Организация Объединенных Наций A/65/267

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия
Пункт 24(a) предварительной повестки дня*
Искоренение нищеты и другие вопросы развития: проведение второго Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты

Роль микрокредитования и микрофинансирования в ликвидации нищеты

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 63/229 Генеральной Ассамблеи. В докладе содержится анализ преимуществ и недостатков политики микрокредитования и микрофинансирования в рамках стратегии искоренения нищеты, обзор последствий финансово-экономического кризиса для микрофинансирования и анализ различных мер, принимаемых правительствами в целях совершенствования услуг в области микрофинансирования и построения всеохватывающих финансовых систем. В конце доклада представлены методические рекомендации, в которых основное внимание уделяется вопросам расширения доступа населения к финансовым услугам и укрепления политики координации мер по борьбе с нищетой и решению соответствующих проблем в области развития.

* A/65/150.

10-47948 (R) 020910 030910

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Введение

1. В последние годы росло признание роли микрофинансирования, с помощью которого можно обеспечивать живущее в нищете население основными финансовыми услугами. В принятом в 2002 году Монтеррейском консенсусе[1] была подчеркнута ключевая роль микрофинансирования и микрокредитования микропредприятий и малых и средних предприятий для усиления социально-экономического воздействия финансового сектора. Проблема развития микрофинансирования в качестве одного из элементов стратегии искоренения нищеты заняла центральное место в теме Международного года микрокредитования в 2005 году.

2. Важным итогом проведения Международного года микрокредитования стал выход в свет доклада «Построение всеохватывающих финансовых секторов в интересах развития»[2] (широко известен как «Синяя книга»), в котором анализируются препятствия, стоящие на пути создания всеохватывающих финансовых секторов и надлежащие меры по их преодолению. Группа консультантов Организации Объединенных Наций по всеохватывающим финансовым секторам, которая была учреждена по итогам проведения Международного года, настоятельно рекомендовала правительствам, законодателям, партнерам по развитию и частному сектору, усилия которых направлены на борьбу с нищетой, обеспечивать расширение доступа малоимущего населения и малых предприятий к соответствующим финансовым услугам. Важно, что Группа консультантов отмечает, что, хотя расширение доступа населения к финансовым услугам ассоциируется с укреплением деятельности согласно стандартным нормативные показателям экономического развития, процесс расширения доступа населения к финансовым услугам является одной из важных целей экономической политики, но отнюдь не средством смягчения или ликвидации нищеты[3].

3. На саммите «Группы двадцати», состоявшемся в Торонто, Канада, в июне 2010 года, был одобрен ряд принципов формирования благоприятной политики и законодательного регулирования в целях разработки инновационных механизмов общедоступного финансирования. Эти принципы были разработаны в рамках Экспертной группы «Группы двадцати» по общедоступным механизмам финансирования, которая была учреждена в сентябре 2009 года и которая подготовит также план действий по расширению доступа беднейших слоев населения к механизмам финансирования на саммите лидеров государств, который планируется провести в Сеуле в ноябре 2010 года.

4. В настоящем докладе представлен обзор вклада политики микрокредитования и микрофинансирования в социально-экономическое развитие с особым акцентом на меры борьбы с нищетой и социальной защиты населения. В докладе исследуется тенденция развития микрофинансирования, которое содержит потенциальные возможности для расширения социальной базы развития, и одновременно отмечаются его ограниченные возможности как универсальной

---

[1] *Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение.

[2] Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.II.A.3.

[3] Группа консультантов Организации Объединенных Наций по всеохватывающим финансовым секторам, “Microcredit, microfinance, inclusive finance: building on success” (2008).

стратегии искоренения нищеты, а также озабоченности по поводу тех недостатков, которые возникают вследствие необузданной коммерциализации. В докладе анализируются последствия финансово-экономического кризиса для микрофинансирования и особо отмечаются те аспекты микрофинансирования, которые способны помочь разработке более устойчивой модели финансирования. В докладе исследуются также основные меры государств по повышению уровня услуг, принимаемых в целях стимулирования общеохватывающего финансирования, в том числе путем принятия и расширения регулирующих рамок для содействия получению доступа к рынкам и агентским банковским услугам. В конце доклада предлагается ряд методических рекомендаций.

II. Микрофинансирование как инструмент развития

A. Справочная информация

5. По сведениям Всемирного банка, в большинстве развивающихся стран процентная доля населения, имеющего банковские счета в организациях формальной финансовой системы, не достигает и 50 процентов, а во многих странах — и 20 процентов. Широко бытует мнение, что микрофинансирование возникло как реакция на неспособность формального финансового сектора обеспечить обслуживание потребностей сельского населения, работников неформального сектора и малообеспеченных граждан.

6. Микрокредитование, или предоставление небольших займов малоимущим и гражданам с низким уровнем дохода, было задумано в качестве положительной альтернативы банковскому заимствованию, с помощью которого местные кредиторы часто эксплуатировали население. Эффективная политика банка «Грамин» в Бангладеш часто пропагандируется как успешная модель, демонстрирующая кредитоспособность людей, проживающих в условиях бедности, и потенциальные социально-экономические преимущества микрофинансирования. Банку «Грамин», в частности, приписывают таких два новых подхода, как обслуживание клиентов преимущественно среди женщин и выдача кредитов малым кооперативам, принимающим на себя коллективное обязательство по возвращению кредита.

7. Микрофинансирование как один из рыночных подходов политики борьбы с нищетой используется в первую очередь для развития предпринимательства и расширения сферы самозанятости. В настоящее время организации микрофинансирования обслуживают приблизительно 155 миллионов человек[4]. Характерными для них являются тесная связь с клиентами, упрощение банковских процедур и расширение поддержки, оказываемой клиентам путем создания сетей для групповых пользователей и предоставления других ресурсов, в частности обучения навыкам возмещения основной суммы займа. Эта сфера услуг стала весьма разветвленной, что позволяет привлекать различные слои общества, хотя и не всегда самые беднейшие из них. Круг провайдеров таких услуг также весьма разнообразен. В него входят неправительственные организации, кооперативы, государственные и коммерческие банки, кредитные союзы, группы самопомощи и точки розничной торговли партнеров, в частности магазины

[4] Sam Daley-Harris, “State of the Microcredit Summit Campaign report 2009” (Washington, D.C., Microcredit Summit Campaign, 2009).

и отделения почтовой связи. Подобная технология все чаще помогает стимулировать доступ к финансовым услугам и добиваться снижения их административных издержек. Расширяются и портфели производственных инвестиций, которые включают теперь уже различные виды сбережений и механизмы страхования, аренду, услуги по переводу денежных средств, экстренные займы и т.д., что служит отражением ширящегося признания многогранности существующих финансовых возможностей.

B. Выгоды для развития социальной сферы

8. В целом беднейшие домашние хозяйства многих развивающихся стран находятся в одинаковом положении, поскольку им приходится сталкиваться с общей для всех проблемой низкого уровня доходов, да к тому же нерегулярных и непредсказуемых. Те слои населения, которые живут у черты или несколько выше черты бедности, например более состоятельные домашние хозяйства, прибегают к помощи кредитов и аккумулированию сбережений с целью выравнивания уровня своего потребления в тот или иной отрезок времени, а также в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств или необходимости профинансировать серьезные разовые издержки. Как показывают материалы недавно проведенного исследования финансовых обстоятельств беднейших домашних хозяйств в Бангладеш, Индии и Южной Африке, среднее домашнее хозяйство этих стран использует от восьми до десяти различных финансовых инструментов на протяжении года по самым различным случаям. Нередко граждане, относящиеся к беднейшим слоям населения, вынуждены оплачивать такие банковские услуги, которые во многих странах предоставляются бесплатно, или сравнимые услуги им обходятся дороже, чем в других странах. Например, в некоторых районах Африки и Южной Азии услуги по хранению малых депозитов в банках обходятся в действительности на 30–40 процентов в год дороже[5]. Таким образом, спрос на услуги микрофинансирования зависит от целого ряда возникающих потребностей и существуют значительные возможности для улучшения качества, структуры и процедуры предоставления финансовых продуктов, с тем чтобы можно было удовлетворять более взыскательные запросы.

9. Схемы микрокредитования и микрофинансирования нередко дополняются программами социальных услуг, которые могут расширить возможности малоимущего населения. Так, помимо предоставления средств на цели развития микропредприятий или оказания финансовой помощи для покрытия основных расходов, схемы микрокредитования и микрофинансирования содействуют обмену знаниями и опытом в рамках определенной социальной группы, формированию кредитной истории и накапливанию финансового опыта, а также приобретению навыков выживания и информации в области здравоохранения. Некоторые кредитные учреждения встраивают вопросы расширения жизненных навыков и знаний в программы микрофинансирования, помогая решать проблемы нищеты иными методами, не связанными с получением доходов, обеспечивая получение навыков в сфере предпринимательства, необходимых для успешного ведения бизнеса. При правильных условиях микрофинансирование

[5] Daryl Collins and others, *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2009).

позволяет увеличивать доходы, улучшать жилищные условия и поощрять тягу к получению более качественного образования, медицинской помощи и питания, а также к снижению коэффициентов рождаемости и детской смертности[6].

10. В настоящее время наблюдается существенный рост сферы микрофинансирования. Эта отрасль, в которой заняты свыше 3500 учреждений, часто обслуживает самые отдаленные сельские районы и играет важную роль в расширении базы социального развития. Многие организации стремятся к тому, чтобы использовать свои каналы распространения услуг для привлечения инвестиций в сферу развития человеческого потенциала. В этой связи в числе финансовых продуктов и услуг, которые можно оперативное интегрировать в сферу операций микрофинансирования, входит такой инструментарий, как просвещение в области здравоохранения и финансирования, применения противомоскитных сеток и охраны материнского здоровья. Подобные комплексные программы обслуживания населения удовлетворяют спрос на финансовые услуги и повышают к ним доверие.

Эффект воздействия услуг социальной защиты

11. Приблизительно для 75–80 процентов мирового народонаселения отсутствует само понятие социальной защиты, которое часто ассоциируется с получением определенного минимума доходов и системы гарантированного обеспечения основных средств к существованию, а также с доступом к основным услугам для обездоленных граждан и лиц, живущих в нищете. В тех случаях, когда основы национальной системы социальной защиты еще не созданы, макрофинансирование может служить своеобразным мостиком к созданию важной по своему социальному значению системы защиты населения и расширения его экономических возможностей, т.е. факторов, имеющих важное значение для решения проблемы искоренения нищеты. Хотя предполагается, что большая часть микрозаймов должна идти на разворачивание или расширение бизнеса, жизнь показывает, что такие средства используются также на потребительском рынке, в том числе для приобретения продуктов питания, получения образования и медицинских услуг. Клиенты банка «Ракиат» примерно в 30 процентах случаев используют полученные займы для удовлетворения домашних потребностей[7]. Хотя благодаря использованию таких займов на цели выравнивания потребительского спроса можно улучшить благосостояние семьи и ее финансовое положение, при этом существует также риск возникновения долговой ловушки.

12. Микрострахование, в частности, призвано смягчить ситуацию, при которой отдельные лица и домашние хозяйства рискуют скатиться до уровня нищеты или усугубить свое и без того нищенское положение. Микрострахование, как правило, обеспечивает краткосрочное финансирование в ограниченных пределах и на доступных условиях и чаще всего люди страхуют свои жизни и здоровье, но и во многих случаях имущество, домашний скот или сельскохозяйственный урожай на случай неблагоприятных погодных условий и стихийных бедствий, а также расходы на похороны и выплату пенсий. И все-таки, не-

[6] Muhammad Yunus, “Poverty as distant history”, *Harvard International Review*, vol. 29, No. 3 (fall 2007).

[7] Barbara Kiviat, “Next step for microfinance: taking deposits”, *Time*, 30 August 2009. Available from www.time.com/time/printout/0,8816,1918733,00.html.

смотря на то, что Африка в значительной степени нуждается в политике управления рисками в области сельского хозяйства для обеспечения продовольственной безопасности, как показало исследование, лишь менее 80 000 лиц застраховали свой скот, урожай или производство различных продуктов, связанных с индексом развития сельскохозяйственного производства[8]. Так что возможности для расширения услуг микрофинансирования с целью охвата малоимущего населения огромны. Инвесторы и крупные коммерческие страховщики проявляют растущий интерес к отрасли, рыночный потенциал которой составляет, по оценкам, от 1,5 млрд. до 3 млрд. страховых полисов[9]. Нет также предела и совершенствованию в этой отрасли: в рамках недавно запущенного экспериментального проекта в Бангладеш клиентам предлагались денежные компенсации или скидки с последующих страховых взносов при отсутствии страховых случаев.

13. Категория денежных сбережений населения была наречена падчерицей услуг микрофинансирования[10], в то время как она нередко считается более совершенной формой страхования рисков. Сбережения не требуют согласования — ими можно пользоваться гибко, без каких-либо издержек для производительных активов. Когда у людей, живущих в условиях бедности, появляется возможность накопить сбережения, им часто это не удается сделать гарантированно, обратившись к учреждениям формальной финансовой системы, в силу трудностей, связанных с удаленностью, формальных процедур и издержек. Считается, что потребность иметь сбережения значительно превосходит потребность в кредите. Тем не менее реальность такова, что сбережений беднейших домашних хозяйств часто не хватает для того, чтобы они смогли справиться со значительными потрясениями, такими как серьезная болезнь или потеря работы, и отсюда недостаток сбережений необходимо покрывать с помощью других финансовых инструментов, в частности через страхование или формальную систему социальной защиты.

Укрепление механизма социального охвата

14. Охват населения, живущего в условиях нищеты, финансовыми услугами тесно увязан с такими факторами, как отсутствие собственности на землю, статуса или документов, сложность требований, предъявляемых к заимствованию средств, неграмотность и принадлежность к группам общества, находящимся в социальной изоляции.

Гендерный аспект

15. Идея микрофинансирования продвигалась как стратегия, поощряющая расширение прав и возможностей женщин и равенство полов. Поскольку женщины, составляющие большинство обездоленного населения земного шара, в основном лишены возможности пользоваться услугами официального финансового сектора и поскольку они подвергаются различным формам дискриминации по признаку пола, существует безотлагательная необходимость углубления

---

[8] Michal Matul and others, “The landscape of microinsurance in Africa”, Microinsurance Innovation Facility, Briefing Note 1 (Geneva, International Labour Organization, 2009).

[9] “Insurance in developing countries: exploring opportunities in microinsurance”, Lloyd’s 360° Risk Insight, 2009. Available from www.riskebiz.com.

[10] См. ST/ESA/2009/DWP/83.

и расширения процесса их вовлечения в систему финансовых услуг. В настоящее время женщины составляют более 70 процентов от общего числа клиентов, прибегающих к услугам микрофинансирования, и более 83 процентов от общего числа самых обездоленных клиентов[4]. Взаимодействие между группами населения и те социальные связи, которые они поддерживают между собой, способны еще больше повысить авторитет и потенциал женщин на предмет проведения коллективных акций, включая посредничество в урегулировании внутренних ситуаций, связанных с применением насилия, отражая рост возможностей общества в преодолении гендерных барьеров[11].

16. Вместе с тем было высказано сомнение относительно реальной способности политики микрофинансирования влиять на расширение возможностей женщин, особенно с точки зрения совершенствования гендерных связей. Например, высокие показатели возмещения ссуд, о которых так много говорилось, могут свидетельствовать не о повышении доходов населения, а о четком выполнении кредитных требований или о более интенсивном режиме работы. Но даже когда доходы повышаются, женщины-предприниматели, как правило, продолжают всецело зависеть от традиции разделения домашнего труда по признаку пола, что реально ограничивает расширение их экономических возможностей. Кроме того, в ходе ряда исследований было установлено, что микрокредитование привело к обесцениванию приданого невесты[12] и что в домашнем хозяйстве мужчины используют женщин для оформления на них кредитов. Таким образом, микрофинансирование, как представляется, не обязательно ведет к улучшению экономического и социального статуса женщин. Однако при этом важно отметить следующую причинную связь: расширение участия женщин в микрофинансировании привело к снижению уровня бытового насилия в отношении женщин.

17. Женщины проявляют особый интерес к концепциям микросбережений и микрострахования. Там, где законные права женщин урезаются, личные сбережения могут служить дополнительным подспорьем в таких непредвиденных обстоятельствах, как развод или вдовство. Что касается особых рисков для здоровья женщин, то следует подчеркнуть тот факт, что женщины продолжают выполнять многочисленные обязанности в сочетании с необходимостью поддерживать свое репродуктивное здоровье и их уязвимостью с точки зрения бытового насилия. Инициативы в области микрострахования все чаще реализуются в форме продуктов, в которых учитываются чувствительные гендерные аспекты. Программы микрострахования в Гвинее и Индии содержат стимулы и требования страховать всех членов семей, так чтобы женщины и девочки не оставались в стороне. В Боливии «БанкоСоль» в партнерстве со страховой компанией «Цюрих» предлагает женщинам комплексное медицинское страхование со временем ожидания страховых выплат ниже среднего, с тем чтобы укрепить порядок выплаты пособий по беременности и родам.

---

[11] Paromita Sanyal, “From credit to collective action: the role of microfinance in promoting women’s social capital and normative influence”, *American Sociological Review*, vol. 74, No. 4 (2009).

[12] Santi Rozario, “The dark side of micro-credit”, *openDemocracy*, 10 December 2007. Available from http://www.opendemocracy.net/article/asdgn_asdg.

18. Хотя общепринято считать, что микрофинансирование как таковое не является панацеей ни от нищеты, ни от гендерного неравенства, однако оно все убедительнее свидетельствует о том, что те программы микрофинансирования, в которых гендерная проблематика тесно увязана с их целями, самым радикальным образом будут влиять на усилия по искоренению нищеты и достижению гендерного равенства. Микрофинансирование может и действительно влияет на некоторые меры по расширению прав и возможностей женщин, однако здесь важно понимать, что существуют и другие факторы, в частности законодательство по гендерной проблематике и свобода образования, которые играют исключительно важную и взаимоподкрепляющую роль.

Пожилые люди

19. Если верить сделанным прогнозам об ускорении процесса быстрого старения народонаселения в наименее развитых регионах мира, то в 2005–2050 годах доля престарелых иждивенцев практически утроится. В то же время динамика развития семей свидетельствует об участившемся дроблении домашних хозяйств на отдельные семейные ячейки, в результате чего подрывается традиционный механизм оказания помощи пожилым людям. В связи с тем, что непропорционально большая доля пожилых людей страдает от нищеты, задача их пенсионного обеспечения приобретает еще большую важность. С помощью программ оказания пожилым людям поддержки в получении доходов, накоплении сбережений и других услуг можно способствовать их полномасштабному участию в семейной и общинной жизни, а также в экономике.

20. В области микрофинансирования получают развитие такие тенденции, как микропенсии в сочетании с микрострахованием и микросбережениями, призванные обеспечивать дополнительный доход после выхода на пенсию. Самые масштабные инициативы предпринимаются в Индии, где приблизительно 85 процентов трудоспособного населения занято в неформальном секторе и где аналогичная доля работников не удовлетворяет требованиям системы пенсионного обеспечения. За последние четыре года свыше 200 000 работников присоединились к системе микропенсионного обеспечения, разработанной компанией «Инвест Индия Микро Пенсион Сервисис», которая позволяет сократить издержки благодаря эффективному использованию технологий и существующей инфраструктуры. Программа реализуется усилиями целого ряда партнеров, включая правительства штатов, кооперативы, неправительственные организации и международные организации, и на ее основе создано несколько моделей. В качестве примера можно привести усилия правительства штата Раджастан, которое вносит на пенсионный счет каждого работающего гражданина сумму, идентичную взносу самого работника, которая в год может достигать максимум 1000 индийских рупий[13].

[13] United Nations Development Programme and Invest India Micro Pension Services, “Co-contributory pension and insurance schemes for the working poor: lessons from the Rajasthan government Vishwakarma Yojana”, National Policy Workshop for State Governments, New Delhi, 5 December 2009. Available from http://www.micropensions.com/sites/default/files/UNDP-IIMPS_WorkshopReport.pdf.

Новые области охвата

Изменение климата

21. В связи с ростом акцента на ответственное финансирование некоторые организации микрофинансирования расширяют свои отчеты, включая в них социальные и экологические акции, в то время как другие принимают активное участие в осуществлении таких мер, как борьба с климатическими изменениями. Стратегии по уменьшению масштабов нищеты и смягчению последствий изменения климата пересекаются друг с другом; в беднейших странах, которых проблема глобального потепления затронула в наибольшей степени, население, вынужденное бороться с нищетой, меньше всего способно откликаться на природоохранные меры. Если никаких мер для противодействия климатическим изменениям не предпринимать, то можно ожидать более частого повторения и более свирепых природных катаклизмов и эпидемий, чреватых серьезными последствиями для здоровья людей, для сельского хозяйства и животноводства. Подобное развитие событий может негативно повлиять на функционирование институтов микрофинансирования, в том числе понизить коэффициенты возврата получаемых ссуд.

22. Существуют определенные возможности, позволяющие стимулировать получателей микрокредитов на такие действия, как уменьшение выбросов в атмосферу углерода и улучшение мер по охране собственного здоровья, если предоставлять им доступ к чистым источникам получения энергии. Бóльшая часть энергии, как правило, потребляется клиентами системы микрофинансирования в рамках домашнего хозяйства для приготовления пищи и освещения. В Азиатско-Тихоокеанском регионе 74 процента населения используют для приготовления пищи ископаемые виды топлива, поэтому именно с загрязнением домашней среды связывают коэффициент смертности населения от заболеваний дыхательных путей, причем этот показатель втрое выше для женщин, чем для мужчин[14]. Учитывая тот факт, что основную долю существующих клиентов системы микрофинансирования составляют женщины и что женщинам приходится выполнять основную долю работы по дому для приготовления пищи, заготовки топлива и воды, институты микрофинансирования располагают всеми возможностями для того, чтобы повлиять на ситуацию в этой области. Кроме того, если освободить девочек и женщин от обязанности запасать воду и традиционные виды топлива, то у них появится больше времени и для учебы в школе, и для получения дополнительных доходов.

23. Среди клиентов организаций микрофинансирования часто встречаются предприятия мелкого бизнеса, занимающиеся поставками оборудования для получения возобновляемой энергии. Через свои действующие каналы поставок они могут выделять ссуды домашним хозяйствам на приобретение энергосберегающих устройств и финансировать предпринимателей, поставляющих такие устройства в дома и даже населенные пункты, причем широкие возможности открываются для существенного увеличения клиентуры и портфельных заказов[15]. Компания «Грамин Шакти» в Бангладеш установила свыше 130 000 систем для использования солнечной энергии в быту, которые она увязывает с

[14] Eva Rehfuess, “Fuel for life: household energy and health”, Geneva, World Health Organization, 2006.

[15] Paul Rippey, “Microfinance and climate change: threats and opportunities”, Focus Note No. 53 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, March 2009).

предпринимательской деятельностью по извлечению дополнительных доходов, и 5000 современных кухонных плит. Что касается аналогичных инициатив, предпринимаемых другими учреждениями, то эта компания установила партнерские отношения с поставщиками такого оборудования для их установки и обслуживания. Энергосберегающие устройства снижают потребность в зачастую дорогостоящих источниках традиционного получения энергии, а также расходы на медицину в долгосрочном плане. Таким образом, эффективность часто достигается не за счет наращивания доходов, а благодаря снижению уровня издержек. Нуждается в рассмотрении и такая важная мера, как законодательное ограничение в ряде стран микрокредитования непроизводственных нужд[16].

Оказание чрезвычайной помощи и восстановление хозяйства в случае стихийных бедствий

24. Микрофинансирование, если создать для него правильные условия, может играть существенную роль в усилиях по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению хозяйства в случае стихийных бедствий. По окончании стихийных бедствий безотлагательная чрезвычайная помощь должна преодолевать снабженческие барьеры, и поэтому ее смогут получить не все нуждающиеся. И все же низовые сети, созданные учреждениями системы микрофинансирования, неоднократно доказывали свою жизнеспособность. Одним из самых последних тому подтверждений является землетрясение на Гаити, произошедшее в январе 2010 года. В то время как в столице страны Порт-о-Пренсе коммерческие банки оказались не у дел, половина из 42 представительств крупнейшего на Гаити учреждения микрофинансирования «Фонкозе» продолжали выдавать небольшие суммы наличных средств в течение четырех дней[17]. В течение недели после своего открытия это учреждение выдало свыше 1 млн. долл. США в виде переводов и снятых со счетов сбережений[18].

25. Организации микрофинансирования сыграли также важную роль в предоставлении помощи после урагана «Митч» в Никарагуа и Гондурасе, нескольких циклонов и наводнений в Бангладеш, тайфуна «Кетсана» на Филиппинах и землетрясения 2008 года в Китае. Они занимались распределением чрезвычайной помощи в виде наличных средств и товаров и предоставлением ссуд и крыши над головой. В ряде случаев организации микрофинансирования настаивали на своевременном возвращении заемных средств даже после стихийных бедствий, и в связи с этим обсуждается вопрос о том, не лучше ли в подобных случаях полностью погасить ссуды или временно приостановить платежи по их возврату. Помимо включения специальных положений по стихийным бедствиям в свою политику открытия счетов, некоторые учреждения предоставляют ссуды для преодоления чрезвычайных обстоятельств и средства к существованию в рамках мер по подготовке к стихийным бедствиям.

---

[16] Sunderasan Srinivasan, “Microfinance for renewable energy: financing the ‘former poor’”, *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 3, No. 1 (2007).

[17] “Big crisis, small help”, *Newsweek*, 10 February 2010. Available from www.newsweek.com/id/233334.

[18] Asma Azmi, “Microfinance: new helpline during natural disasters?”, *Microfinance Focus*, 27 February 2010. Available from www.microfinancefocus.com/news/2010/02/27/microfinance-new-helpline-during-natural-disasters.

C. Пределы применения микрофинансирования как стратегии борьбы с нищетой

26. Пока еще не хватает убедительных свидетельств, которые подтверждали бы эффективность и доступность микрофинансирования. Порой все дело строится на умозрительных заключениях. Хотя микрофинансирование превозносится до небес как стратегия, помогающая людям подняться над нищетой, многие специалисты убеждены, что она годится и эффективна лишь для малоимущих предпринимателей и маргиналов или даже для имущих слоев населения и что она отвлекает на себя дорогостоящие ресурсы. Дискуссия по поводу уровня охвата и оказания помощи беднейшим слоям населения с помощью микрофинансирования еще продолжается. Так, кампания в поддержку встречи на высшем уровне по вопросам микрокредитования установила, что 68 процентов всех клиентов системы микрофинансирования принадлежали к беднейшим слоям населения на момент получения первой ссуды, а другие утверждают, что в целом микрофинансирование не доходит до тех слоев неимущего населения, которым важнее получить помощь в виде субсидий, безвозвратных ссуд и других программ оказания социального вспомоществования, т.е. в виде наличных средств, жилья, продовольствия и работы.

27. В основе концепции микрофинансирования лежит постулат о том, что малоимущие домашние хозяйства имеют максимальный выигрыш, поскольку они получают значительный стимул в виде дополнительного дохода. С другой стороны, малообеспеченные домашние хозяйства могут располагать меньшими возможностями для того, чтобы заставить кредиты работать в плане получения образования, бизнес-навыков или связей с рынками, что не позволяет им получать должную отдачу и загоняет их в долговую кабалу[19]. Итоги двух важных исследований, проведенных в Индии и на Филиппинах с применением экспериментальных методологий на основе контролируемой выборки, показывают, что микрофинансирование никак не влияет на средний уровень потребления или благосостояния[20]. Однако проведенное в Индии исследование показало, что микрофинансирование положительно воздействует на состояние бизнеса и бюджеты домашних хозяйств. Дело в том, что действующие предприниматели увеличили расходы на приобретение товаров длительного пользования, как представляется, в целях расширения своего бизнеса; домашние хозяйства сочли возможным сократить предпринимательские расходы на товары, не относящиеся к товарам длительного пользования, и на такие статьи, как алкоголь и табак, очевидно готовясь к расширению стартового капитала; вместе с тем другие увеличили потребление товаров, не относящихся к товарам длительного пользования (например, продуктов питания). Кроме того, число новых открываемых деловых контор выросло на одну треть[21]. Поскольку исследования предлагают лишь оценки на краткосрочную перспективу, можно предположить, что средний уровень потребления не увеличился в силу того, что клиенты пе-

---

[19] Jonathan Morduch, “How can the poor afford microfinance?”, Focus Note (New York, Financial Access Initiative, January 2008).

[20] *Forbes*, “How to measure microfinance’s social impact’, 2 December 2009. Available from www.forbes.com/2009/12/02/microfinance-poverty-wharton-entrepreneurs-finance-wharton.html.

[21] Abhijit Banerjee and others, “The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation” (Cambridge, Massachusetts, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab and Centre for Microfinance, 2009).

реключили свои доходы на инвестиции в свой бизнес. Отсюда наступившие улучшения с точки зрения борьбы с нищетой, расширения прав и возможностей, охраны здоровья и получения образования можно оценить лишь, как представляется, в долгосрочной перспективе.

28. Отсутствие твердых доказательств того, что микрофинансирование вытаскивает людей из нищеты, не должно умалять свидетельство того, что оно способствует улучшению жизни людей, помогая им справляться с расходами и снимая дополнительные трудности[22]. Некоторые специалисты считают, что способность микрофинансирования уменьшить степень уязвимости путем выравнивания потребления и снизить риск может перевесить его функцию получения дохода. Следовательно, его воздействие на нищету может быть менее очевидным, если оценивать его лишь по доходам, не проводя многостороннего анализа. Данный подход высвечивает необходимость сочетания микрофинансирования с дополнительными мерами, которые позволяют бороться с нищетой под иным углом зрения, в частности с помощью инвестиций в меры по охране здоровья и подготовке кадров.

D. Коммерциализация микрофинансирования

29. Поскольку институты микрофинансирования продемонстрировали устойчивость этой формы микрокредитования, коммерческие банки трансформировали эту модель в крупную глобальную индустрию. В период с 2004 по 2008 год организации микрофинансирования добились среднегодового роста активов на уровне 39 процентов, а аккумулированные ими средства в целом превысили 60 млрд. долл. США. В 2008 году большая часть инвестиций иностранного капитала поступила из частных источников, которых интересовали две цели: социальная и финансовая отдача. Некоторые учреждения, воспользовавшись обильным притоком частного капитала вместо ограниченного донорского финансирования, выстроили для себя подход, нацеленный на получение прибыли. По мнению многих, подобное частное инвестирование необходимо для достижения такого масштаба, который необходим для того, чтобы поднять средний уровень нищеты. Другие полагают, что погоня за прибылью не должна иметь ничего общего с усилиями по искоренению нищеты, утверждая, что интересы бизнеса неизбежно отодвигают на задний план цель социальной справедливости, в результате чего происходит «подмена понятий».

30. Одно из самых серьезных опасений по поводу коммерциализации микрофинансирования связано с высокими процентными ставками. Во всем мире ежегодные процентные ставки и платежи по микроссудам в среднем составляют около 37 процентов, хотя в отдельных случаях они могут достигать 125 процентов. Говорят, что процентные ставки надлежит устанавливать на уровне 10–15 процентов сверх издержек, связанных с мобилизаций денежных ресурсов, однако, согласно одной оценке, 75 процентов учреждений устанавливают более высокие ставки. Вполне возможно, что ставки могут варьироваться в зависимости от местных коммерческих издержек, уменьшения доступа к технологиям и в силу других факторов. Тем не менее главный аргумент сводится к тому, что более высокие ставки оправданы, поскольку они служат выражением

[22] Karol Boudreaux and Tyler Cowen, “The micromagic of microcredit”, *The Wilson Quarterly* (Washington, D.C., winter 2008).

более высоких издержек, связанных с предоставлением услуг микрофинансирования, однако этот довод нельзя считать полностью убедительным. Малоимущие заемщики не должны оплачивать неэффективные услуги кредитования. Отнюдь не обязательно микрокредитование будет дестабилизироваться, если процентные ставки снизятся за счет поощрения конкуренции и инноваций, ибо и то и другое повышает эффективность и снижает расценки. Важную роль играет и разъяснительная работа среди потребителей, поскольку благодаря ей потребители услуг микрофинансирования получают необходимые навыки для того, чтобы принимать осознанные решения по финансовым вопросам.

31. Во многих странах мира закон требует от организаций микрофинансирования трансформирования в поднадзорные коммерческие компании, предоставляющие своим клиентам услуги по хранению вкладов и другие не связанные с кредитованием возможности. Хотя подобное изменение статуса позволяет таким институтам диверсифицировать свои финансовые продукты в целях лучшего удовлетворения потребностей клиентов, улучшения их доступа к средствам финансирования, а также повышения эффективности руководства и управления, в то же время оно служит поводом для разжигания споров по поводу подмены понятий.

32. В период, предшествовавший экономическому кризису, максимальные риски, с которыми столкнулась самопровозглашенная индустрия микрофинансирования, носили организационный характер, например слабость управления и рост конкуренции[23]. Параллельно с быстрым ростом этой отрасли появилась опасность накопления долговых обязательств. Некоторые страны, которые до этого демонстрировали прочность своих рынков, сейчас обнаруживают признаки стресса, который нельзя объяснить только экономическим кризисом, рождая тревогу по поводу перегрева их экономик. Недавно проведенное исследование рынков микрофинансирования в Боснии и Герцеговине, Марокко, Никарагуа и Пакистане, которые все испытали значительные периоды роста и последовавшего за ним кризиса неплатежей, выявило общий для них набор слабых мест. Во-первых, это рыночная конкуренция и массовые заимствования, которые, хотя и способны в некоторых случаях улучшить положение с возвратом ссуд, неизбежно приведут к тому, что найдутся клиенты, которые будут брать в долг не по средствам и тем самым увеличивать степень риска. Во-вторых, слабым местом является чрезмерное растяжение систем кредитования и структур управления институтами микрофинансирования, поскольку быстрый рост и разбухание штатов не способствуют повышению качества услуг, а кроме того, напрягают надзорный потенциал и структуры внутреннего контроля, необходимые для обеспечения дисциплины и финансовой безопасности. Третьим слабым местом является подрыв дисциплины кредитования, поскольку упор на эффективность и экономию затрат оставляет в тени клиентское обслуживание и личные контакты с клиентами. В указанном исследовании также делается вывод о том, что на рынках этих четырех стран сбережения не считаются одной из основных услуг или одним из основных источников финансирования[24].

---

[23] Centre for the Study of Financial Innovation, Citigroup and Consultative Group to Assist the Poor, “A different world. A follow-up to Microfinance banana skins 2009, ‘confronting crisis and change’”, February 2010. Available from www.citigroup.com/citi/microfinance/data/diff_world.pdf.

[24] Greg Chen, Stephen Rasmussen and Xavier Reille, “Growth and vulnerabilities in microfinance”, Focus Note No. 61 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, February 2010).

III. Влияние финансово-экономического кризиса на микрофинансирование

33. Поскольку институты микрофинансирования все активнее интегрируются во внутренние и международные рынки, их положение становится все более уязвимым от резких спадов в экономике. Эта уязвимость отчасти связана с мобилизацией ресурсов, поскольку каждая категория ресурсов реагирует на спад по-разному. Местные депозитные учреждения в целом лучше застрахованы, чем те из них, которые опираются на международные источники финансирования.

34. Последствия нынешнего финансово-экономического кризиса усугубились в результате случившегося ранее скачка цен на продовольствие и энергоносители. В ходе проведенного в 2008 году опроса институтов микрофинансирования Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим слоям населения было установлено, что продовольственный кризис вынудил их клиентов питаться экономнее, а также сократить другие расходы, в том числе на медицину, снимать со счетов сбережения и во многих случаях преодолевать трудности возврата ссуд. Хотя цены затем снизились, они, тем не менее, остаются выше среднего уровня, зафиксированного до начала продовольственного кризиса. Вследствие высокого уровня безработицы в развитых странах сократился приток денежных переводов. Снизившаяся покупательная способность клиентов и необходимость прибегать к накопленным сбережениям еще больше снижают ликвидность институтов микрофинансирования и повышают кредитные риски.

35. Хотя в 2008 году объем средств финансирования продолжал увеличиваться, уже в первые пять месяцев 2009 года быстро стал расти портфель просроченных платежей: сумма невозвращенных ссуд увеличилась в среднем с 2,2 процента до 4,7 процента, и коэффициент рентабельности упал более чем на две трети. Начиная с июня 2009 года положение стало несколько улучшаться. Столкнувшись с возможностью замедления роста и сокращения объемов новых кредитов, национальные и многонациональные учреждения в области развития учредили чрезвычайные фонды ликвидных средств. Следует отметить, что некоторые регионы пострадали больше других: Центральная Америка, Восточная Европа и Центральная Азия испытали наибольшие потрясения, в то время как некоторые районы Южной Америки и Южной Азии — главным образом, Боливия и Индия — если и столкнутся, то лишь с отдельными проявлениями кризиса[25]. Вместе с тем организации микрофинансирования во всех регионах, исключая Африку, заявили о том, что для них наибольший риск представляет экономический кризис, с которым они сейчас сталкиваются. По данным глобальных докладов, наибольшее беспокойство в настоящее время вызывают кредитный риск, состояние макроэкономики и риск финансирования.

---

[25] Xavier Reille and others, “All eyes on asset quality: microfinance global valuation survey 2010”, Occasional Paper No. 16 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, March 2010).

36. Поскольку сектор микрофинансирования продолжает привлекать значительные капиталовложения, все больше таких организаций микрофинансирования, как ожидается, будут продолжать политику расширения, хотя и более медленными темпами, и уделения большего внимания проблеме управления рисками. Само собой разумеется, что микрофинансирование не застраховано от кризисов, но оно доказало, что является более жизнеспособной системой, чем коммерческие банки.

37. В тот момент, когда правительства, стремясь не допустить кризисы в будущем, укрепляют меры своей финансовой политики, самое время произвести необходимые изменения, позволяющие расширить доступ к финансовым услугам для малоимущего населения. Переживаемый кризис и недавний крах ряда банков, возможно, заставят сделать ряд важных выводов на примере принципов и практики микрофинансирования, а именно о том, как стимулировать развитие более чуткой в социальном плане, более стабильной и более устойчивой модели развития системы финансирования. Мы не должны игнорировать важный по своему значению акцент на развитие системы малых банков на местном уровне, которые вознаграждают возврат заемных средств предоставлением более крупных ссуд и которые делают упор на рентабельность в долгосрочной перспективе и совместное использование полученных выгод, отвечающих интересам общин. Способность таких банков откликаться на местные нужды с помощью простых и доступных банковских услуг, в которых основной упор делается на знание своих клиентов, обеспечение стоимости в долгосрочной перспективе, функционирование в условиях прозрачности и забота о том, чтобы клиенты осознавали свои права и обязанности, могут послужить фундаментом для новой модели финансовой системы[26]. Низкий процент невозвращения ссуд среди институтов микрофинансирования показывает, что вышеупомянутые принципы являются одновременно жизнеспособными в финансовом отношении и ответственными в социальном плане.

IV. Укрепление влияния микрофинансирования на усилия по ликвидации нищеты

A. От микрокредитования до общеохватного финансирования

38. Переход от микрокредитования и микрофинансирования к общеохватному финансированию начинается с признания того, что для ликвидации нищеты недостаточно просто обеспечить доступ к кредитам. Для удовлетворения целого ряда изменяющихся социально-экономических потребностей необходимы как набор полезных, гибких услуг, так и надежные механизмы их обеспечения.

39. С помощью концепции общедоступных механизмов финансирования был расширен охват домашних хозяйств, ранее не получавших финансовые услуги или получавших их в недостаточном объеме, а также микро-, малых и средних предприятий благодаря созданию множества финансовых организаций, предлагающих надлежащие финансовые продукты и услуги всем слоям населения. Такая система принимает во внимание различные причины финансовой изоляции, разнообразие спроса на доступные по цене финансовые услуги для бед-

[26] “The global financial crisis: what does it mean for microfinance?” (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, 15 December 2008).

нейших и малообеспеченных клиентов, различные категории провайдеров финансовых услуг, а также мнения частного, публичного и государственного секторов, в частности корпоративного управления и регулирования. Всеохватывающая финансовая система характеризуется далее наличием прочных финансово-кредитных учреждений и финансово-организационной устойчивостью[2].

40. Люди с малым достатком, как и состоятельные клиенты, живо интересуются портфелями различных финансовых инструментов, стремясь гибко реагировать на возникающие риски. Они хотят диверсифицировать свои портфельные инвестиции, с тем чтобы добиваться равномерного распределения рисков и не зависеть от какого-то одного финансового инструмента. Всеохватывающая финансовая система делает упор на обеспечение доступа к широкому диапазону финансовых услуг для всех домашних хозяйств и предприятий. В соответствии с такой широкой концепцией расширение кредитования с целью охвата уязвимых и приоритетных секторов позволяет за счет добросовестной работы внести вклад в решение задачи борьбы с нищетой и обеспечения всеохватывающего роста. В частности, мелкие фермеры имели ограниченный доступ к тем услугам, которые способны помочь им наращивать производительность в сельском хозяйстве, а мелкие и средние предприятия, занимающие самую нижнюю нишу в рыночной иерархии, не удостаивались внимания крупных финансовых институтов. Не так давно Центральный банк Бангладеш открыл несколько кредитных линий в поддержку услуг рефинансирования, с помощью которых предполагается увеличить кредитование сельского хозяйства, малых и средних предприятий, проектов освоения солнечной энергии, биогаза и других возобновляемых энергоносителей, а также других секторов.

41. Впервые за всю свою историю Центральный банк Бангладеш установил целевой объем кредитов, выделяемых малым и средним предприятиям банками и небанковскими финансовыми организациями страны. При этом приоритет отдается сельскому населению и женщинам, работающим в производственном и обслуживающем секторах. Кроме того, принята программа кредитования сельскохозяйственного производства на 2010 финансовый год, в рамках которой все банки обязаны кредитовать весь комплекс экономической деятельности на селе, а не только фермерство. Центральный банк, наряду с коммерческими банками, предпринял ряд шагов, направленных на предоставление доступных займов фермерам, даже если они не являются собственниками земельных участников и с трудом сводят концы с концами, причем его программа была широко разрекламирована по всей стране. Всем изменениям в проводимой политике следует давать оценку с точки зрения их эффективности и дальнейшего распространения в качестве полезного опыта.

42. Согласно подготовленным оценкам объем займов, выданных неправительственными организациями, составляет в среднем менее одной четверти объема займов, выданных коммерческими банками в качестве микрокредитов. Такое положение ведет к повышению операционных расходов, появлению дополнительных трудностей и расходов, связанных с предоставлением подобных услуг беднейшим слоям населения (если исходить из того, что сумма займа характеризует имущественное положение клиента). В связи с этим организации предпочитают выдавать субсидии или устанавливать более высокие процентные ставки, указывающие на то, что вместо всеохватывающего микрофинансирования упор делается на рентабельность. Подмена понятий происходит не только по этим показателям, но и по другим дополнительным факторам, таким

как доходность, регулирование и конкуренция, что лишний раз подчеркивает наличие проблем, связанных с увязкой задач достижения социальных целей и финансовой выгоды. Эти факторы необходимо учитывать при разработке стратегий микрофинансирования и всеохватывающих финансовых систем[27].

B. Государственные меры по повышению эффективности предоставления услуг микрофинансирования

43. В создании всеохватывающего финансового сектора государство может взять на себя целый ряд функций. Так, с помощью научно обоснованной валютно-денежной и налоговой политики государство обеспечивает макроэкономическую стабильность, развивает инфраструктуру, поощряет доступ к финансовой системе и обеспечивает защиту потребителей финансовых услуг. В одних случаях финансовые услуги предоставляет само государство, а в других случаях оно лишь принимает программы мер по стимулированию инициативы банков.

Данные о рынках

44. С помощью одного исследования было установлено, что из 139 опрошенных стран в менее 70 процентах случаев собирается информация о количестве депозитных счетов в банках и гораздо меньшее число стран располагало информацией о количестве выданных ссуд или депозитных счетов, открытых в надзорных финансовых организациях, не являющихся банками. Необходимо регулярно осуществлять сбор точной информации по стандартным нормативным показателям в отношении всех надзорных финансовых организаций, в том числе данных о количестве депозитных счетов и выданных ссуд, клиентах и заемщиках, а также точках доступа к финансовым услугам, с тем чтобы иметь правильную картину, необходимую для разработки политики, установления приоритетов и целей и оценки достигнутого прогресса. С помощью контрольно-надзорных органов можно установить четкие нормы отчетности[28].

Субсидии

45. Вопрос субсидий продолжает вызывать множество споров, однако его важность, возможно, является менее актуальной в условиях притока частных инвестиций и расширения использования депозитных средств. Растет число организаций микрофинансирования, добившихся устойчивости или приближающихся к этому состоянию. Существует мнение, что государственные субсидии здесь неуместны, поскольку их целесообразнее использовать по другим направлениям. Согласно другому мнению, имеет смысл предлагать краткосрочные субсидии для оказания поддержки организациям микрофинансирования до той поры, пока они не достигнут адекватного уровня развития и рентабельности, но при этом следует избегать риска их излишней зависимости от помощи государства, ибо это может привести к неэффективности. Консульта-

---

[27] Robert Cull, Asli Demirguc-Kunt and Jonathan Morduch, “Microfinance tradeoffs: regulation, competition, and financing”, Policy Research Working Paper No. 5086 (Washington, D.C., World Bank, October 2009).

[28] “Financial Access 2009: measuring access to financial services around the world” (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, 2009).

тивная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения в своих подготовленных для доноров руководящих принципах рекомендует установить пятилетний срок. Другие отвергают применение только финансовой меры воздействия на микрофинансирование и утверждают, что цель достижения финансовой жизнеспособности не стыкуется с задачей искоренения нищеты. Кроме того, согласно еще одной точке зрения с помощью тщательно разработанных условий субсидирования на какой-то короткий срок можно добиться объединения цели достижения рыночной эффективности и обеспечения социальных выгод. Все большую популярность обретает мнение в поддержку долгосрочных соглашений между донорами или правительствами и организациями микрофинансирования на основе данных об их финансовой деятельности. По условиям таких соглашений указанные организации обязаны будут отчитываться о ходе достижения целей эффективности. Существует еще больше сторонников использования субсидий для обеспечения жизненных потребностей беднейших слоев населения до тех пор, пока они «не сдадут экзамен» на участие в программах микрофинансирования.

Регулирование

46. При определении масштабов регулирования и надзора в секторе микрофинансирования следует учитывать необходимость поддержания баланса между расширением доступа к финансовым услугам и обеспечением финансовой безопасности. Некоторые страны, в их числе Непал и Филиппины, ввели в систему регулирования принцип пропорциональности, согласно которому степень надзора зависит от границ и размера услуг по депозитам[29]. В то же время важно инвестировать средства в надзорный потенциал, с тем чтобы обеспечить эффективную безопасность финансовой системы. Наряду с упрощением регулирующих рамок и повышением степени их гибкости правительства могут рассмотреть возможность использования мобильных отделений банков в целях содействия доступа населения к финансовым услугам. Этот подход сыграл эффективную роль в Кении и других странах.

47. Ведется много разговоров вокруг вопроса процентных ставок, которые, по мнению многих, могут быть неоправданно высокими и противоречить цели создания всеохватывающей финансовой системы. Факты показывают, что рост доступа к средствам финансирования идет более медленными темпами в тех странах, где процентные ставки являются предельными. В противовес этому осуществляется политика поощрения конкуренции с помощью таких мер, как прозрачность механизмов ценообразования и просвещение потребителя ради повышения эффективности и снижения уровня комиссионных сборов. Благодаря таким мерам Камбодже удалось снизить процентные ставки с более чем 60 процентов до почти 30 процентов[29].

[29] United Nations Capital Development Fund, “Widening access to financial services for balanced economic growth”, May 2009. Available from http://www.uncdf.org/english/news_and_events/index.php?record=72.

Государственные выплаты физическим лицам

48. Перевод государственных платежей физическим лицам на электронную основу создает благоприятные возможности для охваты финансовыми услугами тех слоев населения, которые живут у черты бедности. В ряде государств переводы средств по линии социального вспомоществования, а также выплата заработной платы и пенсий осуществляется не в руки, а электронным способом. Такой механизм удобен для получателей денежных средств и одновременно позволяет снизить вероятность мошенничества и коррупции. С течением времени происходит также снижение административных издержек. В Бразилии издержки, связанные с перечислением субсидий в рамках проекта «Болса фамилия» удалось снизить более чем в шесть раз после того, как с помощью одного государственного финансово-кредитного учреждения были запущены в обращение специальные электронные карты. Основными компонентами всеохватывающих финансовых услуг являются такие функции, как безопасное хранение средств в финансовых институтах и быстрота их перевода. Доступность финансовых услуг может обеспечиваться также без формальных банковских сетей. Во всем мире правительства осуществляют регулярные платежи приблизительно 170 миллионам человек, живущим у черты бедности. Однако в большинстве стран менее одной четверти из этого числа обслуживаются с помощью общедоступных финансовых счетов. Исследования показывают, что получатели таких платежей действительно пользуются финансовыми услугами, если им таковые предлагаются[30].

Рыночная инфраструктура

49. Надежная рыночная инфраструктура способна помочь решению задачи снижения рисков микрофинансирования, поскольку она позволяет регулярно получать информацию о выполнении финансовых показателей. Можно выделять средства на создание кредитно-информационных бюро, разработку стандартов раскрытия информации о финансовых показателях, внешних рейтингов и стандартов для проведения внешнего аудита. Микрофинансовые институты все шире прибегают к использованию средств управления деятельностью для решения социальных задач и средств тестирования портфельных инвестиций, которые содействуют проведению оценок внешними экспертами. Не так давно Центральный банк Филиппин одобрил комплекс банковских правил и положений для принятия решений о признании и непризнании учреждений, присваивающих рейтинги банкам, осуществляющим операции по микрофинансированию, с целью создания благоприятной обстановки для подготовки точных и объективных рейтингов силами третьей стороны[31].

50. В деле управления рисками незаменимыми становятся кредитно-информационные бюро, которые предоставляют ссудодателям кредитные истории ссудополучателей. Страны, располагающие более совершенными кредитно-информационными системами, имеют также более высокие показатели кредитования физических лиц. Контрольно-надзорные органы все активнее поощря-

---

[30] Mark Pickens, David Porteous and Sarah Rotman, “Banking the poor via G2P payments”, Focus Note No. 58 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, December 2009).

[31] Lailany P. Gomez, “BSP issues microfinance rating rules”. *The Manila Times*, 31 March 2010. Available from www.manilatimes.net/index.php/business-columns/14442-bsp-issues-microfinance-rating-rules.

ют обмен кредитной информацией и требуют такого обмена в рамках государственных реестров, которые собирают данные о поднадзорных провайдерах, или частных реестров, которые собирают информацию как о поднадзорных, так и о безнадзорных провайдерах. Поскольку многие безнадзорные организации обслуживают физических лиц, живущих у черты бедности, чрезвычайно важно наладить сотрудничество между государственными реестрами и частными бюро. В Эквадоре и Перу государственные регистрационные ведомства обмениваются информацией с лицензионными кредитными бюро[28].

Защита потребителей

51. Поскольку все больше коммерческих банков присоединяются к индустрии микрофинансирования, стремясь к получению доходов от своих инвестиций, все больше внимания уделяется вопросу укрепления системы защиты потребителей. В группе особого риска находятся клиенты системы микрофинансирования, поскольку многие из них ранее были лишены доступа к системе финансирования и в связи с этим могут оказаться крайне неподготовленными к таким контактам. Правительства могут сосредоточить свое внимание на мерах, требующих раскрытия информации, вводящих запреты на ростовщическую практику и соответствующие требования, а также практику рассмотрения возникающих претензий и споров. Во многих странах требуется раскрывать информацию о процентных ставках на кредиты, а порой и информацию о штрафных санкциях, сроках и условиях кредитования и изменениях условий. Надзорные органы в Перу требуют от кредиторов обнародования образцов графиков выплаты кредитов, а в других странах требуется излагать понятным языком условия кредитования[28]. Подобные требования повышают прозрачность, хотя их применение на практике дается нелегко.

52. Вводимые для кредиторов запреты и требования часто призваны не допустить давления на потенциальных клиентов, с тем чтобы заставить их брать кредиты, и исключить практику злоупотреблений при возвращении долга. Для решения любых возникающих при этом проблем должны быть созданы механизмы рассмотрения жалоб. В Южной Африке, например, Надзорный совет по вопросам микрофинансирования предлагает потребителям бесплатную телефонную линию для связи со своими сотрудниками по поводу возникших претензий[32].

Финансовая грамотность

53. Грамотные в финансовом отношении клиенты способны лучше управлять рисками и использовать финансовые услуги, тем самым повышая вклад финансовой системы в дело борьбы за искоренение нищеты. Правительства могут добиваться повышения уровня финансовой грамотности, используя для этого школьные программы, национальные кампании и каналы информационно-коммуникационных технологий, а также путем поощрения и четкого определения требований, касающихся проведения работы по финансовому просвещению населения финансово-кредитными учреждениями. Центральный банк Уганды недавно объявил о разработке совместно с министерством образования

[32] David Porteous and Brigit Helms, “Protecting microfinance borrowers”, Focus Note No. 27 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor, May 2005).

плана включения программ финансовой грамотности в систему школьного обучения.

54. Многие учреждения микрофинансирования и некоммерческие организации организуют курсы финансовой грамотности. Так, в Мексике банк «Компартамос» с момента своего выхода на рынок стал предлагать специальные курсы, через которые прошли 60 000 клиентов уже в первый год работы банка[33]. Программа «Афлатун», действующая в 41 стране, организует изучение социальных и финансовых аспектов взрослой жизни для детей в школах и неформальных системах образования.

Инфраструктура и технология

55. Технический прогресс подстегнул развитие микрофинансирования. Одним из наиболее перспективных современных достижений, помогающих расширению доступа к финансовому сектору для лиц, живущих у черты бедности, является бесфилиальное банковское обслуживание, которое позволяет предоставлять определенный набор финансовых услуг в условиях физического отсутствия отделений банков, особенно в сельских и удаленных районах, по мобильному телефону, с помощью банковских карт и агентов банка. Такими агентами банков являются их местные партнеры в лице уже действующих служб в местных общинах, таких как магазины розничной торговли, бензозаправочные станции, газетные киоски или почтовые отделения. Использование существующей инфраструктуры помогает снизить операционные издержки, причем в довольно значительных размерах, что очень удобно клиентам, ибо это помогает им экономить время. Границы микрофинансирования еще больше расширяет Интернет, в том числе с помощью нескольких веб-сайтов, которые позволяют любому пользователю получить ссуду, обеспечивая связь с институтами микрофинансирования.

56. В настоящее время в мире насчитывается 65 мобильных денежных систем (получивших название «мобильный банк»), которые осуществляют банковские операции с помощью мобильной телефонной связи, и еще более 80 подобных систем заработают в самое ближайшее время[34]. Бóльшую часть этих своего рода программ осуществляют телекоммуникационные компании при поддержке небанковских агентов, в частности провайдеров мобильной телефонной связи или провайдеров эфирного времени. С помощью таких систем можно, как правило, осуществлять перевод денежных средств, что особенно важно для трудящихся-мигрантов. Эта функция имеет важное значение для Африканского региона, где 30–40 процентов всех денежных переводов адресуются в сельские районы, но где расходы по переводу денег весьма высоки по причине ограниченности числа платежных учреждений[35]. Совсем недавно в Кении мобильная служба перевода денег «м-Песа» заключила партнерское соглашение с «Эквити банк» на открытие сберегательных счетов под названием «м-Кешо». Те, кто подписался на такую услугу, могут открывать сберегательные счета, получать

---

[33] *The Economist*, “Doing good by doing very nicely indeed”, 26 June 2008.

[34] Jane Wakefield, “Mobile banking closes poverty gap”, 28 May 2010. Available from www.bbc.co.uk/news/10156667.

[35] *Sending Money Home to Africa: Remittance Markets, Enabling Environment and Prospects* (Rome, International Fund for Agricultural Development, November 2009).

проценты с содержащихся на них средств и имеют право на получение кредитов и услуг страхования.

57. Бесфилиальное банковское обслуживание выдвигает новые вызовы для контрольно-надзорных органов, которые должны заниматься такими вопросами, как ответственность перед клиентами, диапазон услуг, которые могут обеспечивать агенты, защита потребителей, управление ликвидными средствами и безопасность агентов. Контрольно-надзорные органы допускают проведение банковских операций через агентов банков в 40 процентах случаев из 139 опрошенных стран, причем более половины из них разрешают оказание платных услуг. Учреждения, не являющиеся банками, также используют посредников для предоставления финансовых услуг. Путем открытия почтовых отделений для профессиональных провайдеров финансовых услуг можно значительно расширить доступ населения к финансовым учреждениям при существенной для них экономии издержек и обеспечить получение доходов для почтовых систем. В Индии «Почтовый сбербанк» предлагает через свою розничную сеть услуг осуществлять выплаты и делать сбережения в 155 000 своих отделений, 90 процентов которых действуют в сельской местности[28].

58. В ходе проведенного недавно исследования было установлено, что большинство институтов микрофинансирования заинтересовано в использовании информационно-коммуникационных технологий, однако темпы освоения таких технологий невысоки отчасти в силу дефицита энергоснабжения. Около 70 процентов таких учреждений на уровне отделений испытывали перебои с электроснабжением, а в Африке 17 процентов таких отделений не подключены к электросетям[36]. Несмотря на открывающиеся перед бесфилиальным банковским обслуживанием возможности, именно отсутствие надежной инфраструктуры мешает многим развивающимся странам развивать эту систему, что указывает на необходимость размещения инвестиций в ряде тех секторов экономики, которые дополняют сектор микрофинансирования, ибо в противном случае будет невозможно добиться полной отдачи в социально-экономическом плане и уменьшить масштабы нищеты. Все вышесказанное относится не только к энергетике, но и к транспорту, здравоохранению, технологическим инновациям, занятости и подготовке кадров предпринимателей.

V. Выводы и рекомендации

59. **Основной темой настоящего доклада является вклад микрофинансирования в задачу уменьшения масштабов уязвимости среди тех слоев населения, которые проживают у черты бедности, путем выравнивания потребления и создания возможностей для самозанятости, которые способны играть роль инструмента социальной защиты. Эффект воздействия микрофинансирования, возможно, получает меньшее отражение в мерах, направленных на получение доходов, чем в более широких аспектах проявления нищеты, в частности в связи с получением доступа к услугам здравоохранения и образования. Этот вывод подчеркивает необходимость дополнения услуг в области микрофинансирования другими стратегиями развития, основными направлениями которых являются развитие челове-**

[36] Asako Matsukawa, “Is ICT fueling the growth of microfinance institutions?”, *Microfinance Insights* (Mumbai, India, Intellcap, 2010).

ческого потенциала и создание благоприятной среды для использования заложенного в микрофинансировании потенциала с максимальной отдачей в целях искоренения нищеты.

60. **Всеохватывающие финансовые системы обеспечивают доступ к целому ряду услуг, отвечающих различным требованиям всех домашних хозяйств и малых и средних предприятий. Для того чтобы обеспечить качество, структуру и наличие финансовых продуктов, необходимо продолжать изучение и анализ практики внедрения финансовых услуг, особенно среди малообеспеченных домашних хозяйств. Перед микрофинансированием открываются широкие возможности, позволяющие обеспечить дополнительный вклад в решение задачи искоренения нищеты и достижения других целей в области развития, в частности в сфере экологии, здравоохранения и социальной защиты населения. Таким образом микрофинансирование может послужить более широкой платформой для развития и дальнейшего прогресса на пути к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.**

61. **В условиях финансово-экономического кризиса основы микрофинансирования могут послужить своеобразным уроком в деле разработки новой, более стабильной финансовой модели. Принципы и характерные особенности микрофинансирования, в том числе основная забота о малых местных банках, простых и доступных услугах, предоставление знаний и просвещение клиентов, прозрачность и рентабельность в долгосрочной перспективе, могут внести вклад в задачу создания социально ответственной и устойчивой системы финансирования. В то время когда внимание всего мира приковано к проблеме реформирования финансовых систем, правительствам следует воспользоваться представившейся возможностью и расширить доступ населения в своих странах к финансовым услугам.**

62. **Государственная политика должна предусматривать регулирующие рамки, предоставляющие возможность различным институтам и банковским агентам оказывать самые разнообразные и в том числе инновационные финансовые услуги в зависимости от выполнения ими требований соразмерности, обеспечивающих надлежащую защиту потребителей. Дополнительно в нее следует включить такие меры, как регулярный сбор и обработка данных о доступе к финансовым услугам, создание здоровой рыночной инфраструктуры и поощрение финансовой грамотности. В качестве противозатратного средства, обеспечивающего расширение доступа к финансовым услугам, можно также рассматривать систему осуществления государственных выплат населению с помощью электронных средств. Политику расширения охвата населения финансовыми услугами следует разрабатывать в увязке с другими социальными, экономическими и природоохранными мерами, призванными привлечь адекватное внимание к таким сферам, как здравоохранение, энергетика, образование и привитие жизненных навыков, технологии и транспорт, а также обеспечение инвестиций в эти сферы, которые служат дополнением и поддержкой всех положительных аспектов и возможностей микрофинансирования.**

63. Правительство, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации, касающиеся укрепления общедоступных механизмов финансирования:

a) адаптировать регулирующие рамки с целью расширения диапазона действия тех институтов, которые имеют право на обслуживание сберегательных счетов и предоставление других услуг, не связанных с кредитованием, путем обеспечения соразмерного контроля, с тем чтобы повысить уровень конкуренции и расширить доступ населения, живущего у черты бедности, к финансовым услугам;

b) расширить регулирующие рамки, с тем чтобы соответствующие возможности получили банковские агенты при наличии систем сбалансированного и надлежащего контроля и защиты клиентов, с целью оказания поддержки усилиям по расширению бесфилиального банковского обслуживания;

c) установить четкие принципы отчетности для поднадзорных финансовых институтов при одновременной поддержке развития и координации деятельности эффективной рыночной инфраструктуры, в том числе, в частности, кредитных бюро, с тем чтобы облегчить получение точных рыночных данных на регулярной основе для использовании при разработке новых продуктов и регламентирующих правил;

d) расширять партнерские отношения и координировать вложение инвестиций в сферу занятости и развития предпринимательских навыков, а также в инфраструктуру в качестве основного средства распространения полезных итогов практики микрофинансирования среди домашних хозяйств и предпринимателей, не имеющих доступа к финансовому обслуживанию;

e) разрабатывать механизмы укрепления политики и координации действий в финансовой сфере с целью совершенствования мер по преодолению сложных и взаимосвязанных вызовов в области развития, в том числе для борьбы с нищетой, изменением климата и социальной изоляцией;

f) укреплять меры поддержки, оказываемой местным и общинным банкам и программам повышения уровня финансовой грамотности, и поощрять использование принципов «знай своего клиента», с тем чтобы обеспечивать финансовую стабильность в долгосрочном плане;

g) поощрять проведение эмпирических исследований для изучения влияния микрокредитования и микрофинансирования с точки зрения целей ускоренного преодоления нищеты и повышения социальной защиты, включая совершенствование процесса сбора данных во имя достижения этой цели.