

Обзорная статья

№27

май 2005

ЗАЩИТА МИКРОФИНАНСОВЫХ ЗАЕМЩИКОВ



Авторы данной Обзорной статьи
- Дэвид Портеос, консультант
CGAP и Бригит Хелмс, ведущий
микрофинансовый
специалист CGAP.

CGAP (Консультативная
группа помощи бедным)
- консорциум 29 агентств
развития, поддерживающих
микрофинансирование.
Дополнительная информация
- на вэб-сайте CGAP:
www.cgap.org.



MICROFINANCE CENTRE
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

Русская версия этого документа
переведена, отредактирована
и опубликована Центром
Микрофинансирования для
Центральной и Восточной Европы
и Стран СНГ.
Для того, чтобы получить
печатную версию, пожалуйста,
свяжитесь с МФЦ по электронной
почте: microfinance@mfc.org.pl

Koszykowa 60/62 m.52
00-673 Warsaw, Poland

Тел.: +48 22 622 34 65
Факс: +48 22 622 34 85

Эл.почта:
microfinance@mfc.org.pl

вэб-сайт:
www.mfc.org.pl

Во всем мире микрофинансовая общественность уделяет все больше внимания защите потребителей. Противоречивые темы, такие как высокие процентные ставки и чрезмерная задолженность заемщиков, вызывают всеобщую озабоченность проблемами малоимущих клиентов - от Боливии до Бангладеш и Южной Африки. Однако очень мало известно о том, как меры защиты потребителей можно применить к финансовым услугам для малоимущих.

Микрофинансирование успешно продемонстрировало, что малоимущие могут и хотят выплачивать займы; этот факт привлек некоторые коммерческие организации на эти рынки, а в будущем ожидается еще большая коммерциализация. Усиление коммерциализации привлекло внимание к вопросам защиты потребителей. В то время как усиление конкуренции, скорее всего, будет способствовать расширению доступа к финансовым услугам все более широких кругов населения, этот процесс также откроет рынок кредитным организациям, которые в меньшей степени интересуются принципами социально-ответственного кредитования, чем специализированные микрофинансовые организации (МФО). В результате уязвимые заемщики становятся более подверженными проидам потенциально недобросовестных кредиторов. Это привлекает внимание регуляторных органов и политиков.

Моральные аргументы в пользу защиты потребителей в микрофинансировании базируются на отсутствии баланса между возможностями кредиторов и заемщиков. Люди, которые практически неграмотны, те, кто обратились впервые, те, кто отличаются этнической и расовой принадлежностью, а также разговаривают на языке, чуждом для сотрудников финансовой организации, являются уязвимыми по определению. Даже достаточно образованные заемщики со средними доходами могут быть недостаточно информированными о своих правах и испытывать давление, что ведет к принятию неверных кредитных решений.

Помимо моральных аргументов могут также наблюдаться стратегические причины продвижения или поддержки мер защиты потребителей. Ряд стран уже ввел или рассматривает возможность введения ограничений процентных ставок с целью защиты клиентов.¹ К сожалению, эти ограничения нанесли вред самым бедным и наиболее уязвимым клиентам, сократив их доступ к кредитованию. Более совершенные меры защиты потребителей могут стать более конструктивной альтернативой новым или еще более жестким ограничениям процентных ставок. Как кредитные организации, так и политики могут предпочесть эту альтернативу, если она позволит им избежать ущерба жизнеспособности сектора в целом из-за искусственно введенных ограничений процентных ставок.

¹ Дополнительная информация о воздействии ограничений процентных ставок на малоимущих заемщиков, Бригит Хелмс и Ксавьер Рейлле, *Ограничения процентных ставок и микрофинансирование: история нашего времени*, Специальный выпуск CGAP № 9 (Вашингтон, Округ Колумбия: CGAP, 2004).



Создание эффективных финансовых систем для малоимущих



Обзорная статья

№27

май 2005

ЗАЩИТА МИКРОФИНАНСОВЫХ ЗАЕМЩИКОВ



Авторы данной Обзорной статьи

- Дэвид Портеос, консультант CGAP и Бригит Хелмс, ведущий микрофинансовый специалист CGAP.

CGAP (Консультативная группа помощи бедным) - консорциум 29 агентств развития, поддерживающих микрофинансирование.

Дополнительная информация - на вэб-сайте CGAP: www.cgap.org.



MICROFINANCE CENTRE
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

Русская версия этого документа переведена, отредактирована и опубликована Центром Микрофинансирования для Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ.

Для того, чтобы получить печатную версию, пожалуйста, свяжитесь с МФЦ по электронной почте: microfinance@mfc.org.pl

Koszykowa 60/62 m.52
00-673 Warsaw, Poland

Тел.: +48 22 622 34 65
Факс: +48 22 622 34 85

Эл.почта: microfinance@mfc.org.pl

вэб-сайт: www.mfc.org.pl

Во всем мире микрофинансовая общественность уделяет все больше внимания защите потребителей. Противоречивые темы, такие как высокие процентные ставки и чрезмерная задолженность заемщиков, вызывают всеобщую озабоченность проблемами малоимущих клиентов - от Боливии до Бангладеш и Южной Африки. Однако очень мало известно о том, как меры защиты потребителей можно применить к финансовым услугам для малоимущих.

Микрофинансирование успешно продемонстрировало, что малоимущие могут и хотят выплачивать займы; этот факт привлек некоторые коммерческие организации на эти рынки, а в будущем ожидается еще большая коммерциализация. Усиление коммерциализации привлекло внимание к вопросам защиты потребителей. В то время как усиление конкуренции, скорее всего, будет способствовать расширению доступа к финансовым услугам все более широких кругов населения, этот процесс также откроет рынок кредитным организациям, которые в меньшей степени интересуются принципами социально-ответственного кредитования, чем специализированные микрофинансовые организации (МФО). В результате уязвимые заемщики становятся более подверженными проискам потенциально недобросовестных кредиторов. Это привлекает внимание регуляторных органов и политиков.

Моральные аргументы в пользу защиты потребителей в микрофинансировании базируются на отсутствии баланса между возможностями кредиторов и заемщиков. Люди, которые практически неграмотны, те, кто обратились впервые, те, кто отличаются этнической и расовой принадлежностью, а также разговаривают на языке, чуждом для сотрудников финансовой организации, являются уязвимыми по определению. Даже достаточно образованные заемщики со средними доходами могут быть недостаточно информированными о своих правах и испытывать давление, что ведет к принятию неверных кредитных решений.

Помимо моральных аргументов могут также наблюдаться стратегические причины продвижения или поддержки мер защиты потребителей. Ряд стран уже ввел или рассматривает возможность введения ограничений процентных ставок с целью защиты клиентов.¹ К сожалению, эти ограничения нанесли вред самым бедным и наиболее уязвимым клиентам, сократив их доступ к кредитованию. Более совершенные меры защиты потребителей могут стать более конструктивной альтернативой новым или еще более жестким ограничениям процентных ставок. Как кредитные организации, так и политики могут предпочесть эту альтернативу, если она позволит им избежать ущерба жизнеспособности сектора в целом из-за искусственно введенных ограничений процентных ставок.

¹ Дополнительная информация о воздействии ограничений процентных ставок на малоимущих заемщиков, Бригит Хелмс и Ксавьер Рейлле, *Ограничения процентных ставок и микрофинансирование: история нашего времени*, Специальный выпуск CGAP № 9 (Вашингтон, Округ Колумбия: CGAP, 2004).



Создание эффективных финансовых систем для малоимущих



Большинство развивающихся стран не имеет соответствующей правовой и регуляторной среды для защиты потребителей. По этой причине растущий интерес к применению мер защиты потребителей в микрофинансировании не имеет достаточной опоры на конкретный опыт. Цель этой статьи состоит в том, чтобы пролить свет на то, что уже известно в этом плане и рассмотреть некоторые вопросы, вызывающие дебаты. В работе определяются и обсуждаются элементы концепции защиты потребителей. Рассматриваются два основных подхода в отношении контроля таких мер — добровольные обязательства и государственное регулирование в контексте развивающихся стран.

Что представляет собой защита потребителей?

Защита потребителей объединяет все средства, необходимые для обеспечения интересов потребителей (в случае микрокредитования - обычно малоимущих за-

емщиков в развивающихся странах) с тем, чтобы они знали свои права и принимали разумные, информированные решения. Основные категории мер по защите потребителя – требования по обнародованию полной стоимости займа, запрещающие и ограничивающие нормы в отношении процедур кредитования, механизмы рассмотрения жалоб и споров, а также обучение потребителей.

Эти меры могут применяться различным образом на протяжении цикла займа (смотрите примеры в Иллюстрации 1).

Требования, касающиеся обнародования полной стоимости займа

Основа любых мер по защите потребителей - предоставление адекватной информации об условиях и сроках займа. Законы об обнародовании такой информации или “честном кредитовании” существуют во многих странах. Они обычно предусматривают,

Иллюстрация 1. Защита потребителей на протяжении цикла займа

Стадия цикла	Риски злоупотреблений	Примеры защитных мер
До заключения контракта	<p>Нечестная или вводящая в заблуждение реклама (например, о процентной ставке по займам)</p> <p>Неприемлемые методы продаж (например, навязывание продукта через посещения)</p> <p>Вымогательство взяток</p>	<p>Требовать обнародование всех взносов и процентных ставок в стандартизированном формате</p> <p>Запретить определенные виды маркетинга</p> <p>Проводить мониторинг кредитного поведения с целью избежания взяток</p>
Во время заключения контракта	<p>Запутанные формулировки в контракте</p> <p>Неразборчивое кредитование (например, без соответствующей оценки способностей заемщика погасить заем)</p> <p>Дискриминация при принятии решения о выдаче займов</p> <p>Штрафы за отказ от займа через несколько дней после продажи</p>	<p>Требовать (или рекомендовать) стандартизированные контракты с полным обнародованием стоимости и других условий</p> <p>Принять законы, предусматривающие уголовную ответственность за неразборчивое кредитование</p> <p>Требовать объяснение причин, по которым было отказано</p> <p>Требовать обязательный период обдумывания переговоров, во время которого заемщик может отказаться от займа без санкций</p>
После заключения контракта	<p>Необъективная информация о выплатах заемщика</p> <p>Нелегальные методы взыскания просроченной задолженности</p> <p>Действия против заемщика, не имеющие правовой защиты</p> <p>Оскорбительное поведение при сборе просроченной задолженности</p> <p>Предоставление информации о заемщике другой организации</p>	<p>Требовать предоставление регулярных данных о состоянии счета</p> <p>Требовать от кредитора придерживаться законности при взыскании просроченной задолженности</p> <p>Внедрять внесудебные процедуры разрешения споров</p> <p>Запретить определенные методы взыскания просроченной задолженности</p> <p>Требовать согласие заемщика (его подпись) перед тем, как предоставить информацию о нем другой организации</p>

чтобы кредитные организации четко указывали процентную ставку и сроки займа в своих контрактах и прочих общедоступных документах, как продемонстрировано в нижеприведенных примерах:

- В Центральной Африке микрофинансовый закон от 2002 года требует, чтобы МФО обнародовали годовую процентную ставку (APR) в кредитных контрактах и вывешивали ее в своем офисе. Четкая и ясная формула вычисления APR определяется декретом управляющего Центрального банка. Органы, осуществляющие банковский надзор, уже оштрафовали несколько МФО за нарушение требований честного кредитования.²
- В 2000 году в Панаме суперинтенданство (орган банковского надзора) приняло резолюцию, которая предусматривает, чтобы банки сообщали клиентам действующую процентную ставку и приводили описание продукта наряду с прочей информацией.³
- Европейская комиссия предложила в 2005 году проект директивы по потребительскому кредитованию в странах ЕС, которая повлияет на микрофинансирование в новых членах – странах Восточной Европы. Директива предусматривает серьезные требования к обнародованию условий займа (например, во всех договорах о займах должна приводиться общая стоимость займа, выраженная в виде APR, и все кредитные организации должны использовать единую формулу для расчета APR).⁴
- В Соединенных Штатах должны применять “поле Шумера” (по имени сенатора США, который провел соответствующий закон через Конгресс) во всех кредитных контрактах; в этом поле приводятся все сведения (например, сроки и процентная ставка) в виде таблицы. Данное поле является обязательным требованием в США в рамках Акта о честном кредитовании.⁵

Обнародование значительно облегчает защиту потребителей, поскольку сопоставимая и широкодоступная информация о действительной стоимости займа позволяет заемщикам сравнить условия займов в различных организациях. Это также может стимулировать ценовую конкуренцию, которая, способствуя снижению стоимости и процентных ставок, со временем может принести значительную пользу потребителям. Также в странах, где существуют кредитные бюро, определенные требования к обнародованию могут позволить клиентам по-

лучить доступ к своим кредитным историям в любое время и ограничить возможности кредитора раскрывать информацию о заемщике другим организациям.

Запрещающие и ограничивающие нормы в практике кредитования

Нормы, правила и законы, относящиеся к кредитной практике, запрещают и ограничивают определенные типы нежелательных действий. Они могут применяться на любой стадии цикла займа, но, как правило, чаще всего связаны с выдачей займов и сбором просроченной задолженности. Это те стадии, на которых клиенты наиболее уязвимы. Законы могут предусматривать ограничение давления со стороны агентов на потенциального заемщика с тем, чтобы тот взял заем. В отношении взыскания просроченной задолженности защитные меры могут определять, какие методы следует считать неадекватными или принудительными. Эти меры могут заходить еще дальше и объявить такие методы незаконными, а также предоставить право компенсации потребителям, ставшим жертвами подобных методов.

В развивающихся странах в последние годы возрастает озабоченность регуляторных органов хищническими методами кредитования. Хищническое кредитование включает широкий круг различных вариантов кредитного поведения, например, взимание чрезмерной процентной ставки или введение необоснованных комиссий. Результатом становится то, что на потребителя взваливается неподъемная или чрезмерная долговая ноша. Чтобы противостоять подобным методам, правила должны предусматривать максимальную норму задолженности в зависимости от доходов заемщика и применение санкций против кредиторов, нарушающих подобные правила. Для того чтобы контролировать эти меры, необходимо

² Интервью с Генри Мадренесом, техническим советником Центрального банка Центрально-Африканских Государств (BEAC), апрель 2004.

³ Суперинтенданство банков, Республика Панама, Генеральная резолюция №. 3-2000, www.superbancos.gob.pa.

⁴ Жюли Роби, “Законы о защите потребителей ЕС требуют соответствия от МФО” (внутренний меморандум, 1 апреля 2004). См. также оригинал “Директивы по потребительскому кредитованию” [официальное название: “Директива совета 87/102/ЕЕС от 22 декабря 1986 года по гармонизации законов, постановлений и административных требований государств-членов в отношении потребительского кредитования”] Брюссель, Бельгия: Европейская комиссия, 22 декабря 1986 года: europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/index_en.htm.

⁵ Дополнительная информация, валютный контроль, администратор Национального банка, *Акт о честном кредитовании: руководство контролера* (Вашингтон, Округ Колумбия: Казначейство США, декабрь 1996), www.occ.treas.gov/handbook/ttl.pdf.

создать единый реестр займов, где бы все кредитные организации регистрировали новые займы, чтобы потенциальные заемщики могли определить нанесенный им ущерб.

Более простой подход состоит в том, чтобы дать возможность заемщикам аннулировать договор кредита без санкций в течение определенного периода после подписания контракта (известного как период обдумывания и переговоров) и позволить выплачивать заем до наступления срока погашения без штрафов. Еще одну стратегию вскоре планируют применить в Южной Африке. Проект Закона о потребительском кредитовании в Южной Африке, который вступит в силу в 2005 году, предусматривает, что кредитные организации будут предпринимать “разумные шаги” для того, чтобы определить платежеспособность заемщика до выдачи займа.⁶ Он также расширяет возможности регуляторных органов публиковать методические указания по оценке кредитоспособности потенциальных заемщиков.

Особо противоречивый аспект в практике кредитования – это ценообразование. Важная цель мер по защите потребителей – защита их от завышенных комиссий и процентных ставок. Некоторые государства пытаются проконтролировать эти риски с помощью законов по борьбе с ростовщичеством, предусматривающих ограничения процентных ставок.⁷ Однако определить, что представляет собой ростовщичество, подчас очень трудно.

Обязательство по защите потребителей ACCIÓN International и Микрофинансовой сети (Иллюстрация 2) представляет собой скорее добровольный, чем обязательный подход к защите потребителей от завышенных процентных ставок. Оно предполагает четкую приверженность “честным ставкам, ... которые не способствуют получению сверхприбылей, но гарантируют, что бизнес сможет выжить и развиваться, чтобы впоследствии охватить более широкие круги населения”. Аналогичным образом Микрофинансы Южной Африки (ассоциация коммерческих микрофинансовых организаций в Южной Африке) рассматривает данный вопрос в широком смысле в Кодексе поведения для своих членов: “Ассоциация придерживается мнения, что свободные рыночные процессы должны определять процентные ставки. Тем самым члены должны взимать процентные ставки, обусловленные рынком. В случае, если это будет необходимо, Ассоциация может по своему усмотрению обнародовать мнение в отношении того, какая процентная ставка является чрезмерной для данного рынка”.⁸

Очень трудно определить, что является честным, а что чрезмерным, особенно с учетом того, что местные условия и рынки различны. В странах, где процентные ставки либерализованы, полагаются на сочетание мер по обнародованию процентных ставок и конкуренцию кредитных организаций с тем, чтобы ставки со временем стали честными.

Механизмы рассмотрения жалоб и споров

Отдельные организации могут принять на работу сотрудников, специализирующихся на рассмотрении жалоб клиентов, а органы индустрии могут учредить офисы защиты прав потребителей или использовать агентов для разрешения проблем, которые клиенты не могут решить напрямую с организациями-членами. Такой способ рассмотрения жалоб является довольно недорогим способом контроля над соблюдением правил, но во многих случаях злоупотребления остаются незамеченными и необнародованными. В Южной Африке Микрофинансовый регуляторный совет (МФРС) организовал бесплатный телефон доверия, позволяющий потребителям связаться с сотрудниками, рассматривающими жалобы и предполагаемые злоупотребления.⁹ Для тех кредитных организаций, которые нарушают правила МФРС, применяются различные дисциплинарные санкции вплоть до исключения из Совета (что равнозначно закрытию микрокредитного бизнеса). Кредитное законодательство Южной Африки также обеспечивает потребителям достаточно быстрый и недорогой доступ к услугам юристов через специальные потребительские суды.¹⁰

Обучение потребителей

Стимулирование программ обучения потребителей обычно рассматривается как важнейшая стратегическая задача программы по защите потребителей. Уязвимость потребителей чаще всего характеризуется их неспособностью принимать информированные решения и пользоваться правами, предусмотренными законом или договором. Чтобы быть эффективными, меры по защите потребителей, такие как требования

⁶ “Закон о потребительском кредитовании”, *Правительственная газета* 26678 (17 августа 2004), www.dti.gov.za/ccrdlawreview/consumercredit/gaz26678.pdf.

⁷ См. Хелмс и Рейлле, *Ограничения процентных ставок и микрофинансирование*, - детальное изложение данной темы.

⁸ Микрофинансы Южной Африки, *Кодекс поведения* (Линнвудриф, Южная Африка: MFSA, 2004), www.mla.org.za/code_of_conduct.php.

⁹ Вэб-сайт Микрофинансового регуляторного совета: www.mfrc.co.za.

¹⁰ Например, проект Закона о потребительском кредитовании в Южной Африке.

к обнародованию условий займа, процедурные нормы и механизмы рассмотрения жалоб, предполагают информированность клиента о продуктах и своих правах. Информированные потребители, в первую очередь, не только менее подвержены злоупотреблениям со стороны кредиторов, но также легче находят решения и получают компенсацию в случае, если их права были нарушены. Обучение потребителей дает заемщику информацию о том, как получить достоверные сведения на различных стадиях цикла займа, чтобы он мог сделать обдуманный выбор.

Обучение потребителей следует отличать от маркетингового приема при продаже продуктов или услуг. Например, при финансировании жилья обучение потребителей не должно начинаться с информации о различных типах жилищных займов. Исходным пунктом должны стать различные варианты - от аренды до права собственности, и лишь затем - диапазон финансовых инструментов (включая сбережения) для осуществления каждого из вариантов.

Обучение потребителей навыкам кредитования (включая микрокредит) направлено на стимулирование финансовой грамотности как “возможности принимать информированные решения и предпринимать соответствующие действия по вопросам, влияющим на финансовое благосостояние”.¹¹ Оно включает основные навыки финансового управления, такие как планирование семейного бюджета, а также специфические понятия, такие как понимание процентных ставок и инфляции. Эти предметы успешно преподавались в средних школах в некоторых странах, а также их можно преподавать в рамках программ образования для взрослых. Большинство программ обучения потребителей предлагается в определенных местах неправительственными организациями (НПО) и финансируется благотворительными фондами. Например, Фонд Ситигруп решил заняться такой деятельностью и предоставляет финансирование НПО по всему миру на сумму около \$10 миллионов ежегодно.¹²

До настоящего времени обучению потребителей не уделялось достаточного внимания в микрофинансовом сообществе. В недавнем рабочем документе Проекта финансовой грамотности пришли к заключению, что “существует слишком мало примеров обучения навыкам финансовой грамотности среди микрофинансовых клиентов или других групп клиентов, на которые ориентируются такие программы”.¹³ Эти выводы сделаны на основе исследований, про-

водившихся на трех континентах, которые были направлены на изучение навыков распоряжения деньгами, управления долгом, управления сбережениями, ведения финансовых переговоров и пользования банковскими услугами. В развивающихся странах примеров всего лишь несколько; рабочий документ Проекта финансовой грамотности отметил только три программы: Банк ассоциации женщин-предпринимателей (SEWA) в Индии, Всемирное образование в Непале и Организацию ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (FAO) в Замбии.

Вопросы контроля

В то время как многие согласились бы с мерами защиты потребителей в принципе, они, в то же время, серьезно возражали бы против методов контроля. В целом, существуют два различных подхода:

- **Саморегулирование индустрии** — организации формируют ассоциацию в рамках индустрии, разрабатывающую добровольный кодекс поведения, соглашающуюся с механизмами надзора и мониторинга соответствия данному кодексу и принимающую решения в отношении последствий его нарушения, например, исключение из ассоциации.
- **Контроль, осуществляемый правительственными агентствами** — государственный регуляторный орган, такой как агентство по защите потребителей, уполномоченный следить за соблюдением соответствующего законодательства.

Саморегулирование зачастую является более гибким и прагматичным, чем контроль правительственного агентства, поскольку оно в большей степени отражает взгляды индустрии. В случае микрофинансирования оно с меньшей долей вероятности приведет к чрезмерным мерам, ограничивающим доступ к финансовым услугам, и, скорее всего, будет способствовать расширению доступа с течением времени.

¹¹ См. ЭКИАфрика, “Исследование масштабов финансовой грамотности и отчет о стратегии проекта” (документ издан FinMark Trust, Ворна Вэлли, Южная Африка, 2004), раздел 7.

¹² Для дополнительной информации посетите веб-сайт Фонда Ситигруп: www.citigroup.com/citigroup/corporate/foundation.

¹³ Дженифер Себстад и Моник Коуэн, “Финансовое образование для малоимущих”. Проект финансовой грамотности, Рабочий документ №1. Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовые возможности, 11 апреля 2003. www.microfinanceopportunities.org/publications/.

Однако серьезная проблема состоит в том, что если организация исключается из ассоциации за несоответствие требованиям, ассоциация больше не имеет над ней власти. И эта организация может продолжать заниматься злоупотреблениями, не боясь санкций. Злоупотребления со стороны организаций, не являющихся членами, могут подорвать репутацию индустрии, несмотря на то, что организации-члены ничего не нарушают. Этот риск особенно высок, если значительное количество исключенных организаций свободно функционируют, совершенно не заботясь о том, чтобы соответствовать требованиям. Только в том случае, если добровольные ассоциации представителей индустрии выработают вызывающий доверие, широко известный публичный брэнд, они станут достаточно сильными, чтобы влиять на тех, кто не является членом, и стимулировать организации оставаться в рамках ассоциации.

В Иллюстрации 2 приводится пример саморегулирования: Обязательства по защите потребителей, принятые в конце 2004 года организациями-членами ACCIÓN и Микрофинансовой сетью (МФС). Рабочая группа МФС в области защиты потребителей разработала обязательства и в настоящее время занимается отслеживанием передовых методов по мере того, как происходит их внедрение.¹⁴ Обязательства охватывают все основные категории мер защиты потребителей, которые мы рассматривали в этой статье.

Государственный контроль соблюдения мер по защите потребителей может быть громоздким и бюрократическим. Чтобы проводить мониторинг соответствия требованиям и осуществлять эффективную процедуру рассмотрения жалоб, необходимы значительные кадровые и финансовые ресурсы. Из-за того, что это является их обязанностью, регуляторные органы могут настойчиво преследовать цели защиты потребителей, возможно, даже за счет расширения охвата тех, кто в настоящее время нуждается в услугах. В то же время преимущество государственного регулирования перед саморегулированием состоит в том, что оно охватывает все организации, независимо от того, являются ли они членами ассоциаций.

Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки, и ни один из них не является универсальным решением. Соответствующий подход в отношении контроля для отдельно взятой страны зависит от зрелости и величины микрофинансовой индустрии и (мнимых и фактических) масштабов злоупотреблений. Даже саморегулирование может

нуждаться в государственных агентствах и многое почерпнуть от сотрудничества с ними (смотрите раздел “Регулирование и контроль” Обязательства по защите потребителей в Иллюстрации 2). В действительности саморегулирование и государственный контроль идут рука об руку. Но когда государственный контроль рассматривается как прямая замена саморегулирования, имеет место тенденция к чрезмерному контролю. Результатом может стать подрыв конкуренции и, в конечном счете, ограничение доступа к услугам для малоимущих.

Заключение

Вопрос защиты потребителей в микрофинансировании представляет серьезную важность. Очень немногие кредитные организации и политики не согласятся с принципами защиты потребителей. Однако не достигнут консенсус в отношении масштаба и интенсивности соответствующих мер или механизмов контроля, особенно в развивающихся странах. В результате развивающиеся страны могут неоправданно применять механизмы и подходы, заимствованные у развитых стран, без соответствующей оценки затрат и преимуществ, что часто вызывает непредвиденные последствия.

В странах, где наблюдается сильное политическое давление в отношении внедрения новых защитных мер, регуляторные и политические органы должны тщательно обдумать, какое воздействие могут иметь данные меры, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Чрезмерная защита может привести к прямо противоположным результатам. Вместо того чтобы содействовать формализации и интеграции микрофинансов в традиционный финансовый сектор, МФО могут быть вытеснены за рамки правовой среды. Это, скорее всего, приведет к незащищенности всех заемщиков.

Даже в странах, где злоупотребления еще не представляют проблем, стимулирование мер по обучению клиентов и передовых методов индустрии принесет значительную пользу и может снизить, если не устранить, давление и чрезмерное регулирование в будущем. Микрофинансовые организации должны рассмотреть возможность принятия на себя добровольных обязательств, предусматривающих эффективную защиту потребителей, и культуры, ориентированной на

¹⁴ Для дополнительной информации посетите веб-страницу МФС: www.bellanet.org/partners/mfn.

интересы потребителей. Соответствующее соблюдение таких принципов и приверженность передовым методам потребует преданности сотрудников всех уровней. Независимо от регуляторной среды по за-

щите потребителей, лишь подход, ориентированный на интересы потребителей, может стать единственной долгосрочной стратегией выживания для микрофинансовых организаций на конкурентных рынках.

Иллюстрация 2. Обязательства по защите потребителей ACCIÓN и Микрофинансовой сети (МФС)

Принимая на себя данные обязательства, члены Микрофинансовой сети согласились на следующее:

- Применять данные принципы во всех своих организациях.
- Способствовать широкому применению данных принципов среди микрофинансовых организаций в своих странах.
- Сотрудничать с регуляторными органами своих стран в отношении внедрения эффективных, но необременительных процедур или правил.
- Пропагандировать среди представителей микрофинансовой индустрии в мире важность принципов защиты потребителей.

Принципы

1. *Качество услуг.* Члены МФС будут относиться к каждому клиенту с достоинством и уважением. Члены будут предоставлять услуги по возможности более своевременно и с учетом интересов клиентов.
2. *Прозрачность ценообразования.* Члены МФС будут предоставлять клиентам полную и понятную информацию о действительной стоимости займов и услуг и о том, сколько они получат за свои вклады.
3. *Честное ценообразование.* Члены МФС обязуются устанавливать честные цены на свои услуги. Их цены не должны приносить им чрезмерных прибылей, но должны быть достаточными, чтобы бизнес мог выжить и расти ради расширения охвата.
4. *Избежание чрезмерной задолженности.* Для того чтобы избежать чрезмерной задолженности клиентов, члены МФС не будут выдавать клиентам больше, чем те в состоянии выплатить.
5. *Соответствующие процедуры взыскания просроченной задолженности.* В то время как процедуры сбора просроченной задолженности должны включать энергичное преследование должников, члены МФС обязуются относиться к клиентам с достоинством и не лишать их средств к существованию ради выплаты займа.
6. *Конфиденциальность информации о клиенте.* Члены МФС обязуются соблюдать в тайне информацию о клиентах, чтобы никто посторонний не имел доступа к ней.
7. *Этика поведения персонала.* Члены МФС будут требовать от своих сотрудников придерживаться высоких стандартов поведения в случае конфликта интересов и неэтических поступков, особенно поступков, наносящих вред потребителям (таких как взятки). Против сотрудников, нарушающих данные стандарты, будут применяться санкции.
8. *Механизмы обратной связи.* Члены МФС обязуются обеспечивать формальные каналы связи с клиентами, с помощью которых клиенты могут передавать информацию о качестве услуг. Эти каналы будут включать механизмы реагирования на жалобы отдельно взятых клиентов.
9. *Внедрение мер по защите потребителя в повседневную деятельность.* Члены МФС будут ориентироваться на интересы потребителя при ведении своего бизнеса благодаря таким мерам, как обучение персонала, система стимулирования, финансовое образование потребителей, программы удовлетворения клиентов и прочее.

Регулирование и контроль

Сеть признает, что, в идеале, все микрофинансовые организации должны добровольно соответствовать этим принципам, однако в реальности это зачастую не так. Микрофинансовые организации, соблюдающие эти принципы, не должны страдать от нечестной конкуренции в том случае, если менее сознательные организации игнорируют их. В таких случаях будут необходимы коллективные действия со стороны индустрии либо регуляторных органов с тем, чтобы заставить их соответствовать данным принципам.

Источник: www.bellanet.org/partners/mfn.



Библиография

- ЭКИАфрика, "Исследование масштабов финансовой грамотности и отчет о стратегии проекта". Документ издан FinMark Trust, Ворна Вэлли, Южная Африка, 2004.
- Бриджит Хелмс и Ксавьер Рейлле. *Ограничение процентных ставок и микрофинансы: развитие событий*, Рабочий документ CGAP № 9 Вашингтон, Округ Колумбия: Консультативная группа оказания помощи малоимущим, сентябрь 2004; доступен на www.cgap.org/publications/occasional_papers.html.
- Микрофинансовый доступ. "Вопросы и ответы с Элизабет Райн: обязательства по защите потребителей ACCIÓN и Микрофинансовой сети". Вашингтон, Округ Колумбия. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21416.
- Элизабет Райн. "Инвентаризация: защита потребителей в микрофинансировании—нерегуляторный подход". Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовый доступ, октябрь 2003. Доступна на www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21419.
- Жюли Роби. "Законы о защите потребителей ЕС требуют соответствия от МФО" Внутренний меморандум, 1 апреля 2004.
- Дженнифер Себстад и Моник Коуэн. "Финансовое образование для малоимущих". Проект финансовой грамотности, Рабочий документ №1. Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовые возможности, 11 апреля 2003. www.microfinanceopportunities.org/publications/.

Обзорная статья

№ 27

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

CGAP с удовольствием ознакомится с Вашими комментариями по данной работе.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433 USA

Тел: 202-473-9594
Факс: 202-522-3744

Эл. почта:
cgap@worldbank.org
Вэб:
www.cgap.org



MICROFINANCE CENTRE
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

Русская версия этого документа переведена, отредактирована и опубликована Центром Микрофинансирования для Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ.

Для того, чтобы получить печатную версию, пожалуйста, свяжитесь с МФЦ по электронной почте: microfinance@mfc.org.pl

Эта публикация доступна также на веб-странице: www.mfc.org.pl



Большинство развивающихся стран не имеет соответствующей правовой и регуляторной среды для защиты потребителей. По этой причине растущий интерес к применению мер защиты потребителей в микрофинансировании не имеет достаточной опоры на конкретный опыт. Цель этой статьи состоит в том, чтобы пролить свет на то, что уже известно в этом плане и рассмотреть некоторые вопросы, вызывающие дебаты. В работе определяются и обсуждаются элементы концепции защиты потребителей. Рассматриваются два основных подхода в отношении контроля таких мер — добровольные обязательства и государственное регулирование в контексте развивающихся стран.

Что представляет собой защита потребителей?

Защита потребителей объединяет все средства, необходимые для обеспечения интересов потребителей (в случае микрокредитования - обычно малоимущих за-

емщиков в развивающихся странах) с тем, чтобы они знали свои права и принимали разумные, информированные решения. Основные категории мер по защите потребителя – требования по обнародованию полной стоимости займа, запрещающие и ограничивающие нормы в отношении процедур кредитования, механизмы рассмотрения жалоб и споров, а также обучение потребителей.

Эти меры могут применяться различным образом на протяжении цикла займа (смотрите примеры в Иллюстрации 1).

Требования, касающиеся обнародования полной стоимости займа

Основа любых мер по защите потребителей - предоставление адекватной информации об условиях и сроках займа. Законы об обнародовании такой информации или “честном кредитовании” существуют во многих странах. Они обычно предусматривают,

Иллюстрация 1. Защита потребителей на протяжении цикла займа

Стадия цикла	Риски злоупотреблений	Примеры защитных мер
До заключения контракта	<p>Нечестная или вводящая в заблуждение реклама (например, о процентной ставке по займам)</p> <p>Неприемлемые методы продаж (например, навязывание продукта через посещения)</p> <p>Вымогательство взяток</p>	<p>Требовать обнародование всех взносов и процентных ставок в стандартизированном формате</p> <p>Запретить определенные виды маркетинга</p> <p>Проводить мониторинг кредитного поведения с целью избежания взяток</p>
Во время заключения контракта	<p>Запутанные формулировки в контракте</p> <p>Неразборчивое кредитование (например, без соответствующей оценки способностей заемщика погасить заем)</p> <p>Дискриминация при принятии решения о выдаче займов</p> <p>Штрафы за отказ от займа через несколько дней после продажи</p>	<p>Требовать (или рекомендовать) стандартизированные контракты с полным обнародованием стоимости и других условий</p> <p>Принять законы, предусматривающие уголовную ответственность за неразборчивое кредитование</p> <p>Требовать объяснение причин, по которым было отказано</p> <p>Требовать обязательный период обдумывания переговоров, во время которого заемщик может отказаться от займа без санкций</p>
После заключения контракта	<p>Необъективная информация о выплатах заемщика</p> <p>Нелегальные методы взыскания просроченной задолженности</p> <p>Действия против заемщика, не имеющие правовой защиты</p> <p>Оскорбительное поведение при сборе просроченной задолженности</p> <p>Предоставление информации о заемщике другой организации</p>	<p>Требовать предоставление регулярных данных о состоянии счета</p> <p>Требовать от кредитора придерживаться законности при взыскании просроченной задолженности</p> <p>Внедрять внесудебные процедуры разрешения споров</p> <p>Запретить определенные методы взыскания просроченной задолженности</p> <p>Требовать согласие заемщика (его подпись) перед тем, как предоставить информацию о нем другой организации</p>

чтобы кредитные организации четко указывали процентную ставку и сроки займа в своих контрактах и прочих общедоступных документах, как продемонстрировано в нижеприведенных примерах:

- В Центральной Африке микрофинансовый закон от 2002 года требует, чтобы МФО обнародовали годовую процентную ставку (APR) в кредитных контрактах и вывешивали ее в своем офисе. Четкая и ясная формула вычисления APR определяется декретом управляющего Центральным банка. Органы, осуществляющие банковский надзор, уже оштрафовали несколько МФО за нарушение требований честного кредитования.²
- В 2000 году в Панаме суперинтенданство (орган банковского надзора) приняло резолюцию, которая предусматривает, чтобы банки сообщали клиентам действующую процентную ставку и приводили описание продукта наряду с прочей информацией.³
- Европейская комиссия предложила в 2005 году проект директивы по потребительскому кредитованию в странах ЕС, которая повлияет на микрофинансирование в новых членах – странах Восточной Европы. Директива предусматривает серьезные требования к обнародованию условий займа (например, во всех договорах о займах должна приводиться общая стоимость займа, выраженная в виде APR, и все кредитные организации должны использовать единую формулу для расчета APR).⁴
- В Соединенных Штатах должны применять “поле Шумера” (по имени сенатора США, который провел соответствующий закон через Конгресс) во всех кредитных контрактах; в этом поле приводятся все сведения (например, сроки и процентная ставка) в виде таблицы. Данное поле является обязательным требованием в США в рамках Акта о честном кредитовании.⁵

Обнародование значительно облегчает защиту потребителей, поскольку сопоставимая и широкодоступная информация о действительной стоимости займа позволяет заемщикам сравнить условия займов в различных организациях. Это также может стимулировать ценовую конкуренцию, которая, способствуя снижению стоимости и процентных ставок, со временем может принести значительную пользу потребителям. Также в странах, где существуют кредитные бюро, определенные требования к обнародованию могут позволить клиентам по-

лучить доступ к своим кредитным историям в любое время и ограничить возможности кредитора раскрывать информацию о заемщике другим организациям.

Запрещающие и ограничивающие нормы в практике кредитования

Нормы, правила и законы, относящиеся к кредитной практике, запрещают и ограничивают определенные типы нежелательных действий. Они могут применяться на любой стадии цикла займа, но, как правило, чаще всего связаны с выдачей займов и сбором просроченной задолженности. Это те стадии, на которых клиенты наиболее уязвимы. Законы могут предусматривать ограничение давления со стороны агентов на потенциального заемщика с тем, чтобы тот взял заем. В отношении взыскания просроченной задолженности защитные меры могут определять, какие методы следует считать неадекватными или принудительными. Эти меры могут заходить еще дальше и объявить такие методы незаконными, а также предоставить право компенсации потребителям, ставшим жертвами подобных методов.

В развивающихся странах в последние годы возрастает озабоченность регуляторных органов хищническими методами кредитования. Хищническое кредитование включает широкий круг различных вариантов кредитного поведения, например, взимание чрезмерной процентной ставки или введение необоснованных комиссий. Результатом становится то, что на потребителя взваливается неподъемная или чрезмерная долговая ноша. Чтобы противостоять подобным методам, правила должны предусматривать максимальную норму задолженности в зависимости от доходов заемщика и применение санкций против кредиторов, нарушающих подобные правила. Для того чтобы контролировать эти меры, необходимо

² Интервью с Генри Мадренесом, техническим советником Центрального банка Центрально-Африканских Государств (BEAC), апрель 2004.

³ Суперинтенданство банков, Республика Панама, Генеральная резолюция №. 3-2000, www.superbancos.gob.pa.

⁴ Жюли Роби, “Законы о защите потребителей ЕС требуют соответствия от МФО” (внутренний меморандум, 1 апреля 2004). См. также оригинал “Директивы по потребительскому кредитованию” [официальное название: “Директива совета 87/102/ЕЕС от 22 декабря 1986 года по гармонизации законов, постановлений и административных требований государств-членов в отношении потребительского кредитования”] Брюссель, Бельгия: Европейская комиссия, 22 декабря 1986 года: europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/index_en.htm.

⁵ Дополнительная информация, валютный контроль, администратор Национального банка, *Акт о честном кредитовании: руководство контролера* (Вашингтон, Округ Колумбия: Казначейство США, декабрь 1996), www.occ.treas.gov/handbook/til.pdf.

создать единый реестр займов, где бы все кредитные организации регистрировали новые займы, чтобы потенциальные заемщики могли определить нанесенный им ущерб.

Более простой подход состоит в том, чтобы дать возможность заемщикам аннулировать договор кредита без санкций в течение определенного периода после подписания контракта (известного как период обдумывания и переговоров) и позволить выплачивать заем до наступления срока погашения без штрафов. Еще одну стратегию вскоре планируют применить в Южной Африке. Проект Закона о потребительском кредитовании в Южной Африке, который вступит в силу в 2005 году, предусматривает, что кредитные организации будут предпринимать “разумные шаги” для того, чтобы определить платежеспособность заемщика до выдачи займа.⁶ Он также расширяет возможности регуляторных органов публиковать методические указания по оценке кредитоспособности потенциальных заемщиков.

Особо противоречивый аспект в практике кредитования – это ценообразование. Важная цель мер по защите потребителей – защита их от завышенных комиссий и процентных ставок. Некоторые государства пытаются проконтролировать эти риски с помощью законов по борьбе с ростовщичеством, предусматривающих ограничения процентных ставок.⁷ Однако определить, что представляет собой ростовщичество, подчас очень трудно.

Обязательство по защите потребителей ACCIÓN International и Микрофинансовой сети (Иллюстрация 2) представляет собой скорее добровольный, чем обязательный подход к защите потребителей от завышенных процентных ставок. Оно предполагает четкую приверженность “честным ставкам, ... которые не способствуют получению сверхприбылей, но гарантируют, что бизнес сможет выжить и развиваться, чтобы впоследствии охватить более широкие круги населения”. Аналогичным образом Микрофинансы Южной Африки (ассоциация коммерческих микрофинансовых организаций в Южной Африке) рассматривает данный вопрос в широком смысле в Кодексе поведения для своих членов: “Ассоциация придерживается мнения, что свободные рыночные процессы должны определять процентные ставки. Тем самым члены должны взимать процентные ставки, обусловленные рынком. В случае, если это будет необходимо, Ассоциация может по своему усмотрению обнародовать мнение в отношении того, какая процентная ставка является чрезмерной для данного рынка”.⁸

Очень трудно определить, что является честным, а что чрезмерным, особенно с учетом того, что местные условия и рынки различны. В странах, где процентные ставки либерализованы, полагаются на сочетание мер по обнародованию процентных ставок и конкуренцию кредитных организаций с тем, чтобы ставки со временем стали честными.

Механизмы рассмотрения жалоб и споров

Отдельные организации могут принять на работу сотрудников, специализирующихся на рассмотрении жалоб клиентов, а органы индустрии могут учредить офисы защиты прав потребителей или использовать агентов для разрешения проблем, которые клиенты не могут решить напрямую с организациями-членами. Такой способ рассмотрения жалоб является довольно недорогим способом контроля над соблюдением правил, но во многих случаях злоупотребления остаются незамеченными и необнародованными. В Южной Африке Микрофинансовый регуляторный совет (МФРС) организовал бесплатный телефон доверия, позволяющий потребителям связаться с сотрудниками, рассматривающими жалобы и предполагаемые злоупотребления.⁹ Для тех кредитных организаций, которые нарушают правила МФРС, применяются различные дисциплинарные санкции вплоть до исключения из Совета (что равнозначно закрытию микрокредитного бизнеса). Кредитное законодательство Южной Африки также обеспечивает потребителям достаточно быстрый и недорогой доступ к услугам юристов через специальные потребительские суды.¹⁰

Обучение потребителей

Стимулирование программ обучения потребителей обычно рассматривается как важнейшая стратегическая задача программы по защите потребителей. Уязвимость потребителей чаще всего характеризуется их неспособностью принимать информированные решения и пользоваться правами, предусмотренными законом или договором. Чтобы быть эффективными, меры по защите потребителей, такие как требования

⁶ “Закон о потребительском кредитовании”, *Правительственная газета* 26678 (17 августа 2004), www.dti.gov.za/ccrdlawreview/consumercredit/gaz26678.pdf.

⁷ См. Хелмс и Рейлле, *Ограничения процентных ставок и микрофинансирование*, - детальное изложение данной темы.

⁸ Микрофинансы Южной Африки, *Кодекс поведения* (Линнвудриф, Южная Африка: MFSA, 2004), www.mla.org.za/code_of_conduct.php.

⁹ Вэб-сайт Микрофинансового регуляторного совета: www.mfrc.co.za.

¹⁰ Например, проект Закона о потребительском кредитовании в Южной Африке.

к обнародованию условий займа, процедурные нормы и механизмы рассмотрения жалоб, предполагают информированность клиента о продуктах и своих правах. Информированные потребители, в первую очередь, не только менее подвержены злоупотреблениям со стороны кредиторов, но также легче находят решения и получают компенсацию в случае, если их права были нарушены. Обучение потребителей дает заемщику информацию о том, как получить достоверные сведения на различных стадиях цикла займа, чтобы он мог сделать обдуманный выбор.

Обучение потребителей следует отличать от маркетингового приема при продаже продуктов или услуг. Например, при финансировании жилья обучение потребителей не должно начинаться с информации о различных типах жилищных займов. Исходным пунктом должны стать различные варианты - от аренды до права собственности, и лишь затем - диапазон финансовых инструментов (включая сбережения) для осуществления каждого из вариантов.

Обучение потребителей навыкам кредитования (включая микрокредит) направлено на стимулирование финансовой грамотности как “возможности принимать информированные решения и предпринимать соответствующие действия по вопросам, влияющим на финансовое благосостояние”.¹¹ Оно включает основные навыки финансового управления, такие как планирование семейного бюджета, а также специфические понятия, такие как понимание процентных ставок и инфляции. Эти предметы успешно преподавались в средних школах в некоторых странах, а также их можно преподавать в рамках программ образования для взрослых. Большинство программ обучения потребителей предлагается в определенных местах неправительственными организациями (НПО) и финансируется благотворительными фондами. Например, Фонд Ситигруп решил заняться такой деятельностью и предоставляет финансирование НПО по всему миру на сумму около \$10 миллионов ежегодно.¹²

До настоящего времени обучению потребителей не уделялось достаточного внимания в микрофинансовом сообществе. В недавнем рабочем документе Проекта финансовой грамотности пришли к заключению, что “существует слишком мало примеров обучения навыкам финансовой грамотности среди микрофинансовых клиентов или других групп клиентов, на которые ориентируются такие программы”.¹³ Эти выводы сделаны на основе исследований, про-

водившихся на трех континентах, которые были направлены на изучение навыков распоряжения деньгами, управления долгом, управления сбережениями, ведения финансовых переговоров и пользования банковскими услугами. В развивающихся странах примеров всего лишь несколько; рабочий документ Проекта финансовой грамотности отметил только три программы: Банк ассоциации женщин-предпринимателей (SEWA) в Индии, Всемирное образование в Непале и Организацию ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (FAO) в Замбии.

Вопросы контроля

В то время как многие согласились бы с мерами защиты потребителей в принципе, они, в то же время, серьезно возражали бы против методов контроля. В целом, существуют два различных подхода:

- **Саморегулирование индустрии** — организации формируют ассоциацию в рамках индустрии, разрабатывающую добровольный кодекс поведения, соглашающуюся с механизмами надзора и мониторинга соответствия данному кодексу и принимающую решения в отношении последствий его нарушения, например, исключение из ассоциации.
- **Контроль, осуществляемый правительственными агентствами** — государственный регуляторный орган, такой как агентство по защите потребителей, уполномоченный следить за соблюдением соответствующего законодательства.

Саморегулирование зачастую является более гибким и прагматичным, чем контроль правительственного агентства, поскольку оно в большей степени отражает взгляды индустрии. В случае микрофинансирования оно с меньшей долей вероятности приведет к чрезмерным мерам, ограничивающим доступ к финансовым услугам, и, скорее всего, будет способствовать расширению доступа с течением времени.

¹¹ См. ЭКИАфрика, “Исследование масштабов финансовой грамотности и отчет о стратегии проекта” (документ издан FinMark Trust, Ворна Вэлли, Южная Африка, 2004), раздел 7.

¹² Для дополнительной информации посетите веб-сайт Фонда Ситигруп: www.citigroup.com/citigroup/corporate/foundation.

¹³ Дженнифер Себстад и Моник Коуэн, “Финансовое образование для малоимущих”. Проект финансовой грамотности, Рабочий документ №1. Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовые возможности, 11 апреля 2003. www.microfinanceopportunities.org/publications/.

Однако серьезная проблема состоит в том, что если организация исключается из ассоциации за несоответствие требованиям, ассоциация больше не имеет над ней власти. И эта организация может продолжать заниматься злоупотреблениями, не боясь санкций. Злоупотребления со стороны организаций, не являющихся членами, могут подорвать репутацию индустрии, несмотря на то, что организации-члены ничего не нарушают. Этот риск особенно высок, если значительное количество исключенных организаций свободно функционируют, совершенно не заботясь о том, чтобы соответствовать требованиям. Только в том случае, если добровольные ассоциации представителей индустрии выработают вызывающий доверие, широко известный публичный брэнд, они станут достаточно сильными, чтобы влиять на тех, кто не является членом, и стимулировать организации оставаться в рамках ассоциации.

В Иллюстрации 2 приводится пример саморегулирования: Обязательства по защите потребителей, принятые в конце 2004 года организациями-членами ACCIÓN и Микрофинансовой сетью (МФС). Рабочая группа МФС в области защиты потребителей разработала обязательства и в настоящее время занимается отслеживанием передовых методов по мере того, как происходит их внедрение.¹⁴ Обязательства охватывают все основные категории мер защиты потребителей, которые мы рассматривали в этой статье.

Государственный контроль соблюдения мер по защите потребителей может быть громоздким и бюрократическим. Чтобы проводить мониторинг соответствия требованиям и осуществлять эффективную процедуру рассмотрения жалоб, необходимы значительные кадровые и финансовые ресурсы. Из-за того, что это является их обязанностью, регуляторные органы могут настойчиво преследовать цели защиты потребителей, возможно, даже за счет расширения охвата тех, кто в настоящее время нуждается в услугах. В то же время преимущество государственного регулирования перед саморегулированием состоит в том, что оно охватывает все организации, независимо от того, являются ли они членами ассоциаций.

Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки, и ни один из них не является универсальным решением. Соответствующий подход в отношении контроля для отдельно взятой страны зависит от зрелости и величины микрофинансовой индустрии и (мнимых и фактических) масштабов злоупотреблений. Даже саморегулирование может

нуждаться в государственных агентствах и многое почерпнуть от сотрудничества с ними (смотрите раздел “Регулирование и контроль” Обязательства по защите потребителей в Иллюстрации 2). В действительности саморегулирование и государственный контроль идут рука об руку. Но когда государственный контроль рассматривается как прямая замена саморегулирования, имеет место тенденция к чрезмерному контролю. Результатом может стать подрыв конкуренции и, в конечном счете, ограничение доступа к услугам для малоимущих.

Заключение

Вопрос защиты потребителей в микрофинансировании представляет серьезную важность. Очень немногие кредитные организации и политики не согласятся с принципами защиты потребителей. Однако не достигнут консенсус в отношении масштаба и интенсивности соответствующих мер или механизмов контроля, особенно в развивающихся странах. В результате развивающиеся страны могут неоправданно применять механизмы и подходы, заимствованные у развитых стран, без соответствующей оценки затрат и преимуществ, что часто вызывает непредвиденные последствия.

В странах, где наблюдается сильное политическое давление в отношении внедрения новых защитных мер, регуляторные и политические органы должны тщательно обдумать, какое воздействие могут иметь данные меры, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Чрезмерная защита может привести к прямо противоположным результатам. Вместо того чтобы содействовать формализации и интеграции микрофинансов в традиционный финансовый сектор, МФО могут быть вытеснены за рамки правовой среды. Это, скорее всего, приведет к незащищенности всех заемщиков.

Даже в странах, где злоупотребления еще не представляют проблем, стимулирование мер по обучению клиентов и передовых методов индустрии принесет значительную пользу и может снизить, если не устранить, давление и чрезмерное регулирование в будущем. Микрофинансовые организации должны рассмотреть возможность принятия на себя добровольных обязательств, предусматривающих эффективную защиту потребителей, и культуры, ориентированной на

¹⁴ Для дополнительной информации посетите веб-страницу МФС: www.bellanet.org/partners/mfn.

интересы потребителей. Соответствующее соблюдение таких принципов и приверженность передовым методам потребует преданности сотрудников всех уровней. Независимо от регуляторной среды по за-

щите потребителей, лишь подход, ориентированный на интересы потребителей, может стать единственной долгосрочной стратегией выживания для микрофинансовых организаций на конкурентных рынках.

Иллюстрация 2. Обязательства по защите потребителей ACCIÓN и Микрофинансовой сети (МФС)

Принимая на себя данные обязательства, члены Микрофинансовой сети согласились на следующее:

- Применять данные принципы во всех своих организациях.
- Способствовать широкому применению данных принципов среди микрофинансовых организаций в своих странах.
- Сотрудничать с регуляторными органами своих стран в отношении внедрения эффективных, но необременительных процедур или правил.
- Пропагандировать среди представителей микрофинансовой индустрии в мире важность принципов защиты потребителей.

Принципы

1. *Качество услуг.* Члены МФС будут относиться к каждому клиенту с достоинством и уважением. Члены будут предоставлять услуги по возможности более своевременно и с учетом интересов клиентов.
2. *Прозрачность ценообразования.* Члены МФС будут предоставлять клиентам полную и понятную информацию о действительной стоимости займов и услуг и о том, сколько они получат за свои вклады.
3. *Честное ценообразование.* Члены МФС обязуются устанавливать честные цены на свои услуги. Их цены не должны приносить им чрезмерных прибылей, но должны быть достаточными, чтобы бизнес мог выжить и расти ради расширения охвата.
4. *Избежание чрезмерной задолженности.* Для того чтобы избежать чрезмерной задолженности клиентов, члены МФС не будут выдавать клиентам больше, чем те в состоянии выплатить.
5. *Соответствующие процедуры взыскания просроченной задолженности.* В то время как процедуры сбора просроченной задолженности должны включать энергичное преследование должников, члены МФС обязуются относиться к клиентам с достоинством и не лишать их средств к существованию ради выплаты займа.
6. *Конфиденциальность информации о клиенте.* Члены МФС обязуются соблюдать в тайне информацию о клиентах, чтобы никто посторонний не имел доступа к ней.
7. *Этика поведения персонала.* Члены МФС будут требовать от своих сотрудников придерживаться высоких стандартов поведения в случае конфликта интересов и неэтических поступков, особенно поступков, наносящих вред потребителям (таких как взятки). Против сотрудников, нарушающих данные стандарты, будут применяться санкции.
8. *Механизмы обратной связи.* Члены МФС обязуются обеспечивать формальные каналы связи с клиентами, с помощью которых клиенты могут передавать информацию о качестве услуг. Эти каналы будут включать механизмы реагирования на жалобы отдельно взятых клиентов.
9. *Внедрение мер по защите потребителя в повседневную деятельность.* Члены МФС будут ориентироваться на интересы потребителя при ведении своего бизнеса благодаря таким мерам, как обучение персонала, система стимулирования, финансовое образование потребителей, программы удовлетворения клиентов и прочее.

Регулирование и контроль

Сеть признает, что, в идеале, все микрофинансовые организации должны добровольно соответствовать этим принципам, однако в реальности это зачастую не так. Микрофинансовые организации, соблюдающие эти принципы, не должны страдать от нечестной конкуренции в том случае, если менее сознательные организации игнорируют их. В таких случаях будут необходимы коллективные действия со стороны индустрии либо регуляторных органов с тем, чтобы заставить их соответствовать данным принципам.

Источник: www.bellanet.org/partners/mfn.



Библиография

- ЭКИАфрика, "Исследование масштабов финансовой грамотности и отчет о стратегии проекта". Документ издан FinMark Trust, Ворна Вэлли, Южная Африка, 2004.
- Бриджит Хелмс и Ксавьер Рейлле. *Ограничение процентных ставок и микрофинансы: развитие событий*, Рабочий документ CGAP № 9 Вашингтон, Округ Колумбия: Консультативная группа оказания помощи малоимущим, сентябрь 2004; доступен на www.cgap.org/publications/occasional_papers.html.
- Микрофинансовый доступ. "Вопросы и ответы с Элизабет Райн: обязательства по защите потребителей ACCIÓN и Микрофинансовой сети". Вашингтон, Округ Колумбия. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21416.
- Элизабет Райн. "Инвентаризация: защита потребителей в микрофинансировании—нерегуляторный подход". Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовый доступ, октябрь 2003. Доступна на www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21419.
- Жюли Роби. "Законы о защите потребителей ЕС требуют соответствия от МФО" Внутренний меморандум, 1 апреля 2004.
- Дженнифер Себстад и Моник Коуэн. "Финансовое образование для малоимущих". Проект финансовой грамотности, Рабочий документ №1. Вашингтон, Округ Колумбия: Микрофинансовые возможности, 11 апреля 2003. www.microfinanceopportunities.org/publications/.

Обзорная статья

№ 27

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

CGAP с удовольствием ознакомится с Вашими комментариями по данной работе.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433 USA

Тел: 202-473-9594
Факс: 202-522-3744

Эл. почта:
cgap@worldbank.org
Вэб:
www.cgap.org



MICROFINANCE CENTRE
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

Русская версия этого документа переведена, отредактирована и опубликована Центром Микрофинансирования для Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ.

Для того, чтобы получить печатную версию, пожалуйста, свяжитесь с МФЦ по электронной почте: microfinance@mfc.org.pl

Эта публикация доступна также на веб-странице: www.mfc.org.pl

