



Policy Monitor

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

№ 3, Май 2003

В ЭТОМ НОМЕРЕ:

CEE / NIS НОВОСТИ И МНЕНИЯ

ТАДЖИКИСТАН

Разработка законопроекта по микрофинансированию 1

КАЗАХСТАН

Новый Закон о микрокредитовании 1

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Первый специализированный Закон о микрокредитовании в регионе, подвергающийся изменениям 2

АЗЕРБАЙДЖАН

Правовые проблемы микрофинансирования 3

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

СЕРБИЯ И ЧЕРНОГОРИЯ

Регулирование микрофинансовой деятельности в Черногории центральным банком 4

МОНГОЛИЯ

Небанковские финансовые учреждения и правовая среда 5

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

Микрофинансовые банки и политический диалог 6

Проектирование налогов 8

Рабочий документ МВФ 9

ВСТРЕЧА С РАЗРАБОТЧИКОМ ПОЛИТИКИ

Интервью с госпожой Дыйканбаевой Гульнаррой Саякбаевной, Членом правления Национального Банка Кыргызской Республики 11

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

CEE / NIS НОВОСТИ И МНЕНИЯ

ТАДЖИКИСТАН

Разработка законопроекта по микрофинансированию

КЕТРИН ЛАУЕР, НЕЗАВИСИМЫЙ КОНСУЛЬТАНТ

Национальный Банк Таджикистана (НБТ) – в настоящее время находится в процессе разработки законопроекта по микрофинансированию. Техническую помощь предоставила Международная Финансовая Корпорация (IFC), а финансовую USAID. IFC и USAID организовали круглый стол в конце марта в Алма-Ате, Казахстан. Различные политики из Таджикистана (представляющие НБТ, Канцелярию президента, Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство государственных доходов и налогообложения, Антимонопольный комитет и Юридический департамент Правительства) и МФО, работающие в Таджикистане, обсуждали предварительную версию законопроекта, а также предлагали изменения к налоговому кодексу.

Законопроект, вероятнее всего определит три

типа МФО: организации, принимающие депозиты, лицензированные НБТ, и два различных типа не депозитарных организаций, сертифицированных НБТ – неприбыльная организация, освобожденная от налогов, и коммерческая компания (организованная как компания с ограниченной ответственностью, или как акционерное общество). Организация, принимающая депозиты, будет контролироваться, и регулироваться НБТ. Ожидается, что не депозитарные организации будут должны предоставлять отчеты в НБТ, но не будут подлежать регулированию с его стороны.

Ожидается, что проект закона будет представлен на рассмотрение Парламента во втором квартале 2003 года. Тем временем, МФО продолжают предоставлять микрозаймы в соответствии с Гражданским кодексом. ■

КАЗАХСТАН

Новый Закон о микрокредитовании

МАРЦИН ФИАЛКОВСКИ, КООРДИНАТОР ПРАВОВОЙ ПРОГРАММЫ, МФЦ

6 марта Президент Казахстана подписал новый “Закон о микрокредитных организациях”, что стало заключительным шагом в процессе создания первого, специализированного микрофинансового законодательства в Казахстане. Новый закон – результат почти двухлетнего сотрудничества между Национальным Банком Республики Казахстан и советниками USAID.

Новый закон определяет Микрокредитные Организации (МКО)¹ как юридические субъекты, вовлеченные в деятельность по микрокредитованию. Допускаются две формы МКО,

коммерческая (учрежденная как экономическое партнерство) и некоммерческая (учрежденная как общественный фонд). Закон предусматривает, что некоммерческая МКО может быть учреждена только для обеспечения финансовой поддержки предпринимательской деятельности юридических и физических лиц, занятых в микро и малом бизнесе.

Размер каждого микрокредита подпадает под два ограничения: во-первых, МКО не могут предоставлять кредиты заемщику в размере,

продолжение на 2 странице ►

превышающем 25% капитала МКО; во вторых, ни один микрокредит не может превышать 1000 “минимальных расчетных показателей”, установленных в соответствии с Законом о Республиканском Бюджете на рассматриваемый календарный год.

В дополнение к микрокредитованию, МКО могут осуществлять следующую деятельность:

- Получать займы (за исключением приема сбережений населения в качестве предпринимательской деятельности) и гранты от резидентов и нерезидентов;
- Инвестировать капитал в государственные ценные бумаги, корпоративные ценные бумаги, вносить деньги на депозит в банки второй категории и производить другие инвестиции, которые являются законными согласно Казахскому законодательству;
- Осуществлять сделки с залоговой собственностью, полученной в качестве обеспечения микрокредита;
- Участвовать в уставном капитале других юридических лиц;
- Распоряжаться своим имуществом;
- Предоставлять консультативные услуги, связанные с микрокредитованием;
- Передавать в лизинг собственное имущество;
- Участвовать в операциях лизинга;
- Предоставлять бесплатное обучение.

Закон о МКО не уполномочивает НБРК, лицензировать, регулировать или контролировать

МКО, что соответствует цели НБРК минимизировать свое вмешательство в МКО. Это означает, что МКО не подчиняются таким пруденциальным требованиям как минимальный капитал, минимальная ликвидность, обязательная продажа части валютной выручки или лимитирование суммы займов.

Тем не менее, МКО должны будут соответствовать общим правилам бухгалтерского учета, отчетности, ведения документов и т.д. Однако закон не требует от МКО регистрации или получения разрешения от органов центральной власти, чтобы осуществлять деятельность в качестве МКО, ни предоставления периодических отчетов органам центральной власти.

Хотя отсутствие лицензирования или процесса получения разрешения для МКО облегчит учреждение подобных организаций, это принесет также некоторые новые трудности. Действительно, одним из побочных эффектов отсутствия процесса получения лицензии от НБРК, вероятно, будет применение НДС к кредитам, предоставляемым МКО. По той же самой причине, МКО не могут вычесть расходы на резервирование под потери по займам из облагаемого налогом дохода. Эти проблемы налогообложения уже были выявлены советниками USAID, которые призвали НБРК попытаться уладить эту ситуацию с соответствующими налоговыми органами.

Другая практическая проблема, возникшая в связи с законом, касается строгих условий, предъявляемых к кредитной документации. Каждый микрокредит должен содержаться в отдельной папке, и МКО должна получить от каждого заемщика его регистрационные документы (в случае если это юридические лица) и информацию о трудоустройстве (в случае если это индивидуальный заемщик), или государственный документ о статусе безработного. Для микрокредитов, которые обеспечиваются гарантией, папка микрокредита должна содержать подписанное гарантом соглашение, и доказательства юридических полномочий гаранта по предоставлению гарантий. Такие требования, если МКО будут их тщательно соблюдать, сделают кредитование заемщиков неофициального сектора и займы с групповым поручительством чрезвычайно трудоемкими, если не невозможными. ■

В подготовке статьи принимали участие Гаухар Серикбаева, Брайан Стайруолт и Тимоти Р. Лиман.

¹ В русской версии закона используется термин “микрокредитная организация” для МКО, и “кредит” вместо термина “заем”. В существующем английском переводе термины “кредит” и “заем” используются попеременно. В этой статье, мы используем термин “кредит”, как в русской версии.

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Первый специализированный Закон о микрокредитовании в регионе, подвергающийся изменениям

Тимоти Р. Лиман, Старший консультант МФЦ по юридическим вопросам, исполнительный директор Фонда Дей, Берри и Говард
Михрет Диздар, Консультант по юридическим вопросам, Фонд Поддержки Долгосрочного Развития

Вступление

Босния и Герцеговина (БиГ) – первая страна в Европейско-Евразийском регионе, которая приняла специализированное законодательство по микрокредитным НПО, известным как “микрокредитные организации” (МКО) – теперь собирается предпринять инициативы по внесению изменений в это законодательство. Хотя некоторые из предложенных изменений должны затронуть проблемы, характерные только для БиГ, многие из них могут найти применение также и в других странах региона.

Исторический фон

БиГ состоит из двух конституционных субъектов (Субъекты), Федерации Боснии и Герцеговины

(Федерация) и Республики Сербской (РС). Конституция БиГ предоставляет Субъектам полномочия принимать большинство экономических законов, хотя она также рассматривает всю территорию БиГ как единую экономическую зону. Соответственно, не существует единого Закона о МКО, а две отдельные части законодательства – одна, принятая в Федерации в 2000 году и другая, принятая в РС в 2001 году.

Два Закона о МКО весьма близки, и каждый предусматривает формирование и деятельность специализированной формы НПО – микрокредитной организации. Законы о НПО обоих Субъектов не были реформированы во время принятия Законов о МКО, и не

предлагали никакого приемлемого решения для осуществления микрокредитования на некоммерческой основе. Каждый из Законов о МКО признает создание МКО в соответствии с другим законом, который разрешает МКО предоставлять услуги микрокредитования по всей территории БиГ. Приблизительно 45 МКО были зарегистрированы в БиГ с момента принятия первого Закона о МКО, согласно которому, 11 из них были уполномочены предоставлять услуги в обоих Субъектах.

Помимо МКО, Закон БиГ в настоящее время не предусматривает никаких других форм финансового учреждения, кроме лицензированных коммерческих банков. Финансируемый Мировым Банком Проект Местных Инициатив, который

возглавил процесс принятия Законов о МКО (USAID предоставил помощь по разработке проекта закона) планирует на второй стадии работы обеспечить правовую среду для разнообразных форм финансовых учреждений. Это позволит осуществлять операции микрофинансирования финансовым компаниям, ассоциациям кредитования и сбережений, которыми владеют и управляют собственные члены, и, в конечном счете, возможно, даже специализированным банкам микрофинансирования (законы и инструкции для коммерческих банков не разрешают в настоящее время подобным организациям учреждаться подобно обычным коммерческим банкам).

Взаимодействие и гармонизация

Хотя они и очень схожи в наиболее важных вопросах, оба Закона о МКО в настоящий момент отличаются несколькими фундаментальными аспектами. Из них, возможно, наиболее существенный – местонахождение и характер правового надзора за МКО. Закон Федерации предусматривает только простую регистрацию, в рамках Министерства социальной политики, перемещенных лиц и беженцев, и не предусматривает никакого надзора за деятельностью МКО после их первоначальной регистрации. Закон РС перекладывает ответственность по регулированию на Министерство финансов, которое также имеет полномочия согласно закону, издавать распоряжения, определяющие максимальную сумму займа и ежегодные требования по отчетности для МКО, работающих в РС.

С целью гармонизации двух этих законов и обеспечения одинакового отношения к МКО, независимо от того, где они сформированы и действуют, необходимо исправить Закон о МКО Федерации, чтобы наделить Министерство финансов Федерации полномочиями, подобными или идентичными, осуществляемым Министерством РС. Это изменение должно способствовать повышению прозрачности в рамках сектора с помощью предоставления ежегодного отчета в Федерации, как это уже применяется в РС.

Изменения, способствующие освобождению от налога на прибыль

В настоящее время соответствующие законы Федерации интерпретируются таким образом, чтобы обеспечить МКО освобождение от налога на прибыль, в то время как соответствующие положения закона РС интерпретируются по-другому в данном аспекте.² Чтобы расширить возможности МКО в плане освобождения от налога на прибыль, в обоих Субъектах в будущем (в том числе после проведения налоговых реформ, которые уже находятся в стадии

АЗЕРБАЙДЖАН

Правовые проблемы микрофинансирования

Фуад Маммадов, Юриконсульт, ACDI/VOCA; Чингиз Маммадов, Председатель АМФА

Микрофинансовая деятельность в Азербайджане регулируется в соответствии с Гражданским кодексом и Законом о банках и банковской деятельности. Правила обязывают МФО зарегистрироваться в качестве юридических лиц в Министерстве юстиции и получить лицензию Национального Банка. Таким образом, в принципе, НПО могут вести деятельность по

составлению проекта в Федерации), ожидается, что Законы о МКО обоих Субъектов будут исправлены для избежания потенциального злоупотребления практикой освобождения от налога на прибыль. Главным среди этих изменений будет требование, чтобы чистые активы МКО после ее роспуска были внесены в одну или несколько МКО, в другие НПО, организованные для целей общественного блага, или в один или несколько общественных органов власти БиГ (либо на Государственном уровне, либо на уровне Субъекта, либо на региональном или местном уровне). Ожидаемые изменения не предусматривают при роспуске МКО распределения ее чистых активов вне БиГ.

Изменения, чтобы поощрить коммерциализацию

Возможно, наиболее существенные изменения в плане долгосрочного развития сектора микрофинансирования в БиГ будут нацелены на облегчение преобразования МКО в другие формы коммерческих финансовых учреждений, как только будет очищен путь для создания таких новых форм. Эти изменения, с учетом того факта, что капитал доноров должен, в конечном счете, истощиться, то есть, многие МКО обнаружат потребность в поиске новых источников капитала, доступного только коммерческим юридическим лицам.³

К примеру, ожидается, что Законы о МКО будут дополнены, чтобы позволить МКО быть учредителями коммерческих финансовых компаний и передавать портфели микрозаймов и другую собственность подобным организациям в обмен на акции. Кроме того, ожидается, что в закон будут внесены изменения, чтобы позволить МКО, которые подверглись такому преобразованию, выбрать любой из трех возможных путей деятельности после преобразования: (1) само распуститься и перераспределить акции вновь сформированной компании в соответствии с

кредитованию или учреждать МФО.

Однако недавняя поправка к Закону о банках и банковской деятельности предусматривает, что некоммерческие организации наряду с политическими партиями, государственными агентствами и местными властями не могут быть учредителями кредитных организаций

продолжение на 4 странице ►

ограничениями на распределение чистых активов, как описано выше; (2) продолжать свою деятельность как МКО с использованием дивидендов коммерческой компании (возможно служа своего рода низшим уровнем микрокредитной организации, работающей с более бедными клиентами и меньшими суммами займов, как “испытательный полигон” для клиентов, которые в конечном счете переходят к получению займов у недавно учрежденной коммерческой компании) или (3) стать своего рода фондом, который использует дивиденды коммерческой компании для предоставления грантов, чтобы поддерживать развитие микропредприятий в БиГ (наподобие грантов другим МКО или НПО, обеспечивающим услуги бизнес-развития предпринимателям с низким доходом).

Для тех МКО, которые соответствуют минимальным требованиям к капиталу для создания и получения лицензии коммерческого банка (возможно с помощью дополнительных инвестиций от других стратегических инвесторов), ожидаемые изменения к Законом о МКО предусматривают также и этот вариант трансформации. Варианты деятельности после преобразования для МКО, претерпевших подобный вид трансформаций, как ожидается, будут такими же, как и для организаций, трансформирующихся в финансовые компании. ■

² Статья 14, Параграф 2, Закона о МКО РС ясно гласит: “активное сальдо доходов МКО над ее расходам не подлежит налогообложению”. Некоторые интерпретировали это условие, как освобождение от налога на прибыль, несмотря на то, что МКО не упоминаются в списке организаций, освобожденных от налога на прибыль непосредственно в тексте закона налога на прибыль. Другие доказывают, что упоминание в Законе о МКО не может иметь правовой силы без параллельного изменения в законе о налоге на прибыль.

³ Некоторые МКО, возможно, предпочтут преобразование в ассоциации сбережений и кредита, как только эта юридическая форма станет возможной в БиГ. Однако, вероятные ограничения на привлечение внешнего капитала в такие организации из любых источников, кроме членских взносов могут отрицательно повлиять на привлекательность данного выбора.

(Статья 16.1). В свою очередь, Гражданский кодекс определяет НПО как неприбыльные организации. Таким образом, данная поправка запретила международным НПО учреждать МФО в Азербайджане.

В настоящее время, микрофинансовые организации имеют только один реальный выбор – зарегистрироваться как местные компании с ограниченной ответственностью. Это означает, что они рассматриваются как вполне коммерческие юридические лица без упоминания деятельности по социальному развитию. На практике, это привело к критическому изменению правовой среды, в которой МФО приходится работать. Например, микрофинансовые организации должны были заплатить приблизительно \$110, чтобы получить лицензию Национального Банка, а компании с ограниченной ответственностью теперь должны уплатить около \$5,400.

Другая трудность, с которой приходится сталкиваться сектору микрофинансирования в Азербайджане – различное налогообложение МФО, в зависимости от источника финансирования. Азербайджан подписал соглашение с

США относительно некоторых налоговых льгот. Таким образом, если НПО осуществляют программу, финансируемую американским Правительством в Азербайджане (например, Finca, Спасите Детей, ADRA и ACDI/VOCA), то они освобождаются от НДС и корпоративного подоходного налога. В общем, эти налоги составляют третью часть доходов МФО. Даже притом, что такие программы потеряют налоговые льготы, как только прекратится финансирование USAID, в настоящее время преимущество по сравнению с организациями, не поддерживаемыми USAID. Как, например, МФО, учрежденные Норвежским Советом Беженцев, Норвежским Гуманитарным Предприятием, Датским Советом Беженцев и базирующимся в Великобритании, OXFAM – все они являются членами Азербайджанской Микрофинансовой Ассоциации (АМФА).

Азербайджанская Микрофинансовая Ассоциация пытается достичь общего подхода к решению проблем налогообложения. В настоящее время, МФО обязаны оплатить все налоги, применимые к коммерческим компаниям, включая налог на

прибыль. Некоторые МФО, работающие в Азербайджане, особенно обслуживающие внутренне перемещенных лиц и беженцев, пытаются доказать, что их некоммерческий статус должен предоставлять им возможность не платить никаких налогов на прибыль, даже если они и зарегистрированы как коммерческие компании. Другие МФО готовы платить налоги, но только по определенным правилам, приспособленным к микрофинансовой деятельности, и не основанным на устаревших методах вычисления прибыли.

Когда была создана АМФА в декабре 2001 года, только три члена были зарегистрированы Министерством юстиции и имели лицензию Национального Банка. Однако усилия АМФА в поддержку своих членов были вознаграждены, и теперь только два члена АМФА не зарегистрированы, один из которых – Спасите Детей – близок к регистрации. ■

Вы можете прочитать больше о правовых и регуляторных проблемах, которые стоят перед МФО в Азербайджане в Мониторе Политики #2, на вебсайте МФС www.mfc.org.pl

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ НОВОСТИ СТРАНЫ

СЕРБИЯ И ЧЕРНОГОРИЯ

Регулирование микрофинансовой деятельности в Черногории центральным банком

ЛУКА ДЖУРОВИЧ, МЕНЕДЖЕР ПРОГРАММЫ, АЛТЕР МОДУС

Введение

Микрофинансирование, или если быть точным, микрокредитование – все еще является достаточно новым видом финансовых услуг в Черногории. Самые первые микрораймы были выданы летом 1999 года. Сегодня существуют три неправительственных МФО и один банк, предлагающие микрокредиты в стране. Суммарный портфель трех неправительственных МФО оценивается в 7 миллионов Евро. Микрокредитная деятельность в Черногории получила финансовую поддержку ряда международных доноров, в их числе наиболее значительными являются USAID, UNHCR, NOVIB и CIDA.

Микрофинансирование в Черногории всегда испытывало дружественное отношение со стороны Правительства. Правительство признает важность и значение микрофинансирования и роль микрофинансирования в облегчении очень трудных условий жизни населения, вызванных частично переходом к рыночной экономике и приватизацией

государственных предприятий. Официальная позиция Правительства и признание микрофинансирования изложены в “Национальной стратегии развития малого и среднего бизнеса”, принятой в июне 2002 года. Эта позиция также выразилась в сотрудничестве с МФО при разработке правовой базы микрофинансовой деятельности.

История развития законодательства

Микрофинансовые услуги в Черногории, с самого начала, предоставлялись в рамках Правительственного “Декрета о путях предоставления кредитов НПО физическим и юридическим лицам в Черногории”, принятого в сентябре 1998 года. Этот декрет стал результатом усилий Алтер Модус и Корпуса Милосердия и их работы с Канцелярией вице-премьера. Декрет обеспечил благоприятные условия для начала микрофинансовой деятельности в Черногории, но он не был адекватным долгосрочным решением.

В Черногории (как и во многих странах с переходной экономикой), постоянно принимаются новые законы, и всегда существует угроза, что новое законодательство “забудет” о Декрете и установит новый свод правил для микрофинансирования. В ноябре 2000 года, Парламент Черногории принял “Закон о Центральном банке” (ЦБ), который предоставляет ЦБ статус высшего и единственного органа, регулирующего все финансовые услуги на рынке. С принятием этого Закона, Декрет потерял силу, и организации, занимающиеся микрофинансированием, продолжали работать в состоянии правовой неопределенности.

Это послужило ясным сигналом к действиям для Алтер Модус и возможностью повлиять на создание стабильного правового поля для развития микрофинансирования в Черногории. Первый контакт с ЦБ состоялся вскоре после принятия Закона о ЦБ, но потребовалось какое-то время прежде, чем ЦБ был готов обсуждать микрофинансирование. Как только должностные лица ЦБ были готовы обсуждать

проблему, была сформирована неофициальная коалиция с Агроинвест (другой неправительственной МФО в Черногории) по поиску подходов к ЦБ. Начался процесс консультаций, и ЦБ пригласил к участию KPMG, которая является официальной консалтинговой группой Центрального Банка Черногории. Процесс продолжался около 12 месяцев, и первый проект был готов в октябре, 2002 года. Понимая, что закон нуждается в политической поддержке Ассоциации Банков Черногории, Алтер Модус начал процесс лоббирования, чтобы гарантировать положительный ответ Ассоциации. В начале декабря Ассоциация Банков сообщила о своей поддержке, и “Решение по микрофинансовым организациям” было, наконец, одобрено и вступило в силу 17 декабря, 2002 года.

“Решение по микрофинансовым организациям”

“Решение по микрофинансовым организациям” обеспечивает правовую базу для основания, лицензирования и отзыва лицензии, а также для деятельности и контроля деятельности микрофинансовых организаций. Решение определяет, что услугами микрофинансирования являются:

- Предоставление займов на определенные цели для проектов развития микро компаниям;
- Инвестирование в краткосрочные ценные бумаги, выпущенные Правительством Республики Черногория, и иного рода краткосрочные бумаги финансового рынка;
- Предложение финансовых лизинговых услуг;
- Предложение консалтинговых услуг.

И может осуществляться любой акционерной компанией, компанией с ограниченной ответственностью или НПО.

Требование к минимальному размеру основного капитала 100,000 Евро. Решение ограничивает максимальный размер первоначального займа в 3,000 Евро для индивидуальных заемщиков, и в 5,000 Евро для зарегистрированного бизнеса, и максимальный размер повторных займов до 8,000 Евро для индивидуальных заемщиков, и 20,000 Евро для бизнеса.

Решение требует от МФО придерживаться политики по резервированию под убытки по займам в соответствии со следующими принципами:

- 2 – 24 % невыплаченного баланса займа для займов, с просрочками до 30 дней.
- 25 – 49 % невыплаченного баланса займа для займов, с просрочками от 31 до 90 дней.
- 50 – 74 % невыплаченного баланса займа для займов, с просрочками от 91 до 180 дней.
- 75 – 99 % невыплаченного баланса займа для займов, с просрочками от 181 до 270 дней.
- 100 % невыплаченного баланса займа для

займов, с просрочками более 271 дня.

МФО должны предоставлять периодические отчеты в ЦБ. По некоторым из требуемых отчетов, включая балансовый отчет и отчет о прибылях и убытках, классификацию активов, резервы, график платежей по активам и обязательствам, источники финансирования и т.д., МФО должны проводить ежегодный независимый аудит, который должен быть осуществлен одним из признанных ЦБ аудиторов.

Мы верим, что Решение, создает благоприятную и дружественную среду для осуществления микрофинансовой деятельности в Черногории. Решение, определенно, признает существование и важность услуг микрофинансирования. Однако мы ожидаем, что новые трудности возникнут, прежде всего, в процессе выполнения Решения и “столкновений” традиционного банковского сектора и традиционных видов микрофинансирования. ■

МОНГОЛИЯ

Небанковские финансовые учреждения и правовая среда

Д. Ундрал, КОНСУЛЬТАНТ ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ, ХАС БАНК

После демократической революции 1990 года, однообразная государственная банковская система, была демонтирована, и начали учреждаться первые коммерческие банки. Это стало одним из самых ранних шагов по преобразованию централизованной плановой экономики в рыночную и приватизации госсобственности.

Создание первых коммерческих банков в соответствии с “Хартией стандартов по основанию и деятельности коммерческих банков”, одобренной Советом Министров Народной Республики Монголия в 1990 году, происходило в стране без соответствующей правовой среды, и установленной монетарной и кредитной политики. Кроме того, еще не произошла приватизация принадлежащих государству предприятий. Первый опыт зачастую бывает болезненным. Поскольку недавно созданные банки проводили деятельность по кредитованию без достаточных знаний, большинство банков стало неплатежеспособным или обанкротилось, что привело к потере общественного доверия к банковскому сектору.

В 1991 году Государственный Бага Хурал (нижняя палата парламента) принял Закон о банках, который установил правовую базу для двухъярусной банковской системы, позволяющую физическим и юридическим лицам учреждать банки. Поправки к Закону о банках, принятые в 1993 году, запретили небанковским субъектам проведение банковских операций без лицензии Центрального банка.

Позднее, в девяностых годах, были приняты новые законы для укрепления безопасности финансовой системы, поскольку активная выдача займов коммерческими банками привела к высокому уровню не возвратов и угрожала существованию многих коммерческих

банков. Среди них Закон о приеме депозитов, порядке расчетов и кредитной деятельности, принятый в 1995 году, и поправки к Закону о банках и к Закону о Центральном банке – оба в 1996 году.

Хотя введение в действие новых законов имело существенное положительное воздействие на правовую среду банковского сектора, они не отражали интересов небанковских микрокредитных учреждений. Действительно, поправки к Закону о банках 1993 года, позволили небанковским субъектам, зарегистрированным согласно Закону о компаниях, проводить банковские операции по лицензии Центрального Банка, но недостаточно ясный порядок получения лицензии не допускал учреждение микрофинансовых организаций. Развитие сектора микрофинансирования существенно замедлилось до 1999 года.

Коммерческие банки, владеющие приблизительно 60 процентами финансовых активов кредитного сектора предоставляли относительно крупные кредиты под высокие процентные ставки с жесткой политикой относительно имущественного залога. Следовательно, банки сконцентрировали свой портфель займов у ограниченного круга клиентов, которые соответствовали их строгим требованиям. Ограниченный доступ большинства населения к финансовым услугам обусловил спрос на финансовых посредников, которые могли бы предоставить гибкие финансовые услуги по разумной цене.

Повышенный спрос на финансовые услуги привел к дальнейшим поправкам к Закону о банках в 1997 году и поправкам к Гражданскому кодексу в 1999 году, которые сделали возможным учреждение небанковских финансовых учреждений (НБФУ). Поправки разре-

продолжение на 6 странице ►

шили создание НБФУ, лицензированных Центральным банком. От Центрального банка также требовалось разработать политику и процедуры лицензирования и контроля НБФУ. В результате, управляющий Центрального банка выпустил в марте 1999 года "Сборник правил по контролю НБФУ и предоставлению лицензии на проведение определенных банковских операций" и начал работу над порядком получения лицензий. Согласно этому сборнику правил, НБФУ разрешается предпринимать следующую деятельность: привлечение депозитов, кредитование, услуги по обмену иностранной валюты, финансовый лизинг, денежные переводы и платежи. Первым лицензированным НБФУ стал Х.А.С. LLC. Х.А.С. LLC внес большой вклад в развитие НБФУ своим сотрудничеством с правительственными и другими организациями в становлении надлежащей правовой среды. При поддержке UNDP, Х.А.С. лоббировал законы и проводил разъяснительную работу среди политических деятелей и широкой публики. Кроме того, Х.А.С. участвовал в рабочих группах по разработке необходимых законов и стандартов бухгалтерского учета для НБФУ.

Сегодня, 64 НБФУ работают в Монголии как местные компании, последовав за примером Х.А.С. по учреждению НБФУ. Отчет, опубликованный в 2003 году Центральным банком,

демонстрирует, что баланс займов НБФУ достиг 30.6 миллиардов монгольских тугриков в III квартале 2002 года (по сравнению с 13 миллиардами на конец 2001 года), их активы значительно увеличились.

В январе 2002 года Гражданский кодекс был исправлен, чтобы прояснить правовую базу для предоставления займов, то есть обязательств заемщиков, определение контракта займа, процентной ставки и т.д.

Несколькими месяцами позже, в декабре 2002 года, парламент Монголии принял Закон о небанковских финансовых операциях, который проясняет вопросы надзора, связанные с возрастающей ролью и числом НБФУ на финансовом рынке. Согласно новому закону, только юридические лица, зарегистрированные в Монголии и иностранные юридические лица, действующие на основе двусторонних соглашений, имеют право на получение лицензии Центрального Банка. Субъекты, финансируемые из государственного бюджета, также как религиозные, политические или неправительственные организации не имеют права проводить небанковские финансовые операции, даже если они занимаются только кредитованием. Закон о НБФУ позволяет проводить следующую деятельность: предоставление займов, посредничество, финансовый лизинг, предоставление гарантий, выпуск платежных

документов, услуги трастов, услуги по обмену иностранной валюты, консультации по инвестициям и инвестиции в краткосрочные финансовые документы. Однако новый закон запрещает НБФУ привлечение депозитов и предоставление платежных услуг (в противоположность Сборнику правил⁴, выпущенному управляющим Центральным Банком в 1999 году, который разрешал подобную деятельность). Проблемы управления и организации отражены в Законе о компаниях. Каждое НБФУ должно исполнить различные существующие пруденциальные стандарты, установленные Центральным Банком, включая размер резервного фонда, ликвидность, достаточность капитала, резервы под убытки по займам, риски по операциям с иностранной валютой и другие требования. Наконец, закон предусматривает санкции за несоблюдение его требований.

Введение в действие закона стало важным шагом вперед в развитии микрофинансирования, поскольку он прояснил правовой статус НБФУ, и спектр деятельности, проводимой НБФУ. Он также определил необходимые предварительные условия по защите прав клиентов. ■

4 Сборник правил по контролю НБФУ и предоставлению лицензии на проведение определенных банковских операций, изданный в марте 1999 года был заменен "Процедурами лицензирования НБФУ", изданными в январе 2003 года.

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

Микрофинансовые банки и политический диалог

Шарлотта Грей, Старший специалист по малому и среднему бизнесу, ЕБРР

Когда в конце 1997 года Микро Энтерпрайз Банк Босния открыл свои двери, ЕБРР, совместно с другими международными финансовыми учреждениями (МФУ) и донорами⁵, инвестировали капитал в десять микрофинансовых банков (МФБ) в Юго-восточной Европе и СНГ⁶, одиннадцатый банк должен открыться в ближайшее время. Эти банки, выдали почти 170,000 займов, на сумму \$ 976 миллионов. В настоящее время, они предоставляют 7,700 бизнес займов в месяц, портфель займов составил US\$ 365 миллионов. Некоторые, но не все банки предлагают займы на приобретение жилья и потребительские займы.

Кроме того, ЕБРР был вовлечен в программы микрокредитования в нескольких странах⁷, где существуют банки, желающие работать с микро и малыми предприятиями. ЕБРР также имеет пакет акций в компании микрофинансирования, которая занимается предоставлением займов в

Молдове, начиная с 1999 года. Совместно, эти программы рассчитывают предоставить еще 140,000 займов на общую сумму более чем \$ 1.1 миллиарда.

Эта статья, прежде всего, рассматривает проблемы политического диалога, с которыми сталкиваются микрофинансовые банки, и что ЕБРР предпринимает в этой области. Мы должны прояснить, однако, что наши акционеры тоже проявляют активность в политическом диалоге, и некоторые "банки партнеры" также вовлечены в попытки улучшить правовую и регуляторную среду.

МФБ, прежде всего, сконцентрированы на предоставлении займов своему целевому рынку: микро и малым предпринимателям. Однако чтобы надлежащим образом обслуживать этих клиентов, и чтобы достичь долгосрочной самокупаемости, МФБ должны предложить диапазон банковских услуг для индивидуальных

клиентов, и внутри страны и за рубежом, и по этой причине иметь полноценную банковскую лицензию. Таким образом, многие из правовых и регуляторных проблем, стоящих перед МФБ являются общими для всего банковского сектора. В каждой стране, политический диалог МФБ должен соответствовать в наибольшей степени диалогу банковского сектора в целом. С другой стороны, из-за специализированного характера МФБ, существуют некоторые аспекты правовой и регуляторной среды, которые по-иному или более остро затрагивают МФБ, чем большие банки с более разнообразным портфелем. Время от времени, поэтому, наш политический диалог должен отличаться от остальной части банковского сектора.

Особый политический диалог в регионе Юго-восточной Европы и СНГ, с самого начала, был неотъемлемой частью работы микрофинансовых банков, отражая характер их акционеров и практические потребности по улучшению окружающей среды, в которой работают банки. Практически по определению, страны, где были учреждены МФБ, имеют слаборазвитый и часто неадекватно регулируемый банковский сектор. Большинство стран перенесло банковский кризис в последние десять лет, и многие из существующих банков рассматриваются, или до

СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

недавнего времени рассматривались, как оружие государственного аппарата, или “карманные банки”⁸, что в итоге приводит к тому, что реальное финансовое посредничество все еще находится на очень низком уровне.

ЕБРР сейчас развивает, совместно с руководством микрофинансовых банков и другими акционерами, более систематизированный подход к политическому диалогу о доступе к деятельности по предоставлению займов. Где возможно, был найден общий язык с банковским сектором в стране, с другими МФО и донорами, и с другими микрофинансовыми организациями, и мы намереваемся развивать это сотрудничество и в дальнейшем. Так как наши ресурсы политического диалога ограничены и проблемы различны, мы сосредотачиваем наши усилия там, где ЕБРР имеет больше шансов быть услышанным, и на тех проблемах, которые принесут максимальную выгоду по улучшению доступа к финансированию⁹.

В плане доступа, к финансированию для микро и малого бизнеса, некоторые проблемы имеют временный, или присущий только определенной стране характер, и могут не иметь широкого применения, но многие из них имеют международное значение и позволяют и в других странах применить полученный опыт. Мы полагаем, что коллективный опыт, который был накоплен микрофинансовыми банками и их акционерами, в выявлении и постановке правовых и регуляторных проблем в десяти странах, может оказать помощь в политической деятельности, которую проводят МФЦ, Российский Центр Микрофинансирования и другие. Некоторые из этих проблем касаются пруденциального регулирования центральными банками и поэтому к ним проявляют в настоящее время ограниченный интерес большинство МФО в регионе – хотя это могло бы измениться, поскольку МФО ищут пути к долгосрочной самоокупаемости. Другие проблемы более присущи всем кредитным организациям.

Специфические международные проблемы, актуальные в настоящее время:

■ **Изменяемая система** регистрации залога и его изъятия во многих странах Центральной и Восточной Европы (Босния, Венгрия, Косово, Македония, Сербия и Словакия). Хотя имущественный залог и не главный критерий для предоставления займов МФБ (или большинством микрофинансовых организаций), функционирующая система регистрации и принудительного изъятия является и желательной сама по себе и должна усилить желание обычных банков кредитовать микро и малый бизнес. ЕБРР последовательно ратует и непосредственно или косвенно поддерживает удобную для клиента, недорогую процедуру регистрации имущественного залога и системы принудительного изъятия. Страны региона

Центр Микрофинансирования (МФЦ) – ведущий исследовательский центр в Центральной и Восточной Европе и Странах СНГ, объединяющий многих членов. Его миссия состоит в поддержке развития сильного и жизнеспособного микрофинансового сектора, для облегчения доступа к финансовым услугам людей с низким доходом, особенно микро-предпринимателей. МФЦ выполняет эту миссию, предоставляя высококачественное обучение (тренинги), консультации, проведение исследований, взаимное изучение, юридические услуги и разработку внутренней политики.

Программа Политики МФЦ

Программа Политики, разработанная в рамках МФЦ, имеет целью способствовать усовершенствованию правовой и регуляторной среды для учреждений микрофинансов в Центральной и Восточной Европе и Странах СНГ. Для достижения этой цели МФЦ комбинирует деятельность в регионе в целом с деятельностью в отдельно взятой стране.

В рамках Программы Политики, ЦМФ проводит *диагностический анализ* существующей правовой и регуляторной среды для организаций микрофинансов Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ, руководствуясь принципом “страна за страной”. Подобные исследования уже были проведены в Армении, Грузии, Сербии и Таджикистане. С результатами исследований вы можете ознакомиться на веб-сайте МФЦ.

Еще одна инициатива, проводимая в рамках

Программы Политики, база данных содержащая правовые акты, связанные с индустрией микрофинансов в Центральной и Восточной Европе и Странах СНГ. База данных содержит надежную обновленную информацию для занятых в индустрии, законодателей и донорских организаций, вовлеченных в развитие правового и регуляторного реформирования микрофинансов.

Наконец, МФЦ организует ежегодный Форум по вопросам Политики, посвященный вопросам законодательства и регулирования в области микрофинансов в Центральной и Восточной Европе и Странах СНГ.

За дальнейшей информацией относительно Программы Политики МФЦ, пожалуйста, обращайтесь к Марцину Фиалковски (marcin@mfc.org.pl)

пошли разными путями к решению данной проблемы, что, соответственно, привело к разным результатам. ЕБРР в настоящее время разрабатывает проект в Юго-восточной Европе, направленный на выработку стандартов, которые помогут определить низкое качество и неэффективность существующих процедур регистрации. Их можно будет использовать как руководящие принципы для разработки процедур регистрации в странах, которые еще их не имеют.

■ **Уровни классификации займов и резервирования под убытки.** Центральные банки все более и более приближают нормы по классификации займов, и резервированию под убытки к Базельским Основным Принципам. Хотя мы и поддерживаем этот процесс, различные пути, которыми центральные банки осуществляют внедрение этих норм могут иметь непредвиденный эффект на портфель микрофинансирования, который зависит от большего числа мелких займов, базирующихся на специфической кредитной технологии. Это может привести к требованиям по резервированию, которые никак не будут соответствовать реальному кредитному риску портфеля займов и станут за пределами дорогими для микрофинансирования. Это – одна из проблем, которая подчеркивает необходимость продолжать работу с центральными банками в отношении специфических особенностей предоставления микро и малых займов, и того, как эта деятельность должна регулироваться.

Поскольку растет количество портфелей, подлежащих пруденциальному регулированию в регионе, и другие МФО рассматривают возможное преобразование, ЕБРР будет продолжать этот диалог везде, где это необходимо.

Другие проблемы, стоящие более чем в одной стране, где МФБ и ЕБРР активно лоббируют внесение изменений:

- Ограничения на кредитование в иностранной валюте в России, Сербии и Украине
 - Излишне обременительные и поэтому дорогостоящие требования по отчетности для банков во многих странах
 - Чрезмерные требования по резервированию, особенно для фондов в иностранной валюте, в некоторых странах
 - Финансовые и административные препятствия для регионального расширения, в России, Украине и Средней Азии.
- Другие инициативы, которые мы хотели бы поддержать и распространить в регионе:
- Создание благоприятной среды для лизинга
 - Пересмотр / реконструкция земельных регистров и кадастров
 - Учреждение функционирующей системы регистрации имущественного залога недвижимости и ипотеки
 - Учреждение кредитных информационных бюро.

Конечно, существуют и другие злободневные политические проблемы, которые препятствуют развитию сектора кредитования микро и малого бизнеса в целом. Коррупция возлагает значи-

▶ *продолжение на 8 странице*

тельное финансовое и административное бремя на микрокредитование (проверки, лицензии, регистрация, налогообложение все это может сопровождаться просьбами о неофициальных платежах). В частности неудачи в реформировании судебного права во многих странах региона сделали чрезвычайно трудным и дорогим юридическую процедуру изъятия имущественного залога по договору займа. Эта ситуация дает банкам возможность оправдывать свое нежелание предоставлять кредиты тем, кто они считают, подвержен высокому риску – микро и малым предпринимателям

Это, конечно, серьезные проблемы, которые требуют много времени и ресурсов на решение. Однако, некоторые Правительства, как выяснилось, имеют желание предпринимать действия и использовать любую возможность по решению данных вопросов.

В то время как все микрофинансовые инвестиции ЕБРР по природе банковские, а большинство других МФО таковыми не являются, мы полагаем, что существуют огромные возможности для сотрудничества в политическом диалоге всех поставщиков микрофинансовых услуг в странах Юго-восточной Европы и СНГ. В частности, поскольку вопрос коммерциализации становится все более актуальным для МФО в регионе, должна появиться возможность для согласования политических инициатив и укрепления способности сектора микрофинансирования влиять на выработку и осуществление политики. ■

5 Как и ЕБРР, «завсегда» инвесторов МФБ образовали Международную Финансовую Корпорацию (IFC), в их числе

KfW, DEG, Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO), the Doen Foundation, Commerzbank и IMI.

6 Микрофинансовые банки были открыты в Албании, Азербайджане, Боснии, Болгарии, Грузии, Косово, Румынии, России, Сербии и Украине. Банк в Македонии планируется открыть в мае 2003 года.

7 Эти страны – Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Республика Кыргызстан, Россия, Украина и Узбекистан

8 Карманные банки это банки, которые эффективно контролируются и существуют, чтобы служить интересам своих владельцев, обычно финансовых индустриальных групп и крупных комбинатов. Их основное отличие состоит в том, что они абсолютно не заинтересованы в исполнении функции обычного финансового посредничества, поскольку они служат только интересам своих основных акционеров и обычно испытывают недостаток капитала и недостаточно прозрачны.

9 Где это возможно, ЕБРР будет более активно участвовать в вопросах влияния на предприятия. Здесь мы бы тоже хотели более тесно сотрудничать с другими заинтересованными группами, поскольку наши ресурсы неминуемо будут исчерпаны. Самые яркие примеры: система регистрации компаний, налогообложение, проверки, товарные знаки и их регистрация.

Проектирование налогов

Крейг Гибиен, налоговый советник международной юридической фирмы SHEARMAN & STERLING,

Девора Буранд, Директор Рынка Капитала, FINCA INTERNATIONAL

... в жизни нет ничего неизбежного кроме смерти и налогов. – Бенджамин Франклин

В то время как политики и заинтересованные лица микрофинансовой индустрии (доноры и прочие) уделяют существенное внимание банковскому пруденциальному регуляторному режиму, который может применяться и к некоторым микрофинансовым организациям (МФО), именно налоговый регуляторный режим страны, в которой ведется работа, наиболее вероятно может затронуть самое большое число МФО. Поскольку, в то время как банковские пруденциальные законы и предписания, вероятно, будут применимы к любой МФО, которая решит, что она хотела бы предложить услуги депозита своим клиентам, налоговое законодательство, вероятно, будет применимо к МФО независимо от стратегии ее деятельности или продукта, предлагаемого МФО. Иначе говоря, МФО могут сами выбирать, стоит ли подвергаться банковскому регулированию. Но МФО часто не имеют такого выбора, когда речь идет о налоговом регулировании. Поскольку многие МФО начинают свое существование как часть международной НПО или как филиал местной НПО, часто делается неверное предположение, что освобождение налогов, в

стране, НПО – спонсора будет распространяться также за границей. Это означает, что сам факт налогообложения часто может заставить и международную НПО и ее местных партнеров врасплох.

Некоторые МФО могут быть защищены от столкновения с этой проблемой из-за налоговых льгот, которыми они в настоящее время пользуются. Даже если МФО в настоящее время получает освобождение от налогов в стране, где она действует, существует две важных причины, почему все-таки необходимо иметь в виду возможное налогообложение и может, начать заниматься налоговым планированием. Во-первых, льготы для МФО могут применяться только по некоторым налогам (как налог на чистый доход или прибыль) и поэтому МФО не может быть освобождена от некоторых других налогов. МФО должна, таким образом, определить, от каких именно налогов, она освобождена. А также рассмотреть каждый налог, который ей придется платить, включая, налоги на доход (прибыль), налог на добавленную стоимость, налог на зарплату, налог на

собственность, налог на капитал, акцизный сбор, налог на передачу права собственности, и прочие виды местных или государственных налогов. Далее, даже с учетом налоговых льгот, МФО может быть обязанной выполнять определенные требования по налоговой отчетности. Во-вторых, вполне возможно, что МФО потеряет свои налоговые льготы когда-нибудь в будущем, и станет обычным налогоплательщиком. МФО может стать жертвой своего собственного успеха, в том случае если МФО станет настолько прибыльной, что налоговые власти больше не будут рассматривать ее как нуждающуюся в предоставлении налоговых льгот.

Как только МФО начинает задумываться над вопросом налогов, она должна обратить внимание на две главные категории. Первая, и наиболее важная, соответствие налоговым требованиям. МФО должна знать время уплаты каждого налога или наступления обязательств и своевременно исполнять данные обязательства. Как говорилось выше, МФО может быть обязанной предоставлять налоговые отчеты и заполнять определенные формы, даже если она не платит никаких налогов. Несвоевременное выполнение этих требований по отчетности может привести к штрафным санкциям со стороны местного налогового органа. Кроме того, даже если МФО непосредственно не является объектом налогообложения, она может иметь обязательства удерживать налоги на определенных платежи, которые она производит. Это обязательство может существовать, потому что подобное удержание налогов просто является методом сбора налога с получателя платежа. МФО будет вероятно иметь подобные обязательства в отношении любых международных платежей, которые она производит, то есть получатель платежа находится за рубежом, например, проценты по займу от иностранного кредитора – даже если это иностранная НПО. Таким образом, МФО должна понимать правила удержания налогов, сумму, которую нужно удержать с платежей, которые она производит, и как перевести данную сумму надлежащему налоговому органу.

Как только МФО начинает полностью понимать предъявляемые к ней налоговые требования, она должна также уделить время налоговому планированию, чтобы минимизировать законным путем уплату различных налогов. В этом отношении мы снова подчеркиваем важность соответствия налоговым требованиям, и обращаем ваше внимание на то, что любые действия по налоговому планированию должны быть увязаны с удовлетворением всех требований по налогообложению. Другими словами, хотя уменьшение налогообложения МФО и законная цель, деятельность по налоговому планированию законна только тогда, когда она не вынуждает

МФО нарушать ни одно из налоговых требований.

Налоговое планирование обязательно подразумевает знание действующего налогового законодательства. В отношении прибыли или подоходного налога, как уже упоминалось, неправительственные МФО в некоторых странах могут потребовать освобождения от налогов, применяемого к определенным некоммерческим организациям, действующим для целей общественного блага. В других странах, неправительственные МФО будут обязаны платить налог на прибыль или подоходный налог на том же самом основании, что и предпринимательские структуры. В подобных обстоятельствах, будет необходимо понять, какие типы расходов вычитаются из валового дохода с целью вычисления чистого дохода. Следующий пример иллюстрирует, какую роль налоговое планирование может сыграть в процессе

принятия решений МФО при выходе на рынки долгосрочного кредитного капитала, чтобы пополнить свой оборотный капитал. Во многих правовых системах, при вычислении чистой прибыли коммерческого МФО, выплата дивидендов владельцам акций не вычитается из валового дохода, в то время как выплата процентов по обязательствам вычитается. Эта разница в налогообложении дивидендов и процентов должна сыграть роль в процессе принятия решения, поскольку МФО решает, что предпринять для мобилизации капитала, выпустить акции или взять в долг. Далее, если МФО обращается к рынкам долгосрочного ссудного капитала вне страны деятельности, она должна рассмотреть, имеет ли ее страна какие-либо двусторонние соглашения о налоге на прибыль, которые могут помочь минимизировать удержание налогов на международные платежи,

которые она будет производить своим акционерам либо кредиторам. Было бы неплохо для МФО, рассмотреть налоговые различия между платежами по обязательствам и по акциям, даже если в настоящее время она все еще освобождена от налогов, потому что, возможно, будет эффективно сделать изменения в структуре капитала после того, как освобождение от налогов истечет.

В заключении, хотелось бы отметить, что уплата налогов может стать неизбежным этапом становления любой МФО. Однако, при соответствующей предусмотрительности, планировании и обсуждении, налогами можно эффективно управлять. Подобно любой проблеме, которая стоит перед нашей растущей индустрией, чем большее внимание будет уделяться заблаговременному планированию, тем более легким будет переход. ■

Ниже мы представляем опубликованный в прошлом году рабочий документ МВФ, посвященный МФО и общественной политике. Некоторые из положений документа могут вызвать неоднозначную реакцию читателей. С целью начать обсуждение лучших методов регулирования и надзора в области микрофинансирования, мы бы с удовольствием опубликовали в следующем выпуске Монитора Политики ваши мнения относительно Рабочего документа МВФ – “Микрофинансовые организации и общественная политика” и документа CGAP “Руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования”. С обоими документами вы можете ознакомиться на веб-сайте МФЦ www.mfc.org.pl.

Рабочий документ МВФ: Микрофинансовые организации и общественная политика

Дэниел К.Харди, Пол Холден и Василий Прокопенко, Международный Валютный Фонд

Недавний рабочий документ Международного Валютного Фонда рассматривает политические проблемы, связанные с ростом индустрии микрофинансирования. Документ “Микрофинансовые организации и общественная политика”, авторы Дэниел К.Харди, Пол Холден и Василий Прокопенко, был опубликован в сентябре прошлого года. Он (а) дает определение главным характеристикам МФО и некоторым индикаторам их работы в различных странах, (б) обсуждает все “за” и “против” в поддержку МФО и предлагает меры по сглаживанию отрицательных побочных эффектов такой поддержки, и (в) рассматривает, почему, и каким образом, подлежат регулировать и контролировать МФО. Данное резюме посвящено рассмотрению последних двух вопросов, которые для многих читателей могут показаться как наиболее интересными, так и наиболее спорными.

Поддержка развития МФО

Аргументы “за” и “против” предоставления поддержки МФО

Согласно документу, многие МФО терпят

убытки, их прибыль составляет гораздо меньше рыночной ставки дохода на капитал (особенно, если они недавно основаны и невелики) и поэтому должны полагаться до некоторой степени на внешнюю поддержку, в первую очередь доноров (включая начальный капитал, кредитование на льготных условиях, техническую помощь). Документ подчеркивает необходимость (а) поддержать предоставление поддержки МФО с ограниченными ресурсами, а также другим потенциальным реципиентам и (б) продемонстрировать, что поддержка МФО не имеет серьезных отрицательных побочных эффектов. Документ перечисляет все “за” и “против” (см. ниже) и приходит к заключению, что МФО стоит поддерживать “до определенной степени” и предостерегает о том, что формы поддержки должны соответствовать потребностям МФО на различных стадиях их развития.

Авторы работы приводят следующие аргументы в пользу поддержки МФО:

■ Предоставление услуг микрокредитования помогает клиентам поверить в свои силы (чего не дает обычное предоставление

помощи) по мере того как клиенты приобретают независимость и, в конечном счете, доступ к формальной экономике.

■ МФО имеют информационное преимущество (из-за знания местных условий и близости к клиентам), которое позволяет им верно распределять свою помощь.

■ Успешные МФО могут возвращать определенные средства донорам (что хорошо увязывается с современными требованиями по самокупаемости).

■ МФО может привлечь больше ресурсов, для предоставления бедным, мобилизуя сбережения и выходя на рынок кредитного капитала.

Однако рабочий документ также рассматривает недостатки поддержки МФО:

■ Фонды, полученные МФО могли бы использоваться альтернативно, более производительным образом (например, прямая денежная поддержка, проекты развития инфраструктуры, обучение и образование) для оказания помощи беднейшим из бедных, которым МФО имеют тенденцию не

продолжение на 10 странице ►

помогать. Кроме того, обучение рабочих специальностям может быть более предпочтительно для бедных, которые не склонны идти на риск, связанный с кредитованием.

■ **Зависимость от внешней поддержки** может привести к операционной неэффективности, неверному распределению ресурсов и недостаточному вниманию инновациям. Зависимость от внешней поддержки может затормозить рост МФО и сделать ее уязвимой, в том случае, если поддержка прекратится.

■ МФО с доступом к льготному кредитованию могут препятствовать работе, или в некоторых случаях вытеснить с рынка поставщиков коммерческих финансовых услуг.

Формы поддержки

Документ обсуждает подходы к предоставлению помощи, которые (а) не создают зависимость МФО от помощи, (б) не ослабляют стимулы достижения самоокупаемости, или (в) не подавляют конкуренцию и коммерчески ориентированные финансовые учреждения.

Документ предлагает, как одну из возможностей, ограничить помощь одно-разовым грантом на создание новой компании или вливанием капитала в МФО и коммерческие банки, желающие расширить свою деятельность в направлении предоставления услуг микрофинансирования. Также он предлагает предоставление займа на открытие с поэтапным и относительно длинным периодом погашения (с возможным посредничеством финансового учреждения, которое выступает гарантом риска и принимает выплаты), позволяя МФО покрыть свои высокие первоначальные установочные затраты, и в тоже время мотивировать поддержание затрат на низком уровне и введение инноваций.

Другое предложение состоит в том, чтобы обеспечить финансирование стартовых затрат нескольким МФО. Разнообразие МФО создало бы конкуренцию среди них и уменьшило бы риск (в случае неудачи МФО) для бедных потерять доступ к услугам. Однако, учитывая относительно высокие первоначальные затраты, немногие МФО могут выжить на рынке, и конкуренция может препятствовать всем МФО в попытках уменьшения своих средних затрат.

Относительно продолжения поддержки МФО, усилия по ограничению зависимости от помощи и поощрению конкуренции между МФО, могли бы включать услуги апексных организаций, обеспечивающих обучение, финансирование и другую помощь самокупаемым МФО. Однако документ признает, что имеется только несколько примеров успешных апексных структур, отмечая, что необходимо, чтобы учреждению подобных

организаций предшествовала образовательная работа с действующими МФО. Другие учреждения по предоставлению поддержки, которые стоят рассмотрения – независимые рейтинговые или аудиторские агентства, а также кредитные бюро.

Наконец, рабочий документ подчеркивает необходимость координации усилий доноров, чтобы избежать противоречий или дублирования стратегии.

Регулирование и надзор за МФО

Сильные и слабые стороны регулирования

Документ отмечает, что диапазон регулирования и надзора зависит от целого ряда интересов различных участников процесса, в том числе:

■ **Защита вкладчиков.** Авторы подчеркивают, что МФО, привлекающие депозиты населения должны регулироваться и контролироваться, поскольку вкладчики не могут осуществлять контроль над МФО, особенно там, где учреждение – местный монополист, либо сами вкладчики не достаточно опытные. Кроме того, там, где большинство клиентов хранит свои сбережения только в МФО, неудача МФО могла бы крайне отрицательно на них повлиять и отбить охоту участвовать в формальной финансовой системе. Наконец, вкладчики нуждаются в защите от мошеннических организаций, подстраивающихся под МФО (например, пирамидных схем).

■ **Защита заемщиков.** Там где МФО занимают позицию монополиста на рынке, может возникнуть тенденция максимизировать прибыль за счет клиента. Работа, однако, отмечает, что бывает трудно установить, являются ли цены завышенными, особенно учитывая готовность микрозаемщиков, платить высокие процентные ставки.

■ **Защита финансовой системы.** Несмотря на относительно небольшой размер большинства МФО, неудача которых будет, вероятно, иметь только незначительное воздействие на финансовый сектор, документ считает, что банкротство МФО может отрицательно повлиять на общественное восприятие здоровья финансовой системы.

■ **Продвижение сектора МФО.** Регулируемые и контролируемые организации могли бы привлечь большее количество депозитов от населения по более низкой цене; лицензирование и большая операционная свобода могли бы побудить МФО к предложению новых продуктов; и, наконец, лицензирование могло бы уменьшить риски, связанные с деятельностью мошеннических МФО. Однако опыт говорит, что эта роль продвижения ради надзора наиболее эффективна для уже существующих МФО.

■ **Защита государственного финансирования.**

Защита государственного финансирования могла бы требовать регулирования и надзора за МФО в двух случаях: во-первых, там, где государственные фонды были инвестированы в микрофинансирование; во-вторых, там, где явное или неявное страхование депозитов охватывает обязательства МФО.

Вышеупомянутые возможные выгоды необходимо сравнить с возможными затратами, в том числе:

■ **Затраты на надзор.** Стоимость надзора за МФО может быть непропорционально высокой по отношению к их финансовой важности или рискам, которых стоит опасаться. (Эти затраты должны быть переложены на МФО, формальный финансовый сектор или налогоплательщиков). Кроме того, может существовать дефицит квалифицированных контролеров, и использование этих людей для контроля МФО могло бы значительно ухудшить надзор за учреждениями, которые представляют большую важность для здоровья финансовой системы.

■ **Затраты контролируемых организаций.** Исполнение требования контролирующих органов может быть дорогостоящей процедурой для МФО. В конечном счете, эти затраты будут переложены на клиентов в форме более высоких процентных ставок и более высокой платы за пользование кредитом.

■ **Подавление инноваций и конкурентоспособности.** Регулирование и надзор могут усложнять эксперименты МФО с продуктом, конкуренцию с другими МФО или образование новых МФО, что может в конечном итоге закончиться сохранением местных монополий.

Стратегия пруденциального регулирования МФО

Документ подчеркивает, что не существует стандартного подхода к регулированию микрофинансирования. Регуляторный режим в стране будет зависеть от состояния развития сектора микрофинансирования и услуг, предоставляемых МФО. Правила будут развиваться совместно с организациями, которые подлежат регулированию.

Авторы заявляют, что регулирование должно быть направлено на виды операций, проводимых МФО (кредитование, прием депозитов, и т.д.) а не на юридические аспекты. Регуляторный режим, зависящий от формы организации, мог бы (на коммерческой основе) потребовать регуляторного арбитража. Чтобы урегулировать соответствующие пруденциальные требования, контролирующие органы должны знать, в какой деятельности участвует МФО. Документ признает потребность

в механизме проверки диапазона операций, проводимых МФО.

Работа подтверждает, что не существует никакой необходимости подвергать МФО, занимающиеся только выдачей займов, с использованием фондов донора, пруденциальному регулированию и надзору. С другой стороны, МФО, действующие, как коммерческий банк с полным спектром услуг не должны освобождаться от режима регулирования и надзора, применяемого для коммерческих банков. (Документ упоминает, что некоммерческие организации, принимающие депозиты, должны быть подвергнуты особенно строгому надзору, из-за не особой заинтересованности владельцев этих учреждений в контроле над своей деятельностью и недостатка у них финансовых ресурсов, чтобы обеспечить дополнительный капитал, в случае необходимости.)

Авторы подчеркивают потребность в тщательном надзоре на этапе основания. На этой

стадии от основателей необходимо потребовать а) предоставить надежный бизнес-план, б) продемонстрировать квалификацию членом правления, в) обеспечить ведение надлежащего бухгалтерского учета и внутреннего контроля, г) обеспечить капитал, соразмерный предполагаемым рискам и д) установить систему отчетности властям о важнейших этапах развития. Документ также поддерживает требование о том, чтобы МФО предоставляли клиентам и потенциальным клиентам информацию об условиях займов, ставках по депозитам и доступе к финансированию.

Как только МФО зарегистрирована, документ предлагает, чтобы сферы ее деятельности были изначально ограничены, и расширились через какое-то время, как только МФО докажет, что она приобрела необходимые навыки для осуществления новых видов деятельности.

Если МФО позволено оперировать в относительно свободной среде, авторы предлагают

установить некоторые ограничения (депозитного портфеля, портфеля выданных займов, количества сотрудников) чтобы гарантировать, что МФО будут слишком малы, чтобы служить угрозой финансовой системе. Как только МФО становится слишком крупной, чтобы оперировать в пределах этих рамок, от нее необходимо потребовать перерегистрироваться. Развитые МФО, привлекающие депозиты или предоставляющие кредиты на значительную сумму должны подчиняться пруденциальным нормам, в особенности, в области (а) определения просрочек и резерва по ним, (б) минимальных требований к капиталу и (в) кредитования собственных сотрудников. Авторы также рекомендуют запретить МФО (если они не действуют на уровне коммерческих банков в плане масштабов и опыта) операции в иностранной валюте, хотя они осознают, что в некоторых странах это ограничение было бы неуместным. ■

С полной версией рабочего документа МВФ, Вы можете ознакомиться по адресу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02159.pdf>

Интервью с госпожой Дыйканбаевой Гульнаррой Саякбаевной

Членом правления Национального Банка Кыргызской Республики

• Что послужило стимулом к созданию нового закона, специально разработанного для микрофинансовых организаций?

Д: Кыргызская республика чрезвычайно предана идее развития сектора микрофинансирования. В 2001 году Президент подписал декрет “О мерах по развитию микрофинансовой системы”, а в 2002 году состоялся национальный форум по борьбе с бедностью и социальной мобилизации. Это событие, получившее название “Микрокредитование – способ преодоления бедности и мобилизации общества”, посетили местные и международные НПО. Участники форума согласились, что необходим закон, регулирующий деятельность микрофинансовых организаций. Кроме того, мы осуществляем политику по привлечению зарубежных инвестиций и преодолению административных барьеров. Разработка микрофинансового закона очень хорошо вписывается в данный контекст.

Рабочая группа, составленная из представителей Национального Банка Кыргызской

Республики (НБКР), правительственных и международных организаций, подготовила проект. Этот проект был представлен на круглом столе (финансируемом ARDC/СНЕССИ), который посетили депутаты, представители МФО и НБКР, должностные лица. Круглый стол помог разрешить остававшиеся нерешенными вопросы, что привело к введению в действие закона за очень короткое время.

В сентябре 2002 года состоялась 12-ая региональная конференция “Контроль банковской деятельности на Кавказе и в Странах Средней Азии” с участием представителей центральных банков Азербайджана, России, Грузии, Армении, Таджикистана и Кыргызстана. Во время конференции НБКР представил новый Закон о микрофинансовых организациях (закон о МФО).

• Вы упомянули, что Вы контактировали с центральными банками соседних стран. Они повлияли на разработку этого закона?

Д: Мы учли опыт других стран СНГ, но вряд

ли стоит говорить, что эти страны имеют существенный опыт в этой области. Однако региональная конференция помогла установить контакт с центральными банками этих стран. Мы получили проект закона из Казахстана. Также и Армения имеет подобный законопроект. Центр Микрофинансирования в Польше тоже ответил на наш запрос и предоставил нам необходимую информацию. Однако стоит подчеркнуть, что после принятия закона о МФО, предстоит важная работа по более детальному регулированию микрофинансовой деятельности.

• Я так понял, что не было никаких контактов с другими Центральными Банками в процессе разработки проекта. Это подразумевает, что весь процесс разработки проекта начинался с нуля?

Д: Да, мы можем так сказать. Закон был разработан в основном местными экспертами. Однако, международные организации – PRON, FINCA-Кыргызстан и Корпус Милосердия –

продолжение на 12 странице ►

Кыргызстан – инициировали разработку проекта закона и консультировали в процессе работы над проектом.

• **Когда закон о МФО был официально принят, в июле или августе?**

Д: В конце июля.

• **Согласно закону о МФО, микрофинансовые учреждения (упоминаемые в законе, как микрофинансовые организации – МФО) должны зарегистрироваться в течение 6 месяцев. Существуют ли организации, которые уже зарегистрировались в соответствии с данными требованиями?**

Д: Еще нет. Мы разработали инструкции, посвященные процессу создания МФО. Хартия должна ясно определить такие пункты как спектр деятельности, что включает в себя регионы, где МФО планируют работать, учетную политику и т.д. Требуется некоторое время, чтобы привести хартию в соответствие с новыми инструкциями.

• **Действительно ли НБКР готов осуществлять надзор за МФО?**

Д: Это зависит от типа организации. В случае если это микрокредитное агентство или микрокредитная компания, надзор легче осуществлять, поскольку они не могут привлекать сбережения, и займы выдаются либо из собственного капитала, либо из кредитованного капитала. С точки зрения НБКР, наблюдение означает изучение и анализ отчетной документации.

Надзор намного сложнее за микрофинансовыми компаниями, которым разрешается принимать депозиты, и поэтому они представляют более высокую степень риска для финансовой системы и потребителей, (то есть вкладчиков). Следовательно, в этом случае, НБРК осуществляет более строгий надзор, включая детальное изучение документации, внешний контроль, анализ представленной информации и т.д.

• **Это подразумевает, что НБКР сконцентрируется на регуляторных стандартах для микрофинансовых компаний, оставив в стороне микрокредитные агентства и компании?**

Д: Нет, все будет развиваться одновременно.

• **Это означает, что только методы наблюдения претерпят изменения?**

Д: Да.

• **Намереваетесь ли Вы обучить персонал, ответственный за регулирование микрофинансирования? Какого рода обучение будет организовано для персонала?**

Д: Общий надзор находится в сфере ответственности Администрации банковского надзора. В Администрации существует отдел надзора за небанковскими учреждениями. Он, как предполагается, будет контролировать микрофинансовые организации. Очевидно, существует масса вопросов, которые требуют

специального рассмотрения, и помощь наших экспертов будет необходима. Конечно, если потребуются, мы обеспечим также и обучение.

• **Вы собираетесь пригласить консультантов или скорее организовать обучение, семинары?**

Д: Я думаю, и то и другое. И возможно, мы займемся обучением персонала и предоставим техническую помощь.

• **Вы будете привлекать специальный штат сотрудников дополнительно для этой цели?**

Д: Нет, не будет привлекаться специальный штат для этой цели, но мы понимаем, что дополнительные специалисты будут необходимы. Мы обсудим вопрос увеличения штата отдела надзора за небанковскими учреждениями.

• **Что понимается под непроденциальным регулированием?**

Д: Отдел Методологии работает над инструкциями для МФО, и эти инструкции, как предполагается, определяют формат отчетности. Отдел решит, какой формат отчетности должен предоставляться МФО, и как будет организован анализ, какая база данных будет необходима и т.д.

• **Вы работаете с существующим МФО в процессе разработке инструкций НБКР, или существует специальная группа для этой цели?**

Д: Штат НБКР разработал временные инструкции для МФО в тесном сотрудничестве с представителями международных организаций, вовлеченных в микрокредитную деятельность.

• **Каким будет влияние деятельности МФО на деятельность коммерческих банков?**

Д: Индустрия микрофинансов может работать одновременно с существующим банковским сектором. МФО имеют свою собственную нишу в финансовом секторе, которую они заполняют. Однако, в конечном счете, границы между сектором микрофинансирования и банковским сектором будут размыты, что закончится более высокой конкуренцией на финансовом рынке.

• **Вы думаете, что клиенты коммерческих банков могут стать клиентами МФО?**

Д: В настоящее время МФО сосредоточены на сельских и отдаленных регионах, где банки в принципе отсутствуют. Однако с развитием индустрии микрофинансирования, банки должны будут столкнуться с увеличением конкуренции, влияющей на выбор клиентов.

• **Вы думаете, что компании микрофинансирования составят конкуренцию банкам в плане сбережений населения?**

Д: Согласно закону, микрофинансовые компании могут привлекать депозиты после двух лет деятельности. Возможно в будущем, микрофинансовые компании и будут конкурировать с банками, и в кредитовании и в привлечении сбережений. Однако в настоящее время, мы не ожидаем никаких внезапных изменений.

• **Вы ожидаете увеличения финансовой активности в сельских районах?**

Д: Мы надеемся, что население проявит более высокий интерес к МФО – это и было одной из главных целей принятия обсуждаемого закона.

• **Каким будет воздействие закона на кредитные союзы?**

Д: Кредитные союзы – организации, основанные участниками, и управляемые в соответствии с отдельным законом о “кредитных союзах”. На них не повлияет закон о МФО, если кредитный союз не пожелает преобразоваться в микрофинансовую организацию.

• **Вы упомянули, что некоторые центральные банки рассматривали принятие подобного закона о микрофинансировании и наделись извлечь выгоду из примера Кыргызстана. Какие страны заинтересовались Кыргызским опытом?**

Д: Да мы обмениваемся опытом с другими странами, поскольку они проявили интерес к нашим результатам в регулировании микрофинансирования.

• **Существует ли еще какая-либо страна СНГ, которая приняла подобный закон?**

Д: По-моему, мы – первая страна СНГ, которая приняла подобный закон. Однако законопроекты были разработаны в Казахстане и Армении.

• **Вы можете сказать какие риски, не депозитарные организации микрофинансирования представляют для экономики?**

Д: Всегда существуют риски, связанные с предоставлением кредитов. Однако риску главным образом подвергается учреждение, а не финансовая система в целом.

• **Спасибо за интервью.**

ИНТЕРВЬЮ ПРОВЕЛ БАБУР ТОЛБАЕВ, ДИРЕКТОР ПРОГРАММЫ КОРПУСА МИЛОСЕРДИЯ, КЫРГЫЗСТАН

Организации, поддерживающие МФЦ

- Агентство США по Международному Развитию (USAID)
- Консультативная Группа Помощи Беднейшим (CGAP)
- Фонд Чарльза Стюарта Мотта
- Фонд Форда
- Институт “Открытое Общество”
- Сеть SEEP



Microfinance Centre for CEE and the NIS

ul. Koszykowa 60/62 m52, 00-673 Warszawa, Polska
+48 22 622 34 65, e-mail: microfinance@mfc.org.pl
<http://www.mfc.org.pl>