие изменения: частота посещения медицинских учреждений в районах проживания участников программы выросла на 18 процентов по сравнению с иными районами (Barrientos 2008).

Однако эти результаты пока ещё не являются типичными. В ходе исследования, недавно проведённого Всемирным банком, было установлено, что воздействие большинства программ ОДТ обычно более ограничено (Fiszbein and Schady 2009). В целом, программы ОДТ оказывают незначительное воздействие на число полных лет обучения, неопределённое – на соотношение между ростом и возрастом учащихся, а их воздействие на результаты обучения не поддаётся

измерению. Весьма вероятно, что социальное воздействие других программ ГВГ будет сходным, если не меньшим, поскольку, в отличие от ОДТ, они не требуют изменений в поведении получателей средств. Фисбейн и Шади делают вывод о том, что для усиления воздействия на качество жизни малоимущих необходимы дополнительные меры.

По поводу справедливости утверждения о том, что финансовые услуги (например, микрокредитование) способствуют повышению доходов и избавлению граждан от оков бедности, идёт оживлённая дискуссия. Но, независимо от того, помогают ли сбережения и кредиты людям *избавиться от оков* бедности, или нет, малоимущие высоко ценят официальные финансовые инструменты, потому что они помогают им *справиться с бедностью*.

Доказано, что доступ к финансам помогает малоимущим справляться с потрясениями и наращивать свои активы. Первый компонент полноценного финансового счёта – возможность хранить на нём сбережения – помогает малоимущим справиться с неожиданными «встрясками» семейного бюджета, причинами которых могут быть болезнь, потеря работы, кризисные ситуации природного или антропогенного характера. Как правило, для адаптации к таким ситуациям представители бедных слоёв населения применяют одну из трёх возможных стратегий. Они компенсируют падение доходов или рост расходов за счёт отказа от какой-либо иной статьи расходов. На основе данных по 13 странам Банерджи и Дюфло (Banerjee and Duflo 2006) установили, что чаще всего малоимущие семьи сокращают расходы на питание или забирают детей из школы. Это может помочь покрыть дефицит семейного бюджета в краткосрочной перспективе, но скажется на уровне образования и состоянии здоровья членов семьи.

Второй вариант – продажа какого-либо актива; если речь идёт о домашнем скоте, земле или орудиях труда, это фактически ставит под угрозу будущую производительность и доход хозяйства (Banerjee and Duflo 2006)¹³. Есть и альтернатива: малоимущие сглаживают «всплеск» потребления за счёт сбережений или заимствований с последующим возмещением. Имея возможность выбора, большинство малоимущих предпочитает использовать для преодоления потрясений финансовые инструменты, а не сокращать иные статьи расходов или продавать активы. Малоимущим зачастую недоступны качественные финансовые инструменты, однако они пользуются тем, чем располагают, и зачастую делают это поразительно удачно.

Всё больше данных свидетельствует о том, что малоимущие умело управляют своими финансами. Коллинз, Мордач, Резерфорд и Рутвен (Collins, Morduch, Rutherford, and Ruthven, 2009) установили, что в течение года бедные семьи в Бангладеш и Южной Африке используют 10 различных финансовых инструментов, а в Индии – 8. Некоторые инструменты предлагаются официальными учреждениями, но многие носят неофициальный характер: хранение денежных средств «под матрасом» или у хранителя денег; заимствования у членов семьи или ростовщиков; ссуды членам семьи; отправление денежных переводов членам семьи или получение таких переводов от членов семьи, а также некоторые традиционные формы страхования. Ни одна из обследованных семей не пользовалась менее чем четырьмя финансовыми инструментами, и даже у самых бедных семей имелись те или иные виды сбережений и задолженности. В среднем, в течение года оборот средств, прошедших через официальные и неофициальные финансовые инструменты, превысил 1 000 долл. США на семью¹⁴. Обычно малоимущие предпочитают

13 Банерджи и Дюфло воспользовались данными проведённых в 13 странах 15 опросов, в которых участвовали 22 545 лиц с доходом ниже 2 долл. США в день, включая подвыборку из 7 481 «живущих в крайней нищете», с доходом ниже 1 долл. США в день.

14 В течение года с лишним Коллинз и др. отслеживали доходы и расходы 300 бедных семей из Бангладеш, Индии и Южной Африки. Эти «финансовые дневники» представляют собой одно из наиболее детальных отображений финансового поведения малоимущих.

официальные финансовые инструменты. Неофициальные способы могут быть весьма гибкими, однако их большое неудобство заключается в ненадёжности.

Даже представители беднейших групп населения располагают средствами, которыми необходимо управлять. Банерджи и Дюфло (Banerjee and Duflo 2006) установили, что после удовлетворения потребностей в области питания у людей с доходом ниже 1 долл. США в день остаётся 22–44 процента семейного дохода для использования на прочие цели. Эти люди направляют средства на жилищные расходы, медицинское обслуживание, образование, самостоятельную занятость, социальные и религиозные мероприятия; зачастую им необходимо финансовое планирование для накопления значительных, по их меркам, денежных средств. Поэтому они ищут финансовые инструменты, которые помогли бы им управлять своими средствами в этих целях.

Кроме того, сбережения – это проверенный путь приобретения производительных активов, вызывающий «цепную реакцию» в виде повышения активности на рынках рабочей силы, профессионального статуса и влияния одного поколения на другое. Опираясь на итоги рандомизированного контролируемого испытания, Дюпа и Робинсон (Dupas and Robinson 2008) показывают, что у женщин, пользующихся сберегательными счетами, уровень производительных инвестиций возрастает через полгода на 40 процентов по сравнению с женщинами из контрольной группы.

Владение активами порождает так называемый «эффект активов». Активы означают для людей надежду на будущее, становятся основанием для долгосрочных планов, пробуждают вкус к предпринимательству и повышают статус владельца в глазах членов семьи, друзей и соседей. По словам Шеррадена (Sherraden 1991), «накапливая активы,

люди думают и ведут себя иначе, и отношение внешнего мира к ним тоже иное»¹⁵.

Ссевамала и др. (Ssewamala et al. 2008) приводят документальные свидетельства о программе, в рамках которой угандийским подросткам, осиротевшим из-за эпидемии СПИДа, были предложены молодёжные сберегательные счета. Увеличение сбережений сопровождалось ростом уверенности в будущем и изменением поведения. Среди участников программы наблюдался существенный рост числа планирующих продолжить получение образования (с 88 процентов до 96 процентов), в то время как среди остальной молодёжи число таких лиц сокращалось (с 93 процентов до 83 процентов), а также проявилось более позитивное, по сравнению с остальной молодёжью, отношение к профилактике ВИЧ. Аналогичные исследования показали, что у женщин, пользующихся и распоряжающихся сберегательными финансовыми инструментами, гораздо чаще проявляется комплекс позитивных поведенческих факторов – уверенность, напористость, инициативность, – которые в совокупности можно назвать «расширением прав и возможностей».

До сих пор в центре нашего внимания находился, главным образом, первый компонент полноценного финансового счёта – сберегательный финансовый инструмент. Возможность осуществления электронных финансовых операций ценна в ином смысле. Она расширяет и углубляет связь с официальной экономикой, вселяет в людей чувство «экономического гражданства».

Финансовые операции с участием представителей бедных слоёв населения обычно осуществляются ими лично, с использованием наличных денег. Внушительные транзакционные издержки и связанный с использованием наличных риск с точки зрения безопасности зачастую

¹⁵ См. также Вунгер and Paxton (2001). Проведённое ими исследование показало, что наличие сберегательного счёта адекватно изменению сберегательного поведения.

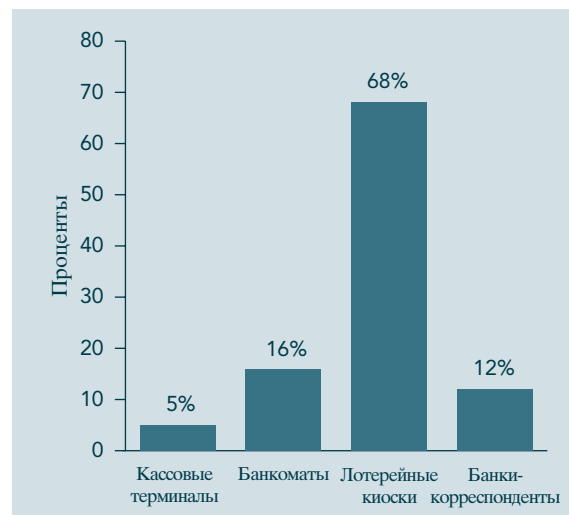
ограничивают географию торговли и круг лиц, финансовые операции с которыми экономически целесообразны. Разумеется, некоторые малоимущие идут на всё, пересылая деньги на значительные расстояния членам семьи, друзьям или деловым партнёрам. Однако сфера экономической деятельности большинства малоимущих носит локальный, неформальный и ограниченный характер. Возможность перевода денежных средств другим лицам по электронным каналам уменьшает риски и издержки по сравнению с использованием наличности, открывает возможность установления более обширных и глубоких монетарных связей с экономикой в целом, будь то платежи поставщикам, платежи покупателей, выплаты заработной платы работодателями, либо платежи со стороны государственных структур или в их адрес.

Наличие связи с экономикой открывает возможность более активного пользования благами экономического роста – мощнейшей движущей силой процесса сокращения масштабов бедности (World Bank 2009b). Кроме того, политика поощрения экономического роста с большей вероятностью поможет сокращению бедности, если будет сопровождаться политикой расширения возможностей бедных слоёв населения (Barrientos 2009), например, их доступа к финансовым услугам. Помимо этого, не исключено, что политики и управляющие социальными программами обнаружат: усилия по включению бедных слоёв населения в экономическую жизнь помогают дать ответ критикам, утверждающим, что социальные трансферты – это подачки или воспитание иждивенчества.

Малоимущие получатели ГВГ будут пользоваться финансовыми услугами ... если услуги будут качественными

Хотя получатели ГВГ часто не слишком образованны, а опыт банковского обслуживания

Рисунок 3. Распределение субсидий по программе «Семейный кошелёк» в зависимости от канала выплаты



Источник: Feltrim (2006), уточнено в ходе беседы сотрудника CGAP с представителем банка «Кайша Экономика».

у них минимален, это не является непреодолимым препятствием для использования ими электронной инфраструктуры. Как видно из рисунка 3, 84 процента из 12,4 млн. получателей пособий по программе «Семейный кошелёк» в Бразилии получают свои пособия с помощью электронной карты пособий в одном из 13 000 пунктов – лотерейных киосков, отделений банков-корреспондентов или кассовых терминалов торговцев, выступающих в роли агентов банка «Кайша Экономика», с которым был заключён договор на перечисление грантов¹⁶. В 2004 году, когда получателям грантов по программе «Семейный кошелёк» впервые стали выдавать карты, только 24 процента из них заявили, что пользоваться картой «легко» или «очень легко». Год спустя их число выросло до 96 процентов (Vaitsman and Paes-Sousa 2007).

В Аргентине через год после перехода программы «Главы семейств» на дебетовые карты 87 процентов из 1,5 млн. участников программы заявили, что новая система лучше старой – выдачи наличных местными чиновниками. Это

¹⁶ Feltrim (2006), уточнено в ходе беседы сотрудника CGAP с представителем банка «Кайша Экономика».

не удивительно: благодаря новой системе они экономят и время, и деньги. Раньше на то, чтобы добраться в день выдачи пособия до пункта выдачи и отстоять очередь, уходило, в среднем, 255 минут – сейчас это время сократилось до 41 минуты. А доля получателей пособия, которые могут дойти до точки выдачи пешком, возросло на 49 процентов – благодаря широкой доступности банкоматов (Duryea and Schargrodsky 2007).

В Южной Африке, где банкоматы по традиции не устанавливались в сельской местности и бедных районах, компания Net1 создала сеть из нескольких тысяч торговцев, располагающих кассовыми терминалами. В первом квартале 2009 года более трети государственных грантов, доставку которых получателям обеспечивала Net1, были получены через кассовые терминалы: это в два с лишним раза больше, чем в середине 2005 года (Net1 2009, Net1 2005).

Маловероятно, что электронные каналы доставки денежных средств будут представлять собой долговременное препятствие для всеобщего охвата бедных слоёв населения финансовыми услугами. Таким препятствием может быть бесполезность финансовых продуктов для бедных слоёв населения. Поучительные примеры того, что бедные, как и богатые, отказываются от некачественных услуг, можно найти в Индии. Примерно 85 процентов так называемых «упрощённых» счетов (базовых банковских счетов), открытых получателями средств по программе НРЕГА, не используются (Ramji 2009). Присмотревшись повнимательнее, понимаешь, что получатели приняли рациональное решение. Чтобы добраться до банка и осуществить операцию, получатель средств тратит на проезд, в среднем, целый день и сумму, равную половине его дневной зарплаты. Кроме того, обычно сотрудники финансового учреждения не дают почти или совсем никаких объяснений относительно того, как функционирует счёт. Неудивительно, что мало кто из получателей знает о том, что с помощью

этого счёта он может не только получить пособие НРЕГА, но и сделать кое-что ещё.

В то же время, 96 процентов этих людей сообщают, что дома они регулярно пополняют сбережения теми или иными неофициальными способами. Это недвусмысленно указывает на потребность в сберегательных услугах, и, весьма вероятно, они пользовались бы своими банковскими счетами не только для расчётно-кассовых операций, если бы это было им удобно, доступно по цене, и условия пользования были бы им понятны. Финансовые продукты, предлагаемые в рамках программ социальных трансфертов в других странах, часто страдают теми же слабостями.

Программы, предусматривающие хорошо продуманные финансовые услуги, показывают более высокие результаты. Однако этим стандартам соответствует немного программ. В то же время, факты свидетельствуют о том, что значительная доля малоимущих получателей ГВГ, весьма вероятно, будет готова пользоваться финансовыми услугами, если они будут им предложены и будут соответствовать их потребностям.

- В Бразилии банк «Кайша Экономика» сообщает о большой популярности «упрощённых счетов» (conta facile) среди 2 миллионов участников программы «Семейный кошелёк», которые могут получить доступ к этим счетам более чем в 20 000 пунктов по всей стране, в том числе в торговых точках, оборудованных кассовыми терминалами, позволяющими снять средства со счёта или пополнить его, в банкоматах и в отделениях банков.
- В Малави, по сообщению банка Opportunity International Bank of Malawi (OIBM), 45 процентов получателей средств по завершённой в 2007 году программе чрезвычайных денежных трансфертов «Дова» пользуются своими банковскими счетами и более двух лет спустя¹⁷.

¹⁷ Беседа представителя CGAP с сотрудниками банка OIBM.

- В Мексике получателям средств по программе «Oportunidades» (Возможности) предлагается открыть полноценный сберегательный счёт в находящемся в собственности государства банке «Бансефи». Этой возможностью воспользовались свыше 1,5 млн. человек, т. е., 30 процентов от общего числа получателей, составляющего 5 млн. Рандомизированное контролируемое испытание показало, что эти домохозяйства отложили в виде сбережений, в среднем, 12 процентов перечисленного им государственного пособия, а последующее инвестирование этих средств обеспечило 35-процентный рост потребления после пяти лет участия в программе (Gertler et al. 2006).
- В Южной Африке компания Net1 с 1999 года предлагает займы получателям социальных грантов; совокупный портфель этих займов достиг 13,5 млн. долл. США. Она также предлагает им совершать покупки в магазинах путём дебетования карт в кассовых терминалах; в первом квартале 2009 года общий объём таких операций, проведённых через компанию Net1, составил 276 млн. долл. США, причём часть покупок была осуществлена получателями

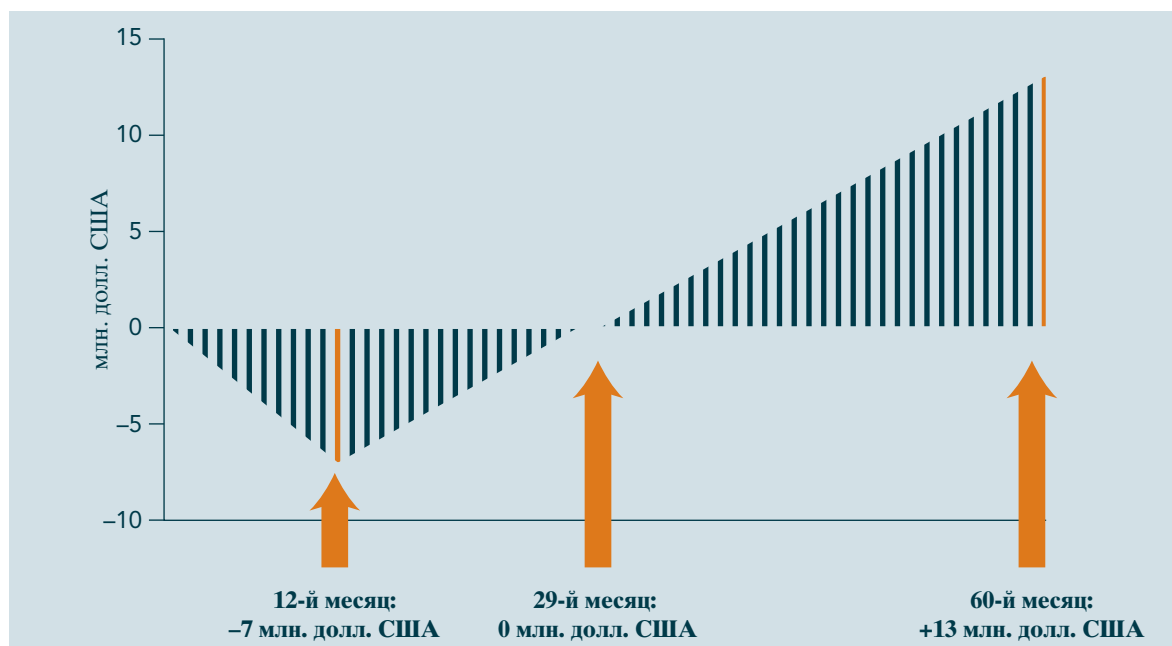
социальных грантов с использованием смарт-карт, выданных им Net1 (Net1 2009).

Решения, обеспечивающие комплексный охват финансовыми услугами, могут быть дешевле традиционных механизмов выплат

Выбор в пользу обеспечения получателей ГВГ финансовыми услугами не обязательно окажется затратным. На самом деле, в среднесрочной перспективе решение, обеспечивающее комплексный охват финансовыми услугами по каналам внеофисного банковского обслуживания, может оказаться дешевле традиционных механизмов ГВГ.

На рисунке 4 показано, какой может быть экономия государства от перехода от выплаты пособия по ГВГ наличными в операционной кассе банка к перечислению пособия электронным способом на полноценный банковский счёт, доступ к которому возможен через кассовые терминалы агентов банка. В данном примере рассматривается гипотетическая программа социальных

Рисунок 4. Внеофисное банковское обслуживание на 11 процентов дешевле традиционного механизма выплат



трансфертов, в рамках которой гранты в сумме 40 долл. США ежемесячно выплачиваются 1 млн. получателей.

За пять лет государство сэкономит 12,6 млн. долл. США (10,5 процента). На рисунке 4 показана сформировавшаяся за этот период совокупная чистая разница между затратами на внеофисную программу и на выплаты наличными. В дальнейшем рост экономии продолжится. За 20 лет государство сэкономит 876 млн. долл. США (18,3 процента). Дополнительные сведения, которые читатели могут использовать в качестве ориентира для расчета потенциальной экономии в их странах, см. в Приложении 2.

Сценарий, иллюстрацией которого служит рисунок 4, основывается на достаточно консервативных расчётах, содержащих некоторые допущения. Чтобы не преувеличить затраты на осуществление выплат традиционным способом, мы использовали самую низкую ставку комиссии за кассовую операцию в отделении банка, которая была сообщена авторам в ходе проведённых ими исследований (2 долл. США). Чтобы не преувеличить экономию от перехода на новый способ осуществления выплат, мы рассчитали средний размер затрат государства на доставку средств электронным способом по шести программам социальных трансфертов в Аргентине, Бразилии, Индии, Колумбии, Мексике и Южной Африке. Мы исходим из того, что во всех этих случаях стоимость услуг экономически обоснована и покрывает, по меньшей мере, предельные издержки соответствующих банков. Она может включать, например, стоимость входящих и исходящих электронных финансовых операций и пропорциональную долю централизованных расходов, например, строительства головного офиса банка (но не его отделений, поскольку получатели ГВГ будут работать с агентами), оплаты труда руководства банка, управления активами и пассивами, страхования, и т. д.

Исходя из этого, большая часть выплачиваемых государством комиссионных пойдёт на покрытие расходов банка по созданию инфраструктуры

внеофисного обслуживания. Чтобы отразить тот факт, что сеть агентов должна охватывать и сравнительно малонаселённые отдалённые районы, мы сделали допущение, что каждый агент будет обслуживать только 100 человек в месяц – намного меньше, чем агенты в Кении и Бразилии (которые, главным образом, работают в городах).

Отыскать данные о ныне действующих программах сложно. Во многих странах отсутствуют сведения о себестоимости прежних механизмов выплат, что затрудняет сопоставление прежних и нынешних программ. Финансовые учреждения зачастую не располагают точными сведениями о своих издержках в расчете на операцию или в разбивке по каналам выплат; им может быть известен только общий размер их издержек. Если же данные имеются, то финансовые учреждения и государство зачастую не расположены ими делиться.

Вместе с тем, определить, почему счёт, позволяющий оказывать комплекс финансовых услуг, может быть дешевле традиционных механизмов выплат, несложно. Как правило, экономичность внеофисного обслуживания как способа доставки платежей ГВГ получателям определяется двумя факторами:

- Создание и функционирование отделения банка требует довольно больших расходов; альтернативные виды внеофисного обслуживания в этом смысле могут обойтись дешевле. Под внеофисным обслуживанием мы подразумеваем сочетание (i) находящихся в определённом районе (в котором зачастую может не быть отделения банка или банкомата) учреждений розничной торговли, с которыми финансовые учреждения заключают агентские договоры на проведение операций снятия средств со счетов и их зачисления на счета, и (ii) электронного платёжного средства для хранения данных об операциях, позволяющего обновлять информацию о состоянии счетов получателей ГВГ в режиме реального времени. В этом качестве пользуются популярностью дебетовые карты и кассовые терминалы. Всё

больше поставщиков услуг рассматривают возможность использования мобильных телефонов. При таком сценарии внеофисное банковское обслуживание на 20,5 процента дешевле обслуживания через отделение банка (вероятно, это консервативная оценка)¹⁸.

- Экономия, которую можно получить за счёт перехода от офисного обслуживания к внеофисному, намного превышает затраты на создание каналов внеофисного обслуживания. Однако создание агентских сетей и распространение кассовых терминалов и карт также требует определённых затрат. По сценарию, иллюстрацией которого служит рисунок 4, создание инфраструктуры канала внеофисного обслуживания «с нуля» обойдётся в 12 млн. долл. США. Однако в большинстве стран банки уже используют кассовые терминалы. Тем не менее, всё равно понадобится обеспечить получателей ГВГ картами, подыскать и обучить агентов. Эти начальные расходы можно будет постепенно компенсировать за счёт экономии на каждом платеже. По данному сценарию затраты на новый способ обслуживания сравняются с затратами на традиционный способ через 29 месяцев.

Такие программы могут быть экономически привлекательными для финансовых учреждений

Как описано выше, электронный перевод средств ГВГ предполагает открытие каждому получателю сберегательного счёта, на котором эти средства могут храниться в течение определённого периода, и подключение этого счёта к электронной платёжной системе. При наличии этих компонентов появляется возможность придать этому счёту комплексный характер: получатель сможет использовать его для сбережения средств, получать на него средства и осуществлять с него платежи. Предположим, что (i) государство

убеждено, что доступ к финансовым услугам принесёт пользу получателям ГВГ, (ii) в случае предложения получателям таких услуг они ими воспользуются, и (iii) инфраструктура электронных платежей охватывает и отдалённые районы, а также, возможно, обходится дешевле нынешней системы выплаты ГВГ. В этой ситуации государство, возможно, будет готово субсидировать строительство такой инфраструктуры и оплачивать текущие расходы по переводу средств ГВГ. Но когда речь зайдёт о дополнении программы сберегательными и платёжными услугами, государство, по-видимому, будет рассчитывать на то, что эти расходы возьмут на себя банки и другие финансовые учреждения, а затем компенсируют их за счёт комиссионных или процентной маржи. Не вызовет ли экономическая сторона такого предприятия скептицизм у банков?

Число стран, в которых финансовые учреждения стремятся участвовать в конкурсах на право доставлять ГВГ получателям, постоянно растёт (это, в частности, Бразилия, Кения и Южная Африка). Большинство финансовых учреждений привлекает перспектива получить надёжный, постоянный источник дохода в виде комиссионных от государства. Но в большинстве своём финансовые учреждения скептически относятся к идее предоставления малоимущим получателям иных услуг, помимо возможности снимать поступившие платежи со счёта. Стремясь ограничить издержки, они зачастую намеренно создают продукты с ограниченной функциональностью. Например, карты можно использовать в банкоматах, но не в кассах отделений банков; получатели могут не иметь права пополнять счёт; может отсутствовать функция дебетования карты – что не позволит владельцу карты совершать покупки в магазинах – или функция перевода средств, позволяющая осуществлять дистанционные платежи. Такие финансовые продукты не могут считаться комплексными.

¹⁸ По оценкам CGAP, затраты на оказание базовых банковских услуг бедным слоям населения по каналам внеофисного обслуживания, в среднем, на 50 процентов дешевле, чем с использованием традиционной банковской инфраструктуры (Mas and Ivatury 2008). В рассматриваемом в данной работе сценарии учтены комиссионные, выплачиваемые банку за проведение операций; на них и приходится большая часть разницы между двумя этими расчётами.

Таблица 2. Ежемесячные постоянные затраты на финансовую инфраструктуру (долл. США)

Канал	Ежемесячные отчисления на капитальные затраты	Ежемесячные прямые затраты	Ежемесячные накладные расходы	Ежемесячный операционный доход, обеспечивающий безубыточность	Операционные расходы на 5 лет
Передвижное отделение	1 833	6 647	1 662	10 142	608 525
Стационарный банкомат	333	859	215	1 407	84 425
Агент	12	120	30	162	9 700

Источники: Bankable Frontier Associates (2006), скорректировано с учётом цен 2009 года. Расчёты выполнены исходя из допущения, что банк получает комиссионные в размере 1 долл. США за операцию.

До последнего времени государственные органы редко обращались к финансовым учреждениям с просьбами о дополнении программ ГВГ такими услугами. Но, коль скоро государственные органы стремятся внедрять базовые счета, финансовым учреждениям необходимо внимательно изучить три фактора, способных повысить экономическую привлекательность таких предприятий: (i) экономичные каналы перевода средств, (ii) крупный масштаб и (iii) продукты, отвечающие потребностям пользователей с низкими доходами.

Внеофисное банковское обслуживание способно обеспечить недорогие каналы перевода средств

Хотя в большинстве стран владельцами и операторами платёжных систем являются банки, сеть пунктов обслуживания зачастую невелика по численности и узка по охвату. Например, в Замбии 223 отделения банков и 295 банкоматов (Langhan, Maskay, and Kilfoil 2008), то есть, на 20 135 человек приходится один пункт обслуживания. Большинство этих пунктов обслуживания сконцентрировано в нескольких крупных и небольших городах страны. Весьма вероятно, что государственные органы будут заинтересованы в расширении доступности услуг для получателей

ГВГ и снижении их затрат. Напротив, финансовые учреждения сосредоточатся на поиске альтернативных каналов перевода средств, позволяющих им снизить свои издержки. Создание каналов внеофисного банковского обслуживания могло бы решить обе эти задачи.

В таблице 2 показано, сколько операций необходимо осуществить за месяц банкомату, агенту и передвижному отделению банка для покрытия капитальных затрат и ежемесячных эксплуатационных расходов¹⁹. Каждый вариант может быть экономичным, однако частота пользования резко различается. Чтобы передвижное отделение банка вышло на точку безубыточности, ему необходимо осуществить в 63 раза больше операций, чем агенту. Пользование услугами агента в течение пяти лет обойдётся банку лишь в малую долю затрат, необходимых для эксплуатации передвижного отделения в течение аналогичного срока. Разница в затратах зависит от страны. В Пакистане банк «Tameer Bank» установил, что в течение первого года деятельности капитальные и операционные расходы на одного агента в 76 раз ниже, чем на банковские отделения микрофинансирования, а работа агента в течение пяти лет обойдётся в 89 раз дешевле²⁰. Поскольку агенты обходятся

¹⁹ Передвижные отделения банков – это, по сути дела, передвижные банкоматы, установленные на транспортном средстве, иногда совмещённые с операционной кассой. Они дают возможность охватить банковской инфраструктурой необслуживаемые районы, однако в некоторых странах начальные затраты на передвижное отделение подчас превышают затраты на открытие самых дешёвых стационарных банковских отделений. Немалыми могут быть и расходы на обслуживание передвижных отделений.

²⁰ Анализ, совместно проведённый в 2008 году сотрудниками CGAP и банка «Tameer Microfinance Bank».

банку настолько дешевле, они могут вести деятельность в районах с очень небольшим числом пользователей. В 2001–2005 годах бразильские банки пользовались услугами агентов для расширения сферы своей деятельности на всю страну, создавая пункты обслуживания в каждом из её 5 567 муниципальных округов. В четверти муниципальных округов единственным пунктом обслуживания является агент банка (Feltrim 2006).

Агентские сети можно создать довольно быстро. В Кении крупнейшая сеть мобильной телефонной связи («Сафариком») создала общенациональную сеть из 11 с лишним тысяч агентов для продвижения своей услуги M-PESA – «мобильного кошелька», позволяющего пользователям отправлять и получать денежные переводы. С момента запуска этой услуги в марте 2007 года её пользователями стали свыше 7,5 млн. человек, то есть, четверть всего взрослого населения Кении. Популярность M-PESA не в последнюю очередь связана с быстротой развёртывания её агентской сети и её повсеместным присутствием на территории страны (Morawczynski and Pickens 2009). Для сравнения, общая численность отделений и банкоматов кенийских банков в три раза ниже, и сосредоточены они, главным образом, в крупных городах (FSD Kenya 2009).

Агенты – это половина системы внеофисного банковского обслуживания; вторая половина – это средства осуществления электронных финансовых операций. Всё больше финансовых учреждений использует для связи между компонентами своей инфраструктуры беспроводные сети. По данным Ассоциации GSM (всемирного отраслевого объединения компаний электросвязи), в пределах охвата мобильной связью в настоящее время проживает 80 процентов населения планеты, в мире насчитывается более 4 млрд. абонентов мобильной связи, причём 80 процентов новых подключений приходится на развивающиеся рынки. Но мобильные телефоны используются в качестве абонентского устройства клиентов лишь в немногих программах ГВГ – просто потому, что пока что мало у кого из получателей ГВГ есть мобильные телефоны.

До сих пор самым распространённым способом получения участниками программ ГВГ своих выплат, а потенциально – и обращения к комплексному счёту, остаётся использование карты в одном из объединённых в сеть кассовых терминалов. Одним из ключевых вопросов, решение по которому будет необходимо принять разработчикам программ ГВГ, является выбор между смарт-картами со встроенным чипом и обычными дебетовыми картами с магнитной полосой. На смарт-картах хранится гораздо больше информации, чем на обычных дебетовых картах. Смарт-карта может содержать сведения о счёте клиента (например, о текущем остатке, обо всей истории операций), данные, удостоверяющие личность клиента (например, отпечаток пальца) и иные данные (например, медицинскую информацию). При использовании кассовым терминалом, способным считывать информацию со смарт-карт, пользователям не требуется устанавливать электронное соединение с центральным сервером: вместо этого они могут работать в автономном режиме, используя уникальный идентификатор (в данном случае – отпечаток пальца).

Обладая такими свойствами, смарт-карты могут обеспечить как доступность услуг пользователям, живущим вне зоны охвата мобильной связью, так и высокий уровень определённости относительно личности пользователя. Использование отпечатка пальца в качестве уникального идентификатора означает, что пользоваться смарт-картами для осуществления финансовых операций смогут и неграмотные. Кроме того, возможность загружать на карту данные иного характера позволяет не ограничивать сферу применения смарт-карт банковским обслуживанием.

Действительно, расширение функциональности сопровождается повышением затрат. Смарт-карты стоят дороже карт с магнитной полосой – иногда в пять раз дороже, а кассовые терминалы, способные работать со смарт-картами – вдвое дороже терминалов для карт с магнитной полосой (Pearson and Kilfoil 2007). Хотя смарт-карты применяются в нескольких программах ГВГ, в большинстве

случаев в этих программах не используются основные преимущества смарт-карт над картами с магнитной полосой, предусматривающими авторизацию при помощи PIN-кода. В частности, очень немногие пользуются функциями автономной работы, и по мере расширения зоны покрытия мобильных сетей, «вне зоны доступа» остаётся всё меньше жителей. Например, крупнейшая сеть мобильной связи в Кении – «Сафариком» – утверждает, что в её зоне покрытия проживает 85 процентов населения страны²¹.

Из-за более высоких первоначальных затрат на смарт-карты и кассовые терминалы, способные работать с чипами, бремя дополнительных расходов может оказаться непосильным для небольших по масштабу программ. И вновь полезно провести сравнение с картами с магнитной полосой. В рамках своей программы «Главы семей» министерство социального развития Аргентины платит 1,02 долл. США за выпуск одной дебетовой карты с магнитной полосой и 0,47 долл. США за перечисление каждого платежа²². Напротив, банку «Opportunity International Bank of Malawi» пришлось нести гораздо более высокие затраты: 5 долл. США за выпуск смарт-карты и 2 долл. США за каждый из пяти платежей, осуществлённых в период продовольственного кризиса. Пирсон и Килфойл (Pearson and Kilfoil 2007) считают, что высокий уровень затрат связан с выбором в пользу фирменной системы смарт-карт, возможности которой были избыточными, если принять во внимание характер поставленной задачи, относительно небольшое число получателей пособий (10 000) и платежей (пять), на которые развёрстывались затраты. В Аргентине прямые затраты на платежи были эквивалентны 1,33 процента от суммы пособия, а в Малави – целым 23 процентам²³; для крупномасштабных программ такая доля затрат неприемлемо высока. Вывод, который из этого следует, состоит не в том, чтобы вообще отказаться от биометрических

решений и смарт-карт, а тщательно анализировать, оправданы ли повышенные затраты фактической потребностью в дополнительной функциональности.

Наконец, мы подошли к вопросу разъяснительной работы с клиентами. В Колумбии банки, осуществляющие выплату пособий по программе помощи семьям «Familias en Acción», неожиданно для себя обнаружили, что затраты на использование предоплаченных карт в два раза выше (4,9 долл. США) затрат на операции через кассы в банках (2,5 долл. США) (Marulanda 2008). Банку «Banco Popular» приходилось заменять предоплаченные карты участников программы выплаты социальных пособий в пять раз чаще, чем предоплаченные карты Visa, выпускавшиеся банком в рамках зарплатных проектов. Одной из основных причин этого повышения издержек была неудовлетворительная разъяснительная работа с клиентами. Некоторые клиенты ламинировали свои дебетовые карты – которые после этого оказывались непригодными к использованию – так как кто-то сказал им, что магнитную полосу следует защитить. Кроме того, поскольку карты не были персонализированными, их необходимо было перевыпускать в случае потери PIN-кода, что происходило чаще, чем ожидалось. Эти примеры показывают, как важно разъяснять клиентам порядок пользования их картами, чтобы электронные способы доставки ГВГ функционировали надлежащим образом и были конкурентоспособны, а то и более дешёвы, по сравнению с операциями, проводимыми в отделениях банка.

Наращивание масштабов

Чтобы обеспечить рентабельность низкоприбыльного бизнеса, каковым является и обработка платежей, чрезвычайно важно наращивать его масштабы. В индийском штате Андхра-Прадеш банки применяют для выплаты

21 www.safaricom.co.ke.

22 Беседы сотрудников CGAP с представителями министерства социального развития, Национального банка Аргентины и компании «Линк».

23 Исходя из амортизации всех затрат на карту в течение этого 10-месячного периода и с учётом пяти платежей.

Таблица 3. Пригодность программ ГВГ для совмещения с базовым банковским обслуживанием

Свойство	Обоснование
Большое количество получателей	Масштаб, необходимый для привлечения финансовых учреждений и сохранения их заинтересованности.
Значительный размер платежей по сравнению с доходом получателей	Большой потенциал для получения дохода от денежных средств в пути.
Высокая частота выплат, гарантия прекращения выплат в ближайшей перспективе	Постоянный приток платежей гарантирует финансовым учреждениям устойчивый комиссионный доход. Расчёт на продолжение платежей стимулирует получателей пользоваться счётом и знакомиться с его возможностями.

Источник: Авторы.

трудоустройства по программе НРЕГА разработанную компанией FINO схему на основе смарт-карт. Правительство выплачивает банку комиссионные в размере нескольких процентов от перечисленных получателям средств, а компания FINO получает часть этих комиссионных. Поскольку размер дневной заработной платы и ставка комиссионных зафиксированы, совокупный размер комиссионных определяется количеством трудоустроенных, предоставляемых правительством участникам программы. В случае удвоения правительством количества оплачиваемых трудоустроенных по программе НРЕГА период окупаемости инвестиций FINO составил бы не девять лет, а менее четырёх (Johnson 2008).

Существует три фактора, благодаря которым потоки ГВГ могут достичь необходимого масштаба быстрее иных видов розничного банковского обслуживания (см. Таблицу 3). Во-первых, программы ГВГ часто охватывают большое количество получателей средств. САССА выплачивает пособия на детей более чем 8 млн. малоимущих, что составляет 22 процента домохозяйств страны (SASSA 2008). В рамках программы «Семейный кошелёк» обусловленные трансферты выплачиваются четверти бразильских домохозяйств (Lindert et al. 2007). С какого момента программа становится «достаточно масштабной»? Этот уровень может быть разным,

но некоторые программы ГВГ, несомненно, слишком малы для того, чтобы принести непосредственную прибыль большинству финансовых учреждений²⁴. Например, в рамках программы материальной помощи в сфере образования Камбоджи выплаты в течение года производятся всего 3 850 получателям.

Во-вторых, ГВГ, размер которых высок по сравнению с доходом и уровнем потребления получателей, с большей вероятностью будут в течение некоторого времени храниться на счёте. В свою очередь, получатели, возможно, будут проводить больше платных операций, а работа с остатками может принести процентный доход от средств в пути. При этом, однако, мы исходим из того, что финансовые учреждения не уполномочены оказывать получателям ГВГ все услуги или большую их часть безвозмездно, поскольку это подрывает экономическую обоснованность такого обслуживания, и, как правило, участие финансового учреждения в таком предприятии превращается в попытку выслужиться перед властями. Размеры выплат в различных программах ГВГ могут во много раз отличаться друг от друга: ежегодная выплата по программе помощи сиротам и социально незащищённым детям в Буркина-Фасо составляет 9 долл. США, а по программе «Oportunidades» (Возможности) в Мексике - 636 долл. США.

²⁴ Тем не менее, банки могут пойти на участие в сравнительно небольших программах, чтобы поднять своё реноме в глазах государства и общественности, либо чтобы провести эксперимент небольшого, управляемого масштаба по обслуживанию небогатых потребителей.

В третьих, чем чаще производятся выплаты, тем больше масштаб операций поставщика услуг. В рамках некоторых программ ГВГ выплаты производятся довольно редко. Например, выплаты по Программе пособий на детей в малообеспеченных семьях (Programa de Asignación Familiar) в Гондурасе проводятся дважды в год. Постоянный приток платежей гарантирует финансовым учреждениям устойчивый комиссионный доход. Кроме того, расчёт на продолжение платежей стимулирует получателей ГВГ глубже изучать порядок пользования счётом.

Разработка продуктов, ориентированных на клиентов с низким доходом

Опыт последнего времени показывает, что относительно несложные изменения в концепции счетов, в правилах работы с ними и в маркетинговой политике могут повысить привлекательность банковских продуктов для бедных слоёв населения. Например, счёт «мзанси» в Южной Африке – это специально разработанный счёт начального уровня, позволяющий хранить денежные средства и осуществлять финансовые операции. Сейчас открыто более 6 млн. таких счетов, главным образом, гражданами с низким доходом, ранее не пользовавшимися услугами банков, – то есть, тем контингентом клиентов, на который и делалась ставка. Примерно треть счетов используется не слишком активно, но изначальные опасения банков, что «мзанси» могут оттянуть на себя доходы от более прибыльных расчётно-кассовых продуктов, ориентированных на клиентов с более высоким доходом, в основном, не подтвердились (Bankable Frontier Associates 2009).

Имеет смысл сосредоточить внимание на возможности накапливать на счёте сбережения: рост остатков на счетах ведёт к увеличению доходов банка от средств в пути и способен дать клиентам возможность проводить со своих счетов больше платёжных операций. Обычно для малоимущих вкладчиков безопасность,

ликвидность и удобство гораздо важнее цены. В то же время, некоторым вкладчикам необходимы неликвидные продукты, способные помочь им поддерживать финансовую дисциплину.

В Западной Африке многие люди с низким доходом пользуются услугами странствующих сборщиков депозитов («сусу»), которые ежедневно посещают своих клиентов, собирают с них вклады в некое установленном размере, а в конце месяца возвращают им накопленные сбережения за вычетом комиссионных в размере однодневного депозита (Deshpande 2006). Подразумеваемая отрицательная процентная ставка, превышающая 30 процентов годовых, – убедительное подтверждение того, что, по крайней мере, некоторые люди предпочитают неликвидные продукты. На Филиппинах клиентам сельских банков предлагался срочный сберегательный вклад без права снятия средств до достижения вкладом определённого размера (например, достаточного для оплаты перекрытия крыши) или до определённой даты в будущем по выбору клиента (например, до срока внесения платы за обучение). У открывших такой вклад (примерно четверть всех клиентов) остатки средств на сберегательных счетах выросли за год на 337 процентов (Ashraf, Karlan, and Yin 2006).

Подтвердить экономическую обоснованность участия финансовых учреждений в таких программах может и количественный анализ возможностей перекрёстной продажи других финансовых продуктов и услуг. Факты на этот счёт, которыми мы располагаем, далеко не всеобъемлющи, однако имеющиеся примеры указывают на позитивный потенциал. В Южной Африке банкам удалось реализовать, по меньшей мере, один дополнительный продукт для 11 процентов клиентов, открывших счета «мзанси», многие из которых являлись и получателями ГВГ (Bankable Frontier Associates 2009). Ещё одно свидетельство приводят специалисты министерства социального развития Бразилии: согласно проведённому ими исследованию, число обращений за микрокредитами от 12,4 млн.

домохозяйств, участвующих в программе «Семейный кошелек», достигает 1 миллиона в год²⁵. Принадлежащий государству банк «Банку ду Бразил» также активно стремится воспользоваться этими возможностями. В Южной Африке компания «Net1» совместно с учреждениями потребительского кредитования предлагает займы получателям пособий САССА²⁶.

Успешная организация конкурса

В тех случаях, когда одной из политических целей программы ГВГ объявляется всеобщий охват финансовыми услугами, это обычно происходит благодаря влиянию какого-либо органа, статус которого позволяет ему поставить эту задачу в повестку дня. Министерство социального развития Бразилии сыграло ключевую роль в выдвижении инициативы перевода 2 млн. получателей пособий с электронных карт с ограниченной функциональностью на полноценные счета. В Кении неправительственный Тростовый фонд развития финансового сектора (ТРФС Кении) сыграл аналогичную роль в принятии ММР и правительством решения требовать от участников конкурса предлагать получателям пособий по Программе защиты от голода (ПЗГ) открытие сберегательных счетов. Это – один из аспектов, в котором могут сыграть свою роль зарубежные доноры (см. Вставку 2).

Даже если политики и управляющие социальными программами убедятся в том, что получателям ГВГ полезно предлагать финансовые услуги, правительству всё равно придётся решать задачи финансирования соответствующих расходов и разработки наиболее подходящей схемы конкурсного отбора подрядчика. В частности, пример Кении служит иллюстрацией того, как полезно предоставлять донорские средства на условиях, стимулирующих получателя к созданию

в разумные сроки устойчивой системы оказания услуг. В настоящее время идёт оживлённая дискуссия по вопросу об использовании таких субсидий в сельском хозяйстве, в частности, о выстраивании системы дотирования удобрений, семян и иных потребляемых ресурсов таким образом, чтобы увеличить производство продовольствия в краткосрочной перспективе, но при этом не тормозить развитие более совершенных рынков, которое и будет стимулировать развитие сельских районов в долгосрочной перспективе²⁷. Кроме того, растёт популярность таких субсидий в сфере микрофинансирования как альтернативы выделяемым донорами неограниченным долгосрочным грантам.

Такие субсидии вполне можно было бы выделять на цели создания инфраструктуры для обеспечения получателей ГВГ базовыми банковскими услугами. Обоснование лежит на поверхности. Большинство стран не располагает банковской инфраструктурой, которая была бы достаточно разветвлённой для того, чтобы обеспечить малоимущим получателям ГВГ недорогой и удобный доступ к банковским услугам. Необходимо создавать крупномасштабную сеть пунктов обслуживания. До сих пор в большинстве случаев частный сектор не мог разработать своими силами решение необходимого масштаба. Даже имея возможность компенсировать за несколько лет затраты на развёртывание такой сети, финансовые учреждения могут всё же счесть необходимость нести большие авансовые расходы из собственных средств слишком рискованным предприятием – или попросту менее привлекательным по соотношению риска и доходности в сравнении с альтернативными возможностями вложения средств, например, в новые или усовершенствованные услуги для имеющихся клиентов.

25 Беседа сотрудников CGAP с представителями министерства социального развития Бразилии.

26 Обоснованность высоких процентных ставок по этим займам ставится под сомнение; это показывает, что власти могут сыграть определённую роль в обеспечении надлежащей защиты прав получателей ГВГ как потребителей.

27 См., например, Dorward, et al. (2008).

Вставка 2. Роль зарубежных доноров

В создании новых программ ГВГ всё чаще участвуют доноры. Они выступают в роли консультантов и осуществляют софинансирование. Многосторонние финансовые учреждения, агентства, оказывающие помощь на двусторонней основе, и частные фонды приобретают всё больше опыта и навыков сопоставления ситуации в разных странах. Кроме того, доноры наращивают объём средств, резервируемых ими для финансирования новых программ ГВГ, либо помогают расширять существующие программы.

Доноры могут оказать поддержку национальным правительствам, изучающим возможность охвата получателей ГВГ комплексом банковских услуг. В ближайшее время в свет выйдет справочник (DFID 2009), который поможет организовать этот процесс. Доноры могут помочь своим партнёрам в правительстве оценить все «за» и «против», ознакомив их с опытом других

стран. Доноры могли бы также финансировать фонды поддержки, чтобы стимулировать поиск решений, носящих более новаторский характер по сравнению с теми, которые были бы реализованы в противном случае. Наконец, доноры могли бы участвовать в разработке эффективных программ повышения финансовой грамотности получателей ГВГ, многие из которых ранее не пользовались услугами официальной финансовой системы.

Для повышения качества фактологической базы необходимы механизмы скрупулёзной оценки. Необходимо шире изучить, каким образом получатели ГВГ пользуются предлагаемыми им финансовыми услугами, документально подтвердить полезность всеобщего охвата финансовым обслуживанием с точки зрения социальной защиты. Необходимо глубже разобраться в сущности возможностей для ведения банковского бизнеса в рамках таких программ, чтобы политики смогли выработать стимулы, обеспечивающие устойчивые решения.

Надлежащий подход к субсидированию создания банковской инфраструктуры должен предусматривать разделение затрат на базовое банковское обслуживание получателей ГВГ на две составные части:

- Предварительные затраты на создание первоначальной инфраструктуры в районах проживания получателей ГВГ; размер таких затрат варьируется в зависимости от наличия элементов иной базовой инфраструктуры (доступность и надёжность энергосетей и сетей передачи данных, безопасность перевозки наличных).
- Текущие затраты на обслуживание счёта каждого получателя при определённом количестве финансовых операций в месяц.

ТРФС Кении применил этот подход при проведении конкурса на выплату пособий в рамках

программы ПЗГ, реализация которой началась в январе 2009 года. Поскольку количество получателей по районам было неизвестно, участникам конкурса было предложено сообщить запрашиваемую цену создания необходимой платёжной инфраструктуры, отделив её от размера текущих комиссионных за обслуживание счёта каждого получателя пособия. Эта цена могла изменяться в зависимости от наличия инфраструктуры в той или иной местности. Альтернативой было бы предложение сообщать единую цену: в этом случае участникам конкурса пришлось бы нести риски неопределённости относительно потребности в новой инфраструктуре в том или ином районе. По всей вероятности, это привело бы к значительному завышению расчётных единых цен. Исходя из этого, крупнейший по числу клиентов розничный банк Кении – «Эквити бэнк» – счёл для себя привлекательным претендовать на контракт

на выплату пособий некоторым из беднейших жителей страны в одной из её наиболее отдалённых местностей – в засушливом северном регионе. В этом кишасщем бандитами районе, территория которого равна Соединённому Королевству, насчитывается всего семь отделений банков и проживает лишь небольшая часть населения страны. Экспериментальный этап программы рассчитан на 60 000 получателей пособий и продлится три года. В случае успеха его масштаб будет существенно расширен: он охватит свыше 1 млн. семей, чья продовольственная безопасность находится под угрозой.

В некоторых странах единственным надёжным каналом широкомасштабной выплаты денежных трансфертов считается основной государственный розничный банк или сеть почтовых отделений. И хотя в прошлом частные поставщики финансовых услуг, возможно, были заинтересованы в такого рода деятельности меньше государственных поставщиков, сейчас положение всё заметнее меняется, о чём свидетельствует пример банков «Эквити бэнк» в Кении и «Абса» в Южной Африке. Некоторые частные поставщики финансовых услуг – такие, как компании Net1 в Южной Африке и FINO в Индии, которые уже производят постоянные выплаты миллионам получателей пособий, – специализируются на перечислении государственных трансфертов. Даже в странах, где действуют крупные государственные розничные финансовые учреждения, – таких, как Колумбия, Южная Африка и Кения – ведомства, отвечающие за социальные трансферты, зачастую делают выбор в пользу открытого конкурса, чтобы гарантировать себе наилучшие условия.

Конечно, внедрение конкуренции в сфере выплаты социальных трансфертов, – явление, как правило, положительное, однако конкурсы следует организовывать и проводить очень аккуратно, чтобы обеспечить по их итогам эффективную выплату социальных трансфертов и расширение охвата населения финансовыми услугами. Организация и проведение конкурса не всегда оказывается простым и лёгким делом,

особенно если порядок проведения закупок для нужд местных органов власти переусложнён или дополнен правилами закупок, применяемыми зарубежными донорами.

При организации конкурсов необходимо учитывать следующие аспекты:

- *Каков масштаб необходимых услуг?* Это повлияет на состав участников конкурса. Например, к участникам конкурса на обслуживание программы ПЗГ в Кении прямо предъявлялось требование обеспечить получателей электронным инструментом хранения денежных средств, с помощью которого они могли бы обналичивать их по мере необходимости. Однако разработчики конкурса не указали, что такой электронный инструмент должен носить характер банковского счёта, подразумевая, что в конкурсе могут принять участие и операторы сетей мобильной связи, оказывающие финансовые услуги на базе мобильных телефонов. Несколько отечественных и иностранных операторов так и поступили. Важное значение имеют и требования географического характера. Условия проведённого в Колумбии в 2008 году конкурса на выплату семейных пособий по программе «Familias en Acción» предусматривали, что стоимость каждого платежа получателям в городах и сельской местности должна быть одинаковой. Частные банки не сочли возможным принять участие в конкурсе на этих условиях, и поначалу единственную заявку подал один из государственных банков.
- *Кто сможет подать заявки и, вероятнее всего, примет участие в конкурсе?* Слишком жёсткие или, наоборот, слишком мягкие условия конкурса способны самым серьёзным образом повлиять на состав участников. Например, Управление социального обеспечения ЮАР (САССА) включило в условия конкурса на оказание платёжных услуг способность участников конкурса осуществлять платежи авансом, а затем обращаться за возмещением затрат. И хотя принцип последующего

возмещения уменьшал риск ненадлежащих платежей для государства, это означало, что лишь очень немногие поставщики услуг будут способны профинансировать авансом столь масштабные выплаты. Что касается кенийской программы ПЗГ, то ТРФС Кении активно рекламировал этот конкурс. Когда же возникли опасения, что будут предложены только традиционные решения, ТРФС Кении и CGAP учредили специальный фонд с целью поддержки экспериментов по разработке возможных инновационных решений.

- *Достаточен ли масштаб задачи для того, чтобы привлечь серьёзных игроков?* В случае кенийской программы ПЗГ относительно небольшое число получателей пособий на экспериментальном этапе (60 000 человек) привлекло внимание некоторых крупных игроков, однако не вызвало интереса у других, в частности, у одного из крупнейших операторов сетей мобильной связи в стране. Относительно небольшим небанковским учреждениям выплаты по программам ГВГ могут показаться более привлекательными, чем крупным учреждениям. По подсчётам компании FINO, в случае, если бы ей удалось получить право проведения всех платежей по программе НРЕГА в Индии, её доход составил бы внушительную сумму – 125 млн. долл. США (Johnson 2008). Однако банк-партнёр FINO – «Стейт бэнк оф Индия» – может счесть это мелочью: 125 млн. долл. США равны 1 проценту валового дохода банка за 2007–2008 годы (State Bank of India 2008). Вполне вероятно, что крупный банк сочтёт такую прибыль недостаточной для разработки собственного решения, но для того, чтобы привлечь внимание небольших компаний, этого более чем достаточно.

Заключение

Привязка базового банковского обслуживания к выплатам ГВГ, возможно, не везде уместна – мы показывали, что некоторые программы ГВГ для этого *не* подходят. Однако в настоящей Обзорной статье также доказывается, что во многих случаях

привязка базового банковского обслуживания к выплатам ГВГ была бы уместна. Государственные органы регулярно осуществляют выплаты денежных средств, по меньшей мере, 170 миллионам малоимущих граждан во всём мире; многим из них можно было бы оказывать финансовые услуги. Настало время тщательнее изучить эту возможность.

Продуманное использование программ ГВГ для расширения охвата населения финансовыми услугами должно сократить государственные расходы на эти программы, в том числе и утечку средств, а также усилить их социальное воздействие. Однако многие ныне действующие программы ГВГ разрабатывались для решения одной узкоспециальной задачи: доставки получателям средств, выделенных им в рамках конкретной государственной программы. Характер принимаемых решений часто определяется необходимостью срочно найти способ скорейшего осуществления первого платежа (особенно если о начале реализации программы объявляется с большой помпой). Координаторы программ зачастую требуют простых механизмов. Минимизация первоначальных затрат уменьшает необходимость обременительных (и потенциально безуспешных) обращений к тем, в чьих руках находятся ключи от государственной казны. Принятие решения о том, кто и каким образом будет проводить платежи, часто диктуется именно этими законными, но сиюминутными соображениями. Однако возможно, что впоследствии политики и управляющие социальными программами не смогут отказаться от использования механизмов, которые, возможно, со временем стали дороже, чем ожидалось, неудобны для получателей и не обеспечивают почти никаких услуг, за вычетом выплаты государственного пособия.

Разработка новых платёжных механизмов, в которых каналы внеофисного банковского обслуживания используются для предоставления пользователям счетов, обеспечивающих полноценный доступ к финансовым услугам,

приносит и более долговременные выгоды, а именно, усиливают социальное воздействие, сокращают затраты и масштабы утечки средств. Правительствам следует уделять особое внимание разработке программ ГВГ таким образом, чтобы сделать их привлекательными для поставщиков финансовых услуг. Численность получателей пособий и их размер должны быть достаточно высокими для привлечения интереса к программам и обеспечения их эффективности. Не следует предъявлять к

поставщикам финансовых услуг требования и условия, выходящие за рамки разумного. Чтобы помочь покрыть первоначальные расходы и стимулировать инновации, возможно, понадобится выплачивать авансовые субсидии по результатам. Поставщикам финансовых услуг следует искать способы использования преимуществ внеофисного банковского обслуживания, быстрого расширения масштабов обслуживания и разработки финансовых продуктов, удовлетворяющих потребности получателей ГВГ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОБЗОР ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Таблица А-1. 48 программ социальных трансфертов в 34 странах мира

Страна	Программа	Число получателей	Минимальный размер пособия в год (долл. США)	Обусловленность
Аргентина	«Семьи» (Programa Familias)	504 784	495	ДА
Аргентина	«Главы семей» (Jefes y Jefas de Hogar)	1 500 000	576	НЕТ
Бангладеш	Программа «100 дней занятости»	2 000 000	15	НЕТ
Бангладеш	Программа помощи детям, не посещающим школу	500 000	17	ДА
Бангладеш	Программа пособий учащимся начальных школ	5 300 000	17	ДА
Бангладеш	Программа помощи ученицам средних школ	723 864	26	ДА
Боливия	«Хуанито Пинто» (Juancito Pinto)	1 200 000	28	ДА
Буркина-Фасо	Программа помощи сиротам и социально незащищённым детям	3 250	9	ДА
Бразилия	«Семейный кошелек» (Bolsa Família)	12 400 000	468	ДА
Камбоджа	Проект содействия сфере образования Камбоджи	3 850	60	ДА
Камбоджа	Стипендии для школьниц по линии Японского фонда сокращения бедности	4 185	45	ДА
Чили	Программа социальной защиты «Chile Solidario»	268 000	162	ДА
Чили	Единое семейное пособие	1 200 000	122	ДА
Китай	Программа гарантий прожиточного минимума	22 000 000	68	НЕТ
Колумбия	Программа помощи семьям «Familias en Acción»	1 500 000	88	ДА
Колумбия	Социальное обеспечение (Cajas de Compensación Familiar)	3 900 000	7	НЕТ
Колумбия	Пенсия по старости (Prospera)	380 961	342	НЕТ
Колумбия	Пособие, обусловленное посещением школы (Богота)	10 000	360	ДА
ДРК	Программа демобилизации	100 000	410	ДА
Доминиканская Республика	Программа «Солидарность» (Solidaridad)	461 446	283	ДА
Эквадор	«Боны развития человеческого потенциала»	1 060 416	318	ДА
Сальвадор	«Сеть солидарности» (Red Solidaria)	100 000	90	ДА
Гватемала	«Прогресс моей семьи» (Mi Familia Progresá)	250 000	480	ДА
Гаити	Chemen Lavi Miyó	150	350	НЕТ
Гондурас	Программа пособий на детей в малообеспеченных семьях	240 000	113	ДА
Индонезия	Keluarga Harapan	745 371	239	ДА

Страна	Программа	Число получателей	Минимальный размер пособия в год (долл. США)	Обусловленность
Индия	Закон о национальных гарантиях занятости в сельских районах	45 112 792	53	НЕТ
Ямайка	Программа по улучшению положения граждан с помощью образования и здравоохранения	300 000	44	ДА
Кения	Программа защиты от голода	60 000	162	НЕТ
Кения	Денежные трансферты сиротам и социально незащищённым детям	12 500	78	ДА
Малави	Программа чрезвычайных денежных трансфертов «Дова»	10 161	60	НЕТ
Мексика	«Возможности для молодёжи» (Jovenes con Oportunidades)	330 000	57	ДА
Мексика	«Возможности» (Oportunidades)	5 000 000	636	ДА
Нигерия	«Забота о бедных»	36 000	121	ДА
Пакистан	Программа компенсационного поддержания доходов «Беназир»	2 200 000	4	НЕТ
Пакистан	Программа выплаты пособий на детей	13 265	30	ДА
Пакистан	Программа реформирования сферы образования в Пенджабе / Программа выплаты стипендий ученицам средних школ Пенджаба	455 259	30	ДА
Панама	«Сеть возможностей» (Red de Oportunidades)	70 000	300	ДА
Парагвай	Текорога/PROPAIS II	19 800	107	ДА
Перу	«Вместе» (Juntos)	453 823	401	ДА
Перу	РСА	48 000	147	ДА
Филиппины	Pantawid Pamilyang Pilipino Program	700 000	202	ДА
Южная Африка	Пособие на детей	8 893 999	364	НЕТ
Южная Африка	Пособие по старости	2 309 679	128	НЕТ
Южная Африка	Пособие по инвалидности	1 377 466	128	НЕТ
Свазиленд	Программа чрезвычайных трансфертов STC	6 223	273	НЕТ
Турция	Проект смягчения социального риска	855 906	306	ДА
Йемен	Проект развития начального образования	10 000	35	ДА
Замбия	Программа денежных социальных трансфертов	8 200	114	ДА

Примечания: Этот перечень не является исчерпывающим. Подробная информация имеется не по всем программам социальных трансфертов: существующие программы расширяются, начинается реализация новых программ. Данные получены из ряда источников: (i) Fiszbein and Schady (2009) (основной источник сведений о многих программах ОДТ в данном перечне); (ii) беседы консультанта CGAP Беатрис Маруланды с представителями банков и министерств в Колумбии; (iii) беседы сотрудников CGAP с представителями министерств социального развития Аргентины и Бразилии, организации Concern International и банка OIBM (Малави); (iv) Bankable Frontier Associates (2008); (v) Chen, Ravallion, and Wang (2008); (vi) Devereux and Jere (2008); (vii) Langan, Mackay, and Kilfoil (2008); (viii) Ministry of Rural Development (2009); (ix) Pearson and Kilfoil (2007); (x) SASSA (2008); (xi) Trivelli (2008); и (xii) Zimmerman and Moury (2009). Минимальный размер пособия в год рассчитывался на домохозяйство с одним ребёнком и, при необходимости, с применением иных минимальных критериев. Необходимо учесть, что некоторые из этих программ носили краткосрочный характер и уже завершились.

Год начала реализации	Периодичность выплат	Порядок выплат
2002	Ежемесячно	Прямой депозит на электронные карты пособий с получением наличных в банкоматах Национального банка
2002	Ежемесячно	Прямой депозит на электронные карты пособий с получением наличных в банкоматах Национального банка
2009	Ежемесячно	Наличными в государственных учреждениях
2004	2 раза в год	Прямой депозит на банковский счёт получателя пособия
2002	Ежеквартально	Прямой депозит на банковский счёт получателя пособия
1994	2 раза в год	Прямой депозит на банковский счёт получателя пособия
2006	Ежегодно	Выдача наличных в школах представителями вооруженных сил
2008	Ежеквартально	Наличными в сельских комитетах по борьбе с ВИЧ/СПИДом
2003	Ежемесячно	Прямой депозит на электронные карты пособий с получением наличных у агентов или в банкоматах банка «Кайша Экономика»
2005	3 раза в год	Выдача наличных на торжественных мероприятиях в школах
2002	3 раза в год	Выдача наличных на торжественных мероприятиях в школах
2002	Ежемесячно	Наличными в центрах обслуживания Национального института социального обеспечения или в пунктах приёма платежей
1981	Ежемесячно	Наличными в центрах обслуживания Национального института социального обеспечения или в пунктах приёма платежей
1999	Ежемесячно	Прямой депозит на банковский счёт, либо наличными в банке, кредитном союзе, почтовом отделении
2001	Один раз в два месяца	Наличными в стационарных и передвижных отделениях банка, а также прямой депозит на электронные карты пособий, выданные банком «Банаграрио»
1949	Ежемесячно	Прямой депозит на электронные карты пособий и наличными в отделениях банка
1949	Один раз в два месяца	Прямой депозит на электронные карты пособий и наличными в отделениях банка
2005	Один раз в два месяца	Прямой депозит на банковский счёт
2006	Ежемесячно	Прямой депозит в «мобильный кошелёк», доступ к которому возможен у агентов и в пунктах приёма платежей
2005	Один раз в два месяца	Прямой депозит на электронные карты пособий, которые могут быть использованы в определённых магазинах для осуществления разрешённых покупок
2003	Ежемесячно	Наличными в отделениях банка «Банред» или Национального сельскохозяйственного банка
2005	Один раз в два месяца	Наличными в пунктах приёма платежей, управляемых одним из коммерческих банков
2008	Один раз в два месяца	Наличными в отделениях банка «Банрураль»
2007	Единовременно	Передача активов
1998	2 раза в год	Выплата наличных по талонам в отделениях банка BANHCAFE
2007	Ежеквартально	Наличными в почтовых отделениях

Год начала реализации	Периодичность выплат	Порядок выплат
2005	Ежемесячно	Прямой депозит на счёт, доступ к которому можно получить у агентов, либо наличными в почтовых отделениях, банке или в местных органах власти
2001	Один раз в два месяца	Выплата по чекам через почтовые отделения, либо с помощью электронных дебетовых карт
2009	Один раз в два месяца	Прямой депозит на сберегательный счёт в банке «Эквити бэнк», доступ к которому возможен через банкоматы или кассовые терминалы агентов
2004	Один раз в два месяца	Наличными в районном отделении казначейства или в почтовых отделениях
2006	Один раз в два месяца	Прямой депозит на счёт в банке OIBM, доступ к которому возможен в передвижном отделении банка
2003	Ежемесячно	Прямой депозит на сберегательный счёт в банке «БАНСЕФИ»
1997	Один раз в два месяца	Получение наличных в пунктах приёма платежей и прямой депозит на сберегательный счёт в банке «БАНСЕФИ»
2008	Ежемесячно	Наличными в микрофинансовых организациях и местных банках
2009	Ежемесячно	Через почтовые отделения, в порядке эксперимента – с помощью смарт-карт
2006	Ежеквартально	Наличными в почтовых отделениях
2004	Ежеквартально	Почтовым переводом
2006	Один раз в два месяца	Наличными в почтовых отделениях и коммерческих банках
2006	Один раз в два месяца	Наличными у разъездного кассира
2005	Ежемесячно	Прямой депозит на счёт в Национальном банке
2004	Ежемесячно	Прямой депозит на счёт получателя в сельскохозяйственном банке
2008	Ежемесячно	Наличными в Земельном банке Филиппин
1998	Ежемесячно	Прямой депозит на счета в компании Net1 и банке Absa, либо наличными
1928	Ежемесячно	Прямой депозит на счета в компании Net1 и банке Absa, либо наличными
1998	Ежемесячно	Прямой депозит на счета в компании Net1 и банке Absa, либо наличными
2007	Ежемесячно	Прямой депозит на счёт в банке «Стандард бэнк», доступ к которому возможен через кассовые терминалы в отделениях Почты Свазиленда и банкоматы «Стандард бэнк»
2001	Один раз в два месяца	Наличными в отделениях банка; в местностях, где таковые отсутствуют – в почтовых отделениях
2007	Ежеквартально	Наличными на родительских собраниях в школах
2003	Ежемесячно	Наличными в пунктах приёма платежей

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Потенциальная экономия от перехода государственных органов на новый платёжный механизм

В таблице А-2 показано, каким образом мы разрабатывали сценарий перехода государства от выплаты пособий по программе ГВГ наличными через операционные кассы в отделениях банков к переводу средств на счета, которые обеспечивают доступ к широкому спектру финансовых услуг, и доступ к которым можно получить в рамках внеофисного банковского обслуживания у агентов, располагающих кассовыми терминалами. По этому сценарию совокупная экономия расходов составляет 12,6 млн. долл. США за пять лет, или 10,5 процента.

Таблица А-2. Расчет экономии для государственных органов

Строка	Наименование	Количество / сумма	Примечания
1	Получатели	1 000 000	
2	Платежи в год	12	
3	Затраты на получателя в месяц при прежней системе (долл. США)	2,00	Самые низкие затраты среди изученных программ
4	Затраты на получателя в месяц при электронном переводе средств	1,59	Средние затраты по шести программам социальных трансфертов в Аргентине, Бразилии, Индии, Колумбии, Мексике и Южной Африке
5(a)	Число клиентов в расчёте на один кассовый терминал в месяц	100	Принято для консервативного описания общенациональной сети агентов, охватывающей сельскую «глубинку» и, возможно, обслуживающей на начальном этапе только получателей ГВГ
5(b)	Затраты на установку одного кассового терминала (долл. США)	400	Предполагается преференциальная цена, оправданная размером оптового заказа у одного и того же производителя
5(c)	Совокупные затраты на кассовые терминалы (долл. США)	4 000 000	Результат деления значения в строке 1 на значение в строке 5(a) и умножения на значение в строке 5(b)
5(d)	Затраты на изготовление одной дебетовой карты (долл. США)	2,00	Преобладающая цена в ряде стран
5(e)	Затраты на перевыпуск одной карты получателя каждые пять лет (долл. США)	2,00	Преобладающая цена в ряде стран
5(f)	Совокупные затраты на карты (долл. США)	4 000 000	Результат сложения значения в строке 5(d) со значением в строке 5(e) и умножения суммы на значение в строке 1
5(g)	Затраты на поиск, обучение и обустройство одного агента (долл. США)	400	Средняя сумма по данным, полученным от партнеров Технологической программы CGAP
5(h)	Количество агентов	10 000	Результат деления значения в строке 1 на значение в строке 5(a) (Гипотетическое, обеспечивающее общенациональный охват)
5(i)	Совокупные затраты на создание агентской сети (долл. США)	4 000 000	Результат умножения значения в строке 5(g) на значение в строке 5(h)

Строка	Наименование	Количество / сумма	Примечания
5(k)	Совокупные первоначальные затраты (долл. США)	12 000 000	Результат сложения значения в строке 5(c) со значениями в строках 5(f) и 5(i)
5(l)	Затраты на создание инфраструктуры внеофисного банковского обслуживания в расчёте на одного получателя в месяц (долл. США)	1,00	Результат деления значения в строке 5(k) на значение в строке 1, а затем – на значение в строке 2. Предусматривает амортизацию затрат на кассовые терминалы, карты и агентов за первые 12 месяцев
6(a)	Ежемесячные затраты на выплаты при прежней системе (долл. США)	2 000 000	Результат умножения значения в строке 1 на значение в строке 3
6(b)	Совокупные затраты на выплаты при прежней системе за пять лет (долл. США)	120 000 000	Результат умножения значения в строке 6(a) на 60 месяцев (при сроке действия программы 5 лет)
7(a)	Затраты на создание начальной инфраструктуры (долл. США)	12 000 000	Результат умножения значения в строке 1 на значение в строке 5(l) и на 12 месяцев
7(b)	Текущие затраты на выплату пособий средствами внеофисного банковского обслуживания в течение пяти лет (долл. США)	95 400 000	Результат умножения значения в строке 1 на значение в строке 2, на 5 лет и на значение в строке 4
7(c)	Совокупные затраты на выплату пособий новым способом в течение пяти лет (долл. США)	107 400 000	Результат сложения значения в строке 7(a) со значением в строке 7(b)
8	СОВОКУПНАЯ ЭКОНОМИЯ ЗАТРАТ (долл. США)	12 600 000	Результат вычитания значения в строке 7(c) из значения в строке 6(b)
9	СОВОКУПНАЯ ЭКОНОМИЯ ЗАТРАТ (%)	10,5	Результат деления значения в строке 8 на значение в строке 6(b). Показатель дешевизны нового способа выплат относительно старого

Литература

- Ashraf, N., Dean Karlan, and W. Yin. 2006. "Tying Odysseus to the Mast: Evidence from a Commitment Savings Product in the Philippines." *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 673–97.
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2006. "The Economic Lives of the Poor." Washington, D.C.: World Bank.
- Bankable Frontier Associates. 2009. "The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa." Johannesburg: FinMark Trust.
- . 2008. "Promoting Financial Inclusion Through Social Transfer Schemes." London: DFID. Available via <http://www.bankablefrontier.com>.
- . 2006. "Scoping report on the payment of social transfers through the financial system." London: DFID. Available via <http://www.bankablefrontier.com/assets/report-V4.0.pdf>
- Barclays. 2009. "Developing new products." Accessed 22 October, at <http://group.barclays.com/Sustainability/Reporting/Sustainability-Report-2008/Our-sustainability-themes/Inclusive-banking/Developing-new-products>
- Barrientos, Armando. 2008. "Social Transfers and Growth: A Review." Manchester: University of Manchester, June.
- Chen, Shaohua, Martin Ravallion, and Youjuan Wang. 2008. "Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities?" In *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Lou, Jiwei, and Shuilin Wang, eds. Washington, D.C.: World Bank.
- Chen, Martha, and Donald Snodgrass. 2001. "Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank." Washington, D.C.: USAID.
- CGAP. 2009. *Financial Access 2009: Measuring Financial Inclusion around the World*. Washington, D.C.: CGAP.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. New Jersey: Princeton University Press.
- del Ninno, Carlo, Kalanidhi Subbarao, and Annamaria Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences." SP Discussion Paper No. 0905. Washington, D.C.: World Bank, May.
- Devereux, Stephen, and Paul Jere. 2008. "Choice, Dignity and Empowerment: Cash and Food Transfers in Swaziland." Washington, D.C.: Save the Children, June.
- Deshpande, Rani. 2006. "Safe and Accessible: Bringing Poor Savers into the Formal Financial System." Focus Note 37. Washington, D.C.: CGAP, September.
- DFID. 2009. "Designing and Implementing Financially Inclusive Payment Arrangements for Social Transfer Programmes." London: DFID.
- Dorward, Andrew, et al. 2008. "Towards smart subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi." *Natural Resource Perspectives*, No. 116, September.
- Dupas, Pascaline, and Jonathan Robinson. 2008. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." *Journal of Economic Literature*, December.
- Duryea, Suzanne, and Ernesto Schargrotsky. 2007. "Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption." Washington, D.C.: IADB.
- Feltrim, Luiz Edson. 2006. "Correspondentes Bancarios." Presentation at Banco Central do Brasil.
- FSD Kenya. 2009. "The state of financial service delivery in Kenya today." Presentation at "The Future of Financial Service Delivery in Kenya" 22 May, sponsored by the Central Bank of Kenya and FSD Kenya.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gertler, Paul, Sebastian Martinez, and Marta Rubio-Codina. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards." Policy Research Working Paper 3994. Washington, D.C.: World Bank.

- Gonzalez, Adrian. 2008. "How many borrowers and MFIs Exist?" Washington, D.C.: MIX, 31 December.
- Johnson, Doug. 2008. "The use of smartcards to disburse government benefits in Andhra Pradesh, India." Presentation at DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion seminar, South Africa, 3–4 November.
- Langhan, Sarah, Gordan Mackay, and Craig Kilfoil. 2008. "Distribution Mechanism Scoping Study" Quindiem Consulting.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs, and Benedicte de la Briere. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper 0709. Washington, D.C.: World Bank.
- Marulanda, Beatriz. 2008. "Social Protection Payments: A Case Study of Familias en Accion in Colombia." Presentation at DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion seminar, South Africa, 3–4 November.
- Mas, Ignacio, and Gautam Ivatury. 2008. "The Early Experience with Branchless Banking." Focus Note 46. Washington, D.C.: CGAP.
- Ministry of Finance, DFID, and FinMark Trust. 2009. "Finscope Malawi Launch." Presentation 19 March, Lilongwe.
- Ministry of Rural Development. 2009. "NREGA Outcomes for the financial year 2008–2009." Accessed 7 October at http://nrega.nic.in/writereaddata/mpr_out/nregampr_dmu_99_0809.html
- Morawczynski, Olga, and Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Usage and Impact from M-PESA." Brief. Washington, D.C.: CGAP.
- Net1 SEC Filings. March 2009 (Quarterly) and September 2005 (Annual).
- Pearson, Roland, and Craig Kilfoil. 2007. "Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) Wider Opportunities: Evaluation and Recommendations." London: DFID and Concern.
- Planning Commission. 2008. "Public Distribution System and Food Security." Government of India.
- Polis Institute. 2007. In Vaitsman and Paes-Sousa, "Evaluation of MDS Policies and Programs." Brazilian Ministry of Social Development.
- Ramji, Minakshi. 2009. "Financial Inclusion in Gulbarga: Finding Usage in Access." Working Paper Series No. 26. Chennai: IFMR Centre for Microfinance.
- Reuters. 2008. "Bangladesh launches 100-day job scheme for poor." 15 September. Accessed 20 June 2009 from <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7JHN9L?OpenDocument>.
- Sherraden, M. 1991. *Assets and the poor: A new American welfare policy*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- South African Social Security Administration. 2008. "Statistical Report on Social Grants, Aug. 2008." Pretoria: SASSA.
- Ssewamala, Fred M., Stacey Alicea, William M. Bannon, Jr., and Leyla Ismayilova. 2008. "A Novel Economic Intervention to Reduce HIV Risks Among School-Going AIDS Orphans in Rural Uganda." *Journal of Adolescent Health* 42:102–104.
- Trivelli, Carolina. 2007. "Improving Women's Access to Financial Services Through Subsidized Savings Accounts." Instituto de Estudios Peruanos, August.
- World Bank. 2009a. "Safety nets and the current economic crisis." Presentation to World Bank Board of Directors. Washington, D.C., 29 April.
- . 2009b. "World Development Report 2009." Washington, D.C.: World Bank.
- . 2007. *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zimmerman, Jamie M., and Yves Moury. 2009. "Savings-Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction." Washington, D.C.: New America Foundation.

Вы можете свободно делиться содержанием этой Обзорной статьи со своими коллегами, либо заказать дополнительные экземпляры данной работы или других работ из этой серии.

CGAP с удовольствием ознакомится с вашими комментариями к этой работе.

Все публикации CGAP можно найти на веб-сайте CGAP: www.cgap.org.

CGAP
 1818 H Street, NW
 MSN P3-300
 Washington, DC
 20433 USA

Тел. 202-473-9594
 Факс: 202-522-3744

Электронная почта: cgap@worldbank.org
 © CGAP, 2009

Данная Обзорная статья написана Марком Пикенсом (CGAP), Дэвидом Порчесом (Bankable Frontier Associates) и Сарой Ротман (CGAP). Выражая благодарность многим участникам бесед и семинаров в различных странах, авторы хотели бы

выразить особую признательность Дениз Диас (CGAP) и Беатрис Маруланде (Marulanda Consultores) за советы и вклад в изучение предмета статьи. Участие в финансировании Технологической программы CGAP принимает Фонд Билла и Мелинды Гейтс.

При цитировании настоящей Обзорной статьи предлагается давать следующую ссылку: Pickens, Mark, David Porteous, and Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments." Focus Note 58. Washington, D.C.: CGAP.

