

ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ МИКРОКРЕДИТОВАНИЯ В ПЕРУ



Владимир Коровкин
руководитель направления
Skolkovo IEMS

Микрофинансовый рынок Перу часто упоминается в мировой исследовательской литературе, как «образцовый»¹ с точки зрения эффективности, включенности в решение социальных задач и стабильности развития. В частности, страна 7 лет подряд занимает первое место в мировом микрофинансовом рейтинге Microscope, выпускаемом The Economist Intelligence Unit².

В большой степени данный успех объясняется сбалансированным законодательством и эффективным его применением со стороны регулятора. Настоящая статья призвана дать краткую характеристику теории и практики регулирования микрокредитования в Перу.

1 <http://www.responsability.com/data/docs/en/1646/Research-Insight-2013-Peru-Model-Market-for-Microfinance.pdf>

2 <http://gestion.pe/economia/peru-ofrece-mejor-entorno-negocios-microfinanzas-nivel-mundial-2113137>

ХАРАКТЕРИСТИКА РЫНКА

Страна имеет достаточно компактную по количеству участников финансовую систему, включающую:

банки	16
финансовые компании	12
регулируемые МФО	31

+ некоторое количество нерегулируемых МФО, к которым относятся некоммерческие организации и сельские кредитные кооперативы.

При этом по количеству банковских отделений на 100 тыс. населения (69,7 отделений) Перу входит в пятерку мировых лидеров, а среди больших по площади стран уступает только лишь Испании.

Вес микрофинансовых организаций в общем кредитном портфеле довольно велик — более 10% в 2010 году при постепенном увеличении доли рынка³, величина микрокредитного портфеля в 2014 году — 11 млрд долларов США⁴, также на МФО приходится заметный депозитный портфель — около 8,8 долларов США. Характерно, что количество вкладчиков при этом превышает количество заемщиков: 5,3 млн человек и 4,3 млн человек соответственно.

Важной особенностью рынка является преобладание в портфеле продуктивного кредита: более 75% портфеля и почти 60% количества кредит-

3 http://www.themix.org/publications/mix-microfinance-world/2010/11/analysis-e-informe-de-benchmarking-de-las-microfinanza-0?gclid=CjwKEAju3YipBRDL2bHjLmFkQsSjADtztjEcnfg3Yy9r_CkAr3dxsDTdGCJw1ZLLInzoQYJJtEBoCbHDw_wcB

4 <http://mixmarket.org/mfi/country/Peru>

ных договоров. Доля МФО всех типов в «кредитах микропредприятиям» (законодательно отдельная категория кредита, см. далее) составляет более 50%, остальная доля приходится на универсальные банки.

ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ряд принципов законодательного регулирования микрофинансов в Перу похож на российский подход. Ключевым моментом является наличие единого регулятора для всех финансовых рынков и всех типов коммерческих финансовых организаций — «Суперинтендантства банков, страхования и финансовых фондов», Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (SBS), которое, согласно ст. 345 Закона 26702, «является конституционно автономным институтом и субъектом публичного права, созданным для защиты общественных интересов в области финансовой и страховой систем». Ключевыми принципами деятельности SBS являются:

- равенство прав и возможностей национального и иностранного капитала;
- невмешательство государства в рынок, за исключением случаев, прямо оговоренных законом (деятельность Национального банка и ипотечного фонда Fondo Mi Vivienda);
- свобода использования собственных ресурсов;
- свобода ценообразования, установления ставок и тарифов;
- специальное разрешение на работу с общественными средствами.

Ключевым отличием перуанской системы от нынешнего российского законодательства можно считать идеологию своеобразного «финансового континуума», реализуемого за счет выделения нескольких типов небанковских кредитных организаций, от почти не отличающихся от банков по своей деятельности до существенно ограниченных в своих возможностях. Выделяются три типа регулируемых институтов, которые в литературе принято относить к микрофинансовым:

«Муниципальные кассы» (Cajas Municipales), фактически универсальные микробанки с точки зрения разрешенной деятельности, принадлежащие муниципалитетам городов. Имеют право на проведение расчетных операций и привлечение вкладов населения;

«Сельские кредитные кассы» (Cajas Rurales de Ahorro y Credito), законодательным требованием является деятельность в сельской местности и

предоставление специализированных продуктов для поддержки сельского хозяйства, CRAC не могут вести расчетные счета и выпускать банковские карты, но могут принимать вклады населения;

«Предприятия для развития малого и микропредпринимательства» (Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa, EDPYME), наиболее близкий аналог российского законодательного определения МФО, не могут вести расчетные счета, выпускать карты, принимать вклады населения.

Дополнительно, как было сказано, определенная деятельность по предоставлению займов возможна со стороны некоммерческих организаций, не попадающих в зону ответственности регулятора.

Законодательно для всех финансовых организаций, включая банки, выделены четыре типа кредита: коммерческий (любой кредит предприятию, кроме кредита малому предприятию в сумме до 30 тыс. долларов США), кредит микропредприятию (кредит малому предприятию в сумме до 30 тыс. долларов США), потребительский (любой кредит физическому лицу на непредпринимательские нужды, кроме ипотеки), ипотечный. Регулятор устанавливает различные нормативы и поддерживает разные надзорные практики и отдельный учет по типам кредитов. При этом нет законодательных ограничений для любых типов финансовых организаций по предоставлению любых типов кредитов, хотя в силу ряда косвенных обстоятельств для МФО затруднительно предоставление ипотечного кредитования в сколь-либо заметных масштабах. Важно также, что по кредиту микропредприятию устанавливаются упрощенные требования к процедуре принятия решения о выдаче, в частности к составу и объему документации в кредитном досье по сравнению с обычным коммерческим кредитом.

В Перу фактически отсутствуют ломбарды, как особый вид бизнеса, некоторые МФО предоставляют залоговые займы, в том числе под залог ювелирных изделий⁵, также широко развита скупка и залог ювелирных изделий специализированными магазинами. В целом культура владения значительным количеством драгоценных металлов (как золота, так и серебра) в виде украшений или инвестиционных монет имеет глубокие исторические корни и продолжает развиваться.

Еще одной важной особенностью страны, влияющей на рынок потребительского кредита, является высокоразвитая система покупки в рассрочку

⁵ Например, продукт «Olla de Oro» («Горшок золота») компании Financiera Universal, зарегистрированной, как CRAC.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

даже повседневных продуктовых товаров: стоимость покупки заносится на счет покупателя, счет погашается раз в две или четыре недели, фактически данная операция эквивалентна беспроцентному кредиту. Операции такого рода не входят в сферу ответственности финансового регулятора и считаются инструментами маркетинга розничных торговцев. Тем не менее система позволяет предлагать населению микросберегательные продукты с очень коротким сроком, при которых зарплата перечисляется на счет в финансовой организации на период 2–4 недели и на нее начисляется небольшой процент.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К МФО

В целом идеологический подход к регулированию финансовой системы состоит в единстве основных требований к участникам рынка, независимо от их типа. По этой причине набор обязательных требований к МФО выглядит более широким, чем во многих странах мира, включая Россию, разница между МФО и банками состоит лишь в количественном значении некоторых показателей. К основным требованиям относятся:

- минимальный капитал: около 275 тыс. долларов США (для сравнения: банки — 6 млн долларов, финансовые компании — 3 млн долларов);

- норматив достаточности собственного капитала (9,1%, независимо от типа финансового учреждения, распространяется даже на МФО, не имеющие возможности привлечения вкладов населения);

- категоризация кредитов в зависимости от просрочки платежа, устанавливается 5 категорий: «нормальный», «с потенциальными проблемами», «дефицитный», «сомнительный», «дефолтный», срок просрочки для каждой категории определяется в зависимости от типа кредита (ипотечный, коммерческий, микропредприятию, потребительский, по последним двум установлены наиболее жесткие нормы); категория присваивается заемщику с учетом всех открытых кредитных договоров на основании данных единого бюро кредитных историй, управляемого регулятором;

- нормативы по резервированию (от 1% для «нормального» кредита, 5% — для кредита «с потенциальными проблемами», 25% для «дефицитного», 60% для «сомнительного», 100% — для дефолтного);

- нормативы кредита на одного заемщика и на аффилированных с МФО заемщиков;

- нормативы ликвидности (раздельно по наци-

ональной валюте и иностранной валюте с учетом высокой степени долларизации экономики);

- нормативы валютного риска с дополнительным резервированием при превышении определенных соотношений активов в национальной и иностранной валюте.

Также законодательство довольно подробно описывает процедуры вмешательства регулятора в случае проблем в деятельности финансовых организаций, санации и ликвидации финансовых организаций любого типа.

Важной новацией перуанского законодательства является введение так называемой «модульной схемы» разрешения на работу с типами финансовых продуктов. Суть принципа состоит в том, что при достижении определенных количественных и качественных показателей МФО получает возможность работать с продуктами, в целом запрещенными для данного типа финансовых организаций. Так предполагается, что некоторое количество EDPYME получит возможность привлекать вклады населения, а часть CRAC — выпускать кредитные карты. На практике данный принцип пока что не был реализован, однако необходимая законодательная база была создана⁶, и дело остается за решением регулятора по запросам конкретных компаний.

ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ МФО.

Практика регулирования МФО (как и других финансовых организаций) в Перу существенно отличается от российской и основана на их относительно небольшом количестве, так как подразумевает постоянное рабочее взаимодействие между регулятором и участниками рынка с целью существенной оценки качества ведения бизнеса и его долгосрочной стабильности. Характерные особенности практики регулятора:

- выдача разрешения на осуществление деятельности: в целом регулятор стремится к поддержанию небольшого количества высокопрофессиональных игроков. По этой причине получение разрешения связано не только с выполнением формальных требований, но и с демонстрацией регулятору профессионализма потенциального участника рынка. В частности, претендент на лицензию должен предоставить и защитить подробный бизнес-план. Равным образом регулятор требует повышенного уровня собственного капитала по сравнению с законодательно установленным

⁶ Закон Перу 26702.

минимумом (которого недостаточно для покрытия возможных убытков начального периода деятельности), на практике не выдаются лицензии МФО при собственном капитале ниже 400 тыс. долларов США;

— управление рисками: регулятор требует наличия в штате МФО выделенного специалиста по рискам, осуществляет выездные проверки качественных характеристик портфеля, в частности корректности установления категории риска для выборки займов.

Важно отметить, что, поскольку сокращение количества участников рынка явным образом не входит в планы регулятора, практика рабочего взаимодействия не носит характера угрозы для существования бизнеса финансовой организации и обычно подразумевает кооперативные взаимоотношения сторон.

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ПЕРУ И ВОЗМОЖНЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ

По мнению международных исследователей и наблюдателей, Перу удалось добиться высокого качества микрофинансовой системы, проявляющегося, в частности, в:

— высокой устойчивости: с 1999 года в стране не было банкротств МФО;

— высоком уровне проникновения, включая труднодоступные сельские районы Анд и Амазонки: клиентами МФО являются от 7 до 9 млн человек при населении около 30 млн человек;

— высокой доле продуктивного кредита (почти 75% в портфеле и почти 60% в количестве договоров);

— эффективном участии в решении задач финансовой инклюзивности и борьбы с бедностью:

доля населения ниже национальной черты бедности сократилась с 55% в 2003 году до 31% в 2010 году.

Законодатели и регуляторы придерживаются концепции компактной по количеству участников и высокопрофессиональной финансовой системы в целом, любопытной особенностью которой является наличие большого количества типов организаций — от универсальных банков до МФО с постепенным ограничением спектра услуг и количественном смягчении регуляторных требований при единстве их структуры для всех участников рынка. В частности, практика действий регулятора состоит в постоянном сущностном (а не только формальном) наблюдении за качеством портфеля и бизнес-эффективностью каждой финансовой организации в целом.

Явная ориентация на создание и поддержание высокого уровня профессионализма в микрофинансовой системе, проявляющаяся, например, в экспертизе регулятором бизнес-планов, представляет интересный подход, не совсем обычный в мировом масштабе. Интересным законодательным подходом в этой области является принцип «модульной схемы», создающей для участников рынка значимые позитивные стимулы повышения качества операционной деятельности.

С учетом наличия в России очень большого количества участников рынка микрофинансирования⁷, вопрос их профессионализма является очень острым. Безусловно, опыт Перу не может быть напрямую применен в России в рамках нынешнего законодательного ландшафта, однако он может послужить источником интересных идей и предложений при дальнейшем развитии российского законодательства в области микрокредитования, регуляторных подходов и практик.

⁷ В настоящий момент в России зарегистрировано около 4000 МФО, не считая ломбардов и кредитных кооперативов, что является выдающимся числом по мировым меркам. Для сравнения: во всех странах Латинской Америки совокупно действует менее 300 МФО.