



Distr.
GENERAL

A/50/490
6 October 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 24 повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НОВОЙ ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАЗВИТИЯ В АФРИКЕ В 90-Е ГОДЫ

Усилия в направлении развития финансового
посредничества в Африке

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	5
II. КОНЦЕПЦИЯ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА	6 - 20	6
A. Введение	6 - 8	6
B. Определение	9 - 12	6
C. Стадии развития финансового посредничества: предварительные условия, учреждения и инструменты	13 - 20	7
III. ПОЛОЖЕНИЕ В АФРИКЕ: ОБЩИЙ ОБЗОР	21 - 36	10
A. Последние события и реформы финансового сектора	21 - 27	10

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Стадии развития посреднической деятельности и их общие характеристики	28 - 34	13
С. Незавершенная программа действий	35 - 36	16
IV. НЕФОРМАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА	37 - 79	16
А. Система и ее значение	37 - 66	16
В. Программные рекомендации	67 - 79	23
V. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА В АФРИКЕ		80 - 27
111		
А. Общие положения	80 - 87	27
В. Возможная стратегия	88 - 111	29
VI. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	112 - 127	37

Приложение

Таблица 1.	Сочетание учреждений и инструментов на различных этапах развития посредничества	42
Таблица 2.	Африка: Показатели развития финансового сектора	44

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе рассматривается нынешнее состояние финансовых систем и практики в Африке, включая неформальные и квазиформальные традиционные системы и практику. Страны сгруппированы по трем общим категориям, в зависимости от стадии развития, на которой находится система посредничества (начальная, промежуточная и продвинутая). В докладе предлагаются направления будущей деятельности, включая меры поддержки, которую могло бы оказать международное сообщество, с тем чтобы африканские страны смогли обеспечить достижение более продвинутых стадий развития систем посредничества. В нем определяются необходимые предварительные условия для достижения каждой из трех стадий и в контексте существующих в Африке программ реформ рыночной ориентации предлагаются возможные пути создания этих предварительных условий.

Ряд африканских стран провели реформы финансового сектора, как правило, в рамках программ стабилизации и структурной перестройки. В результате этого финансовые системы в нескольких африканских странах были стабилизированы, и в некоторых из них был отмечен заметный прогресс в направлении укрепления финансового посредничества и повышения эффективности финансовых систем. Показатели деятельности стран региона как в финансовом секторе, так и в секторах сферы материального производства существенно улучшились, о чем свидетельствует повышение темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП), норм накопления и инвестиций и снижение уровней инфляции. Однако несмотря на прогресс, финансовые секторы в этих странах входят в число наиболее слабых секторов, и системы посредничества по-прежнему находятся на начальной или промежуточной стадии развития. Так, из 41 страны примерно в 20 странах эти системы остаются на начальной стадии развития, в 19 – достигли промежуточной стадии и лишь в 2 их можно охарактеризовать как находящиеся на продвинутой стадии развития.

Финансовые системы африканских стран по-прежнему сталкиваются с рядом ограничивающих факторов. Во-первых, до настоящего времени акцент в рамках финансовых реформ в Африке делался почти исключительно на формальном финансовом секторе, а неформальному сектору, который не только в состоянии эффективно и действенно финансировать микропредприятия, но и обладает огромным невостребованным потенциалом в области мобилизации сбережений, уделялось недостаточно внимания. Во-вторых, центральные банки в Африке пользуются ограниченной функциональной самостоятельностью и не имеют достаточных возможностей для разработки и проведения в жизнь кредитно-денежной политики. В-третьих, процесс структурной перестройки и оздоровления банковских и небанковских учреждений по-прежнему незавершен, и для устранения недостатков в области управления еще только предстоит принять меры. Наконец, структурную перестройку секторов сферы материального производства, такую, как приватизация и обеспечение улучшения финансовых показателей деятельности государственных и даже некоторых частных предприятий, еще только предстоит осуществить в таких масштабах, которые необходимы для того, чтобы не допустить периодического возникновения финансовой напряженности в финансовых секторах африканских стран.

Для обеспечения устойчивого прогресса в развитии систем финансового посредничества и сохранения их эффективности необходимо наличие ряда предварительных условий. Самым важным из них является восстановление и поддержание разумной стабильности на макроэкономическом уровне. В число других предварительных условий входят развитие человеческого капитала и систем управления, необходимых для эффективного функционирования финансовых учреждений, накопление опыта управления надлежащими портфелями финансовых активов и создание информационных каналов. Процесс обеспечения этих предварительных условий требует времени, и результаты будут достигаться лишь постепенно. Вместе с тем принятие мер по развитию финансового посредничества не следует откладывать: их осуществление следует синхронизировать с усилиями по обеспечению указанных предварительных условий.

Усилия по содействию развитию финансового посредничества в Африке должны охватывать как неформальные, так и формальные системы, а также связи между ними. Основной смысл программных рекомендаций в отношении неформального сектора сводится к необходимости максимально полного и эффективного с точки зрения затрат задействования сберегательного и кредитного потенциала этого сектора, укрепления его возможностей в плане мобилизации мелких сбережений относительно маргинализированных слоев населения и поощрения децентрализованного кредитования, т.е. работы в областях, практически полностью игнорируемых формальной финансовой системой. Затем в докладе предлагается стратегия развития формального финансового сектора, предусматривающая три элемента: содействие развитию и укрепление различных финансовых учреждений банковского и небанковского типа, разработка и содействие расширению использования широкого круга различных финансовых инструментов, а также внедрение и использование косвенных рычагов кредитно-денежной политики. Из этих элементов наиболее важным, пожалуй, является первый. Доверие к финансовой системе может быть повышено за счет всеобъемлющего, тщательно разработанного и эффективно внедренного механизма регулирования деятельности банков и надзора за ней. Стандарты осмотрительности заставляют финансовые учреждения взвешенно подходить к вопросам регулирования портфелей своих активов, в то время как надзор за деятельностью банков обеспечивает оперативное и регулярное принятие финансовыми учреждениями мер в случае обнаружения инспекторами недостатков или нарушений. Все эти меры в сочетании с сообразной им политикой лицензирования, предусматривающей применение штрафных санкций, в значительной степени укрепляют надежность финансовой системы и снижают степень связанных с ней рисков.

В предлагаемой стратегии учитываются финансовые реформы, уже осуществленные правительствами африканских стран, но при этом предусматривается более комплексная реализация таких мер, направленная на одновременное решение проблем, относящихся к трем областям: учреждениям, активам и инструментам, – которые должны отвечать потребностям каждой стадии развития системы посредничества, а также создание необходимых предварительных условий для обеспечения их устойчивости, зависящих от достигнутой стадии развития системы посредничества. Разработанные на основе этой стратегии подробные рекомендации содержатся в разделе VI настоящего доклада.

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 48/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года о Новой программе Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба в консультации с соответствующими финансовыми учреждениями провести исследование по вопросу о системах и практике финансового посредничества в африканских странах для представления Ассамблее на ее пятидесятой сессии с рекомендациями в отношении принятия надлежащих мер. Вышеупомянутая резолюция была принята с учетом выраженного в Декларации Международной конференции по развитию Африки, состоявшейся в Токио в октябре 1993 года, мнения о том, что "для стимулирования внутренних накоплений и инвестиций и недопущения или обращения вспять процесса бегства капитала необходимо дальнейшее совершенствование финансовых систем и практики". В Декларации далее отмечалось, что партнеры Африки по процессу развития обязались "продолжать оказывать содействие в целях создания более благоприятных условий, которые требуются для . . . развития финансового посредничества".

2. Цель настоящего доклада заключалась в подготовке на основе результатов углубленного обзора существующих финансовых систем в африканских странах, включая нынешние традиционные системы и практику капиталообразования на местном уровне, программных рекомендаций, направленных на совершенствование финансовых систем в африканских странах за счет принятия реальных практических мер с особым упором на развитие частного сектора. Эти рекомендации должны охватывать меры программного, финансового и технического характера по содействию развитию посредничества и необходимые меры поддержки, которую могло бы оказать международное сообщество.

3. Провести настоящее исследование было поручено Канцелярии Специального координатора по Африке и наименее развитым странам, и для выполнения этой задачи была задействована исследовательская группа в составе международных консультантов и работающих в африканских странах консультантов-резидентов. Анализ финансовых систем был нацелен на выявление факторов – экономических, правовых, институциональных и связанных с регулированием, – отрицательно сказывающихся на развитии финансовой системы. В этом контексте в исследовании были проанализированы предпринятые в последнее время африканскими странами усилия по проведению финансовых реформ. Финансовая система в широком смысле включает различные неформальные, квазиформальные и формальные учреждения, в том числе коммерческие банки, а также учреждения, занимающиеся финансированием развития и сберегательной деятельностью, такие, как почтовые отделения, страховые компании, пенсионные фонды и вексельные конторы.

4. Настоящий доклад подготовлен на основе выводов, к которым пришла исследовательская группа, и в нем отражены замечания крупнейших финансовых и международных учреждений, включая Программу развития Организации Объединенных Наций, Экономическую комиссию для Африки, Международную организацию труда, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Африканский банк развития и Организацию африканского единства.

5. На рассмотрение Генеральной Ассамблеи предлагается комплекс рекомендаций, включая рекомендации в отношении программных и оперативных мер по развитию финансового посредничества, конкретно призванных стимулировать развитие частного сектора за счет мобилизации и передачи сбережений.

II. КОНЦЕПЦИЯ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

A. Введение

6. Для финансового сектора в Африке характерен низкий уровень развития посреднической деятельности и узкий круг видов как финансовых учреждений, так и используемых ими финансовых инструментов. В рамках системы действуют группы формальных и неформальных посредников, каждая из которых оперирует значительными по объему ресурсами, но не имеет столько-нибудь налаженных взаимных связей. Формальная финансовая система в Африке сталкивается с рядом внутренних и внешних проблем, включая недостаточную развитость технического и управленческого потенциалов, устаревшие правовые режимы и режимы регулирования, ненадлежащую макроэкономическую политику и активное государственное вмешательство, которое не только тормозило рост этой системы, но и фактически вызвало значительное сокращение объема посреднических операций в ряде стран. Повсеместно признается, что такие обстоятельства привели к сбоям в мобилизации сбережений и в процессе их размещения, а также к нехватке финансовых средств, особенно на микроуровне. Они также ограничивали возможности руководящих кредитно-денежных учреждений проводить эффективную кредитно-денежную политику.

7. В последние годы в ряде африканских стран были проведены финансовые реформы, созданы учреждения и внедрены инструменты для развития финансового посредничества. Вместе с тем финансовым системам Африки по-прежнему предстоит пройти долгий путь, прежде чем они смогут решать задачи, требующие, как правило, использования механизмов финансового посредничества, а также адаптироваться к специфике условий и удовлетворять потребности Африки.

8. В настоящем докладе предпринимается попытка рассмотреть состояние финансовых систем и практики в Африке. Страны сгруппированы в нем по трем широким категориям, в зависимости от стадии развития, на которой находится система посредничества (начальная, промежуточная и продвинутая). В докладе предлагаются направления будущей деятельности, включая возможные меры поддержки со стороны международного сообщества, с тем чтобы африканские страны смогли достичь более продвинутых стадий развития посреднических систем. В нем определяются необходимые предварительные условия для достижения каждой из трех стадий развития посреднической деятельности и предлагаются возможные пути создания этих предварительных условий. В качестве отправной точки анализа в докладе взяты основные направления большинства осуществляемых в настоящее время в африканских странах программ реформ, которые ориентированы на рынок и нацелены на создание механизмов стимулирования в условиях макроэкономической стабильности.

B. Определение

9. Под финансовым посредничеством понимается деятельность по мобилизации сбережений и их передаче заемщикам. Кроме того, центральное место в посреднической финансовой деятельности занимают также операции в рамках платежных систем, регулирование рисков, управление ликвидными средствами, страхование и другие подобные услуги. Финансовая система включает множество учреждений и инструментов, которые облегчают перераспределение ресурсов в рамках экономики и между странами. Финансовое посредничество служит трем целям: мобилизации сбережений и их эффективному размещению; содействию эффективному проведению в жизнь кредитно-денежной политики с использованием рыночных рычагов; а также стимулированию развития частного сектора. В число институциональных субъектов входят центральный банк, коммерческие банки, торговые банки, вексельные конторы и множество других финансовых

учреждений банковского и небанковского типа, включая рынок капитала, а также многочисленные виды неформальных финансовых учреждений. Рычаги политики включают политику в области процентных ставок, переучетную политику, требования в отношении операций на открытом рынке, резервов и ликвидности, а также, среди прочего, механизмы рефинансирования. Связующим звеном между учреждениями и рычагами политики являются разнообразные финансовые инструменты, такие, как депозиты, казначейские векселя, векселя центрального банка и различные другие обращающиеся на рынке обязательства с различными сроками погашения.

10. Финансовое посредничество является процессом, а не событием, ограниченным короткими временными рамками; его необходимо рассматривать в динамике по мере того, как складываются условия для его развития, создаются учреждения и разрабатываются и внедряются политика и финансовые инструменты. В ходе этого процесса характер отношений между теми, кто откладывает сбережения, и теми, кто осуществляет инвестиции, меняется с личного, разового и двустороннего на обезличенный, постоянный и универсальный. С одной стороны, у вкладчиков расширяются возможности выбора видов финансовых активов для помещения имеющихся у них средств, а с другой стороны, инвесторы накапливают все больше опыта в том, что касается типов, финансовых обязательств, создаваемых ими для получения заемных средств, и повышения продуктивности своих инвестиций.

11. Исторически процесс развития финансового посредничества шел параллельно с экономическим развитием страны для удовлетворения финансовых потребностей экономики. По мере своего развития механизмы посредничества становятся более разнообразными и сложными, принимая формы от неформальных финансовых систем, занимающихся всеми законными видами финансовой деятельности за рамками институционализированной и официально регулируемой финансовой системы, до более сложных современных систем, надзор за функционированием которых осуществляют руководящие кредитно-денежные учреждения и которые обеспечивают перераспределение значительных по объему финансовых ресурсов на национальном уровне и между странами.

12. Поэтому процесс финансового посредничества целесообразно рассматривать с разбивкой по поддающимся определению стадиям, соотнося с каждой стадией предварительные условия, которые необходимы для перехода к этим стадиям и закрепления на них, рычаги политики, которые наиболее оптимально приспособлены к каждой конкретной стадии, а также минимум инфраструктуры финансовых учреждений и инструменты, которые требуются на данной конкретной стадии.

С. Стадии развития финансового посредничества: предварительные условия, учреждения и инструменты

13. Для целей настоящего доклада выделяются три стадии развития финансового посредничества: начальная, промежуточная и продвинутая. Разумеется, развитие посреднической деятельности является непрерывным процессом, и страны не всегда можно однозначно отнести к той или иной из этих трех категорий. Но все же для практических целей настоящего доклада страны целесообразно классифицировать по трем конкретным группам на основе анализа сложившихся экономических и финансовых условий, типов действующих учреждений и используемых инструментов.

14. Одним из универсальных предварительных условий, лежащим в основе всего процесса финансового посредничества, является макроэкономическая стабильность. Это доказывает как опыт стран Юго-Восточной Азии, финансовое посредничество в которых развивалось в условиях относительной макроэкономической стабильности, так и резко отличающийся от этого опыт ряда

африканских стран, в которых процесс развития финансового посредничества приостановился в 80-х годах, поскольку правительства либо проводили ненадлежащую политику, либо были неспособны проводить надлежащую политику, что привело к высоким темпам инфляции, установлению завышенных обменных курсов валют и макроэкономической нестабильности.

15. Для начальной стадии развития финансового посредничества характерно одновременное наличие крупного неформального сектора, в котором отношения между кредиторами и заемщиками строятся на непосредственной и личной основе, эмиссионного органа (центрального банка или денежного управления) и ограниченного числа депозитных и кредитных учреждений типа коммерческих банков. На этой стадии операции осуществляются в основном с наличными деньгами, а сбережения также в основном хранятся в форме наличных денег. Как правило, на этой стадии развития посреднических систем инвестиции производятся в тех секторах, в которых образуются накопления, в то время как в других секторах, где накоплений недостаточно, инвестиции в основном незначительны.

16. Руководящие кредитно-денежные учреждения контролируют денежную массу в обращении посредством регулирования объема кредитов, предоставляемых ими по фиксированным процентным ставкам, и прямого регулирования кредитов других учреждений путем установления ограничений на объем кредитов, предоставляемых коммерческими банками; однако неформальный сектор остается вне сферы непосредственного влияния руководящих кредитно-денежных учреждений. На этой стадии для экономики обычно характерно наличие небольшого числа банковских отделений в пересчете на душу населения, высокая доля денежной наличности в ВВП и хранение сбережений в основном в форме наличных средств и банковских депозитов. Для начальной стадии развития финансового посредничества необходимо наличие лишь нескольких простых предварительных условий: существование элементарных механизмов регулирования и надзора за получателями депозитов и минимального институционального и технического потенциала для выполнения эмиссионных и кредитных функций и сбора и анализа ограниченной финансовой информации.

17. На промежуточной стадии развития финансового посредничества контакты между кредиторами и заемщиками начинают носить менее личный характер, и на смену прямым формам кредитования и заимствования все чаще приходят косвенные формы. Кроме того, портфель экономических активов становится диверсифицированным и в дополнение к наличным деньгам и онкольным депозитам включает на данной стадии срочные банковские депозиты, а также некоторые другие виды финансовых активов, такие, как депозитные сертификаты и другие краткосрочные активы, обращающиеся на денежном рынке. По сравнению с начальной стадией развития посреднических систем для этой стадии характерны более высокая доля в ВВП М2 (наличные деньги плюс совокупные вклады) и более низкая доля в ВВП М1 (наличные деньги плюс онкольные депозиты). Доминирующими учреждениями, помимо центрального банка и (большого числа) коммерческих банков, которые функционируют на данной стадии, являются вексельные конторы, торговые банки, лизинговые фирмы, компании, занимающиеся финансированием покупок в рассрочку, и другие держатели краткосрочных финансовых активов, которые все вместе образуют денежный рынок. Различные типы финансовых учреждений осуществляют операции с различными видами кредитных инструментов, а кредитный рынок становится организованным и унифицированным и подверженным влиянию рыночных сил. Главным рычагом кредитно-денежной политики становятся процентные ставки, и руководящие кредитно-денежные учреждения проводят в отношении процентных ставок ориентированную на рынок политику, с тем чтобы сделать владение финансовыми активами более привлекательным, чем владение нефинансовыми активами.

18. На этой стадии политика в отношении процентных ставок в меньшей степени ориентирована на непосредственное регулирование их уровня и структуры и в большей – на использование косвенных рычагов, таких, как аукционы по продаже казначейских векселей и торги на покупку

векселей центрального банка. Этому сдвигу способствуют формирование и развитие денежного рынка, на котором обращаются казначейские векселя и другие краткосрочные обязательства. Вместе с тем устойчивость посреднических систем на этой относительно сложной стадии развития финансового посредничества зависит от существования ряда предварительных условий, которые включают наличие надлежащих правовых механизмов регулирования и надзора, конкуренции между банками (и небанковскими финансовыми учреждениями), стабильного валютного рынка, а также наличие у центрального банка более широких возможностей осуществлять контроль и регулирование денежного обращения, хорошо организованных внутренних информационных систем и стандартов учета. Соответствующим образом усложняются и организационная структура и финансовая практика неформального сектора, однако его роль и значение, как правило, уменьшаются.

19. Третья, продвинутая стадия развития финансового посредничества характеризуется распространением и диверсификацией финансовых активов, которые включают облигации и акции, выпускаемые частным сектором, а также различные типы инструментов, обращающихся на рынке краткосрочного и долгосрочного капитала. На данной стадии создаются новые финансовые учреждения, включая взаимные фонды, рынки облигаций, пенсионные и страховые фонды и другие финансовые учреждения, связанные с развитием вторичного рынка казначейских векселей и государственных ценных бумаг и полноценного рынка долгосрочного капитала. Все они участвуют в операциях на финансовых рынках, и кредитно-денежная политика на данной стадии проводится в жизнь с использованием косвенных рычагов, необходимость чего диктуют либерализация структуры процентных ставок и либерализация режима осуществления операций с иностранной валютой. В число предварительных условий для такого расширения и диверсификации финансовых систем входят: достижение устойчивого прогресса в деле обеспечения макроэкономической стабильности, создание экономики рыночного типа, которая оперативно реагирует на стимулы и может противостоять внешним и внутренним потрясениям, а также наличие надлежащим образом укрепленных механизмов регулирования и контроль за банковской деятельностью, жизнеспособных финансовых учреждений, хорошо налаженного обмена комплексной финансовой информацией и квалифицированных управленческих кадров, разбирающихся в связанных с финансовыми операциями вопросах (см. таблицу 1 приложения).

20. Развитие систем финансового посредничества нельзя рассматривать как процесс прямолинейного перехода от одной стадии к следующей. Так, создание какого-либо конкретного учреждения или переход к использованию какого-либо конкретного рычага политики необязательно совпадает с достижением соответствующей им стадии в развитии финансового посредничества. Довольно распространенным явлением, отмечавшимся в странах Азии, Латинской Америки и Африки, является тот факт, что страны, которые по стадии развития посреднических систем можно отнести к одной группе, часто располагают учреждениями и используют инструменты, обычно характерные для другой группы. Например, в отдельных странах, где стадия развития посреднических систем классифицируется как начальная, существуют сложившиеся рынки акций и облигаций и венчурные компании. Точно так же ряд африканских стран проводят политику либерализации процентных ставок, несмотря на то, что число участников операций на денежном рынке ограничено, а условия на рынке отнюдь не характеризуются конкуренцией. С надлежащими мерами предосторожности эти тенденции следует поощрять. В числе прочих преимуществ они действительно содействуют дальнейшему развитию институциональной структуры и обеспечению надлежащей мотивации для вкладчиков и инвесторов и подготавливают страны к решению дальнейших задач по мере развития финансового посредничества. Тот факт, что в вышеприведенной схеме стадий развития финансового посредничества столь большое внимание уделяется необходимости одновременно стремиться к обеспечению благоприятных организационных и политических условий для поддержки этих промежуточных инициатив, говорит о том, что без таких условий подобные частичные меры могут не привести к поступательному развитию посреднических систем.

III. ПОЛОЖЕНИЕ В АФРИКЕ: ОБЩИЙ ОБЗОР

A. Последние события и реформы финансового сектора

21. За немногими исключениями финансовые системы в Африке остаются несовершенными, а также узкими и ограниченными. Хотя эта ситуация отчасти объясняется такими историческими факторами, как низкий уровень дохода в африканских странах, нехватка национальных технических кадров и недостаточная развитость потенциала, существует также общее мнение, что основным препятствием является проведение ненадлежащей макроэкономической политики в сочетании с устаревшей и неэффективной нормативно-правовой и административно-хозяйственной системой. До недавнего времени многие африканские страны, уверенные в преимуществах политики прямого государственного вмешательства в экономику, применяли рычаги прямого кредитно-денежного контроля, включая регулирование процентных ставок и обязательное кредитование, которые, как представляется, весьма импонировали руководителям этих стран, однако, как потом выяснилось, приводили к непредвиденному свертыванию посреднической деятельности.

22. Кроме того, почти с самого момента своего создания центральные банки в целом слабо справлялись со своей ролью гарантов кредитно-денежной стабильности; они были недостаточно самостоятельными, и правительства и предприятия стали обращаться к ним за кредитами в первую, а не в последнюю очередь. В Африке имелось считанное число коммерческих банков, и их кредиты в основном направлялись правительствами в государственный сектор и в те сектора, которые были отнесены к разряду "приоритетных". Общей особенностью функционирования банковской системы в Африке является рост числа отделений коммерческих банков без учета их рентабельности, что было особенно характерно для государственных банков, которые по-прежнему занимают доминирующие позиции в Африке. В целях стимулирования инвестиций процентные ставки удерживались на искусственно низком уровне, а по сберегательным вкладам выплачивались еще более низкие проценты. Однако такая практика отпугнула вкладчиков. Кроме того, монополистическое положение банков лишало их стимулов к разработке новых инструментов посредничества, улучшению качества обслуживания клиентов и подготовке профессиональных банковских работников. В сочетании с низкими показателями хозяйственной деятельности "приоритетных заемщиков" и сохраняющимся дефицитом государственного бюджета эти факторы, в частности, привели к:

- i) снижению эффективности и росту консерватизма в деятельности центральных банков, которые имели лишь небольшое число видов приносящих доход активов, причем значительно потерявших в цене, и крупные накопленные убытки, а также ненадежные системы бухгалтерского учета и обмена информацией;
- ii) еще большему ослаблению и неустойчивости банковской системы, которая предоставила значительную сумму кредитов государственному сектору и имела в своем портфеле большой объем нерентабельных активов и критическое состояние которой наглядно проявилось в Бенине и Гвинее, где финансовая система потерпела полный крах, а также в Кот-д'Ивуаре, Сенегале, Уганде и Объединенной Республике Танзании;
- iii) очевидному прекращению поддержки формальной финансовой системой местных субъектов экономической деятельности, особенно в сельских районах, а также в городском неформальном секторе и в секторе мелких предприятий.

23. Одной из важных особенностей финансовых систем Африки является сосуществование государственных банков развития, специализирующихся на финансировании развития конкретных

секторов, и частных финансовых учреждений, предоставляющих долгосрочные кредиты. Банки развития почти во всех странах финансируются в основном за счет собственного и заемного капитала, предоставляемого правительствами и иностранными донорами. Поэтому эти банки не занимаются мобилизацией внутренних сбережений и накоплений и практически не вносят вклад в развитие рынка ценных бумаг. Кроме того, поскольку преобладающая часть их финансовых обязательств была выражена в иностранных валютах, они понесли большие убытки в результате происшедшего резкого обесценения их соответствующих национальных валют. Подобно коммерческим банкам, они понесли дополнительные убытки ввиду низких показателей хозяйственной деятельности неумело управляемых предприятий государственного сектора.

24. Другой важной особенностью является существование, наряду с формальной системой, крупной неформальной финансовой системы. Спрос на услуги, предоставляемые учреждениями неформальной системы, остается высоким, особенно со стороны сельского населения и городских жителей с низким уровнем дохода, а также малых предприятий. Они обладают большими потенциальными возможностями для мобилизации сбережений и накоплений, их процедуры и условия кредитования, хотя и по крайне высоким процентным ставкам, основываются на принципах взаимного доверия и джентльменских соглашениях. Непропорционально большая доля их кредитов, согласно имеющимся данным, предоставляется на цели потребления домашних хозяйств.

25. Многие африканские страны столкнулись с застоем в процессе развития финансовой системы, а в некоторых странах произошло даже заметное сокращение объема финансовых посреднических операций. Это, разумеется, не означало исчезновения имеющихся учреждений или инструментов. Например, важной составной портфеля финансовых учреждений оставались казначейские векселя, и центральные банки продолжали "оперировать" рычагами кредитно-денежной политики и валютного контроля. Это скорее означало, что эти операции не могли больше выполняться даже с минимальной степенью экономической эффективности, и доверие населения к национальной банковской системе продолжало ослабевать.

26. Столкнувшись с такой ситуацией, ряд африканских стран провели реформы финансового сектора, как правило, в рамках программ стабилизации и структурной перестройки, осуществленных при финансовом и техническом содействии со стороны МВФ и Всемирного банка. Были укреплены возможности центральных банков в области управления кредитно-денежной сферой, и улучшены их внутренняя система передачи информации и практика бухгалтерского учета. Почти все африканские страны переходят от использования рычагов прямого кредитно-денежного контроля к рычагам косвенного контроля, отказываясь от регулирования процентных ставок и создавая рынки государственных ценных бумаг. Например, в Гане, Замбии, Зимбабве, Кении, Малави, Марокко и Уганде центральные банки предприняли шаги в направлении такого перехода к косвенным методам кредитно-денежного контроля, организовав продажу казначейских векселей через систему аукционов. Кроме того, за исключением стран, входящих в валютные союзы зоны франка КФА – Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС) и Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество (ЦАЭВС), – многие страны перешли также от системы фиксированных валютных курсов к плавающим валютным курсам, начав организовывать валютные аукционы и создав пункты обмена валюты. В 1994 году даже страны – члены ЗАЭВС и ЦАЭВС также девальвировали свои валюты по отношению к иностранным валютам на 50 процентов. Что касается создания институциональной базы, то формируются и диверсифицируются финансовые рынки, поощряется усиление конкуренции посредством упрощения требований в отношении создания новых банков, реорганизации и укрепления имеющихся банков и других финансовых учреждений и ликвидации или приватизации других банков, испытывающих серьезные проблемы. Внедряется более широкий круг кредитно-денежных инструментов и процедур. Укрепляются также функции надзора и стандарты осмотрительности. Согласно одному из

исследований Всемирного банка, из 34 стран Африки к югу от Сахары, обследованных в 1994 году, более половины добились успеха в проведении подобных финансовых реформ.

27. В результате таких усилий финансовые системы во многих африканских странах были стабилизированы, и в некоторых из них был отмечен заметный прогресс в направлении укрепления финансового посредничества и повышения эффективности финансовой системы. Одновременно с этим страны провели также реформу макроэкономической политики и устранили основные политические просчеты, которые привели к появлению их первоначальных проблем. Положительные результаты проведения такой политики уже заметны не только в финансовом секторе, но и в сфере материального производства. Так, в докладе, распространенном на ежегодной сессии Экономического и Социального Совета 1995 года в Женеве, Департамент по вопросам африканских стран МВФ представил данные о том, что по мере увеличения числа стран Африки к югу от Сахары, которые прилагают всеобъемлющие и решительные усилия по проведению структурной перестройки, показатели экономической деятельности региона улучшаются. Эти страны добились повышения темпов роста ВВП, повышения норм накопления и капиталовложений и снижения темпов инфляции ¹/ . Ситуация остается тем не менее крайне неустойчивой, что указывает на необходимость продолжения усилий по проведению структурной перестройки в этих странах и их распространения на другие африканские страны, которые еще не провели необходимых экономических реформ.

В. Стадии развития посреднической деятельности и их общие характеристики

28. Несмотря на прогресс, достигнутый в последнее время в осуществлении финансовых реформ, финансовые системы остаются слабейшими звеньями экономики этих стран, а посредническая деятельность по-прежнему находится на начальной или промежуточной стадии развития. По результатам анализа ряда показателей, таких, как соотношение между денежной массой в широком смысле и ВВП и доля сбережений, хранящихся в форме денег в широком смысле (см. таблицу 2 приложения), и активно используемых институтов и инструментов, африканские страны отнесены к трем рассмотренным выше широким категориям по степени развитости систем финансового посредничества. Из 41 страны, сгруппированной по этим категориям, почти в половине (20 странах) системы финансового посредничества по-прежнему находятся на начальной стадии развития, в 19 странах достигли промежуточной стадии и лишь в двух странах (Маврикий и Южной Африке) их можно охарактеризовать как находящиеся на продвинутой стадии развития.

29. Общие особенности африканских стран, относящихся к каждой из этих трех групп, можно резюмировать следующим образом.

30. На начальной стадии отношение денежной массы в обращении к ВВП обычно составляет менее 0,2. Квазиденежные инструменты в основном представлены приносящими проценты сберегательными счетами и срочными вкладами, однако их роль в мобилизации средств весьма ограничена. Число коммерческих банков ограничено, и количество банковских отделений в расчете на душу населения крайне низко. Банки не проявляют достаточной гибкости в сокращении административных барьеров и используют процедуры, которые лишают многих потенциальных

¹/ International Monetary Fund, "Promoting economic development in Sub-Saharan Africa through sound macroeconomic and structural policies and the role of the IMF"; см. также: *ibid.*, "World Economic Outlook", May 1995 (Washington, D.C., 1995) документ, содержащий обзор результатов экономической деятельности стран к югу от Сахары за период 1986-1994 годов.

мелких вкладчиков стимулов к пользованию банковскими услугами. Поэтому существует целый ряд неформальных и квазиформальных финансовых посредников, которые обслуживают в первую очередь домашние хозяйства и мелких вкладчиков в городских и сельских районах. В странах этой группы имеются также сберегательные учреждения договорного характера, являющиеся надежным источником среднесрочного и долгосрочного финансирования, однако они размещаются в основном в столичных городах и обычно не имеют разветвленной сети отделений. Кредитные инструменты также ограничены и представлены главным образом кредитами коммерческих банков. Поскольку предпочтение отдается ликвидным активам, в портфеле коммерческих банков преобладают авансы, краткосрочные кредиты и небольшое количество казначейских векселей (например, в странах – членах ЗАЭС в общем объеме кредитования экономики доля краткосрочных кредитов составляет в среднем более 50 процентов, а в Нигере этот показатель достигает даже 90 процентов). Отдавая предпочтение ликвидным активам и краткосрочным кредитам, они предоставляют автоматически погашаемые ссуды на деятельность в сфере торговли и обслуживания, которые составляют в среднем 55 и 60 процентов от общего объема банковских кредитов. Поэтому мелкие и средние предприятия, а также сельские общины и сельскохозяйственные проекты, как правило, зависят от неформальных и квазиформальных учреждений. Как и следует ожидать, многие страны, механизмы посредничества в которых находятся на этой начальной стадии развития, обычно используют рычаги прямого кредитно-денежного регулирования.

31. На промежуточной стадии соответствующие африканские страны, как правило, поощряют конкуренцию, повышают эффективность и расширяют набор используемых инструментов. Хотя на данной стадии развития посреднической деятельности доминирующую роль в финансовых системах продолжают играть коммерческие банки, конкурентная борьба за мобилизацию накоплений и сбережений и предоставление кредитов усиливается. Число банков в этих странах обычно возрастает. Инвалютные и бессрочные вклады составляют около 60 процентов от находящейся в обращении денежной массы в широком смысле. Соотношение между денежной массой в широком смысле и ВВП колеблется от 20 до 40 процентов, хотя имеется несколько стран, выходящих за пределы этого интервала, например Гана. Правительства некоторых из этих стран в законодательном порядке увеличили капитальную базу банков (например, Нигерия) и/или ввели систему гарантий по вкладам (например, Кения и Нигерия) для того, чтобы обезопасить и дополнительно стимулировать вкладчиков. В число других мер входят укрепление надзора за деятельностью банков и предоставление возможности переучета векселей в центральном банке для удовлетворения потребностей банков в ликвидных средствах. Растет также популярность сбережений договорного характера, а также ценных бумаг и других оборотных инструментов. Неформальный сектор сохраняет свои новаторские подходы и динамичный характер, о чем свидетельствует появление новых учреждений и механизмов в его квазиформальном подсекторе (см. раздел IV ниже). Поэтому эти учреждения остаются важным средством мобилизации сбережений населения и источником предоставления кредитов потребителям и микропредприятиям. Помимо этого налаживаются связи между учреждениями формального сектора и учреждениями неформального и квазиформального секторов, особенно в форме размещения неиспользуемых денежных сумм последних в формальном секторе.

32. Кроме того, эти страны располагают теперь более широким набором финансовых инструментов, позволяющих мобилизовывать более долгосрочные вклады и предоставлять кредиты на большую сумму и на более долгие сроки. Появились новые учреждения, такие, как вексельные конторы, торговые банки, экспортно-импортные банки (например, в Нигерии) и венчурные компании, деятельность которых позволяет изменять сроки погашения займов. Вместе с существовавшими ранее финансовыми учреждениями эти страны используют новые учреждения в качестве составных элементов институциональной инфраструктуры, необходимой для развития рынка ценных бумаг, состоящего из двух компонентов: рынка краткосрочного капитала и рынка долгосрочного капитала. Первым, однако, сформировался рынок краткосрочного капитала, на

котором совершаются в основном сделки с краткосрочными государственными инструментами, такими, как казначейские векселя. Развитие рынка краткосрочного капитала способствовало также внедрению других инструментов, таких, как межбанковские депозиты, банковские акцепты, депозитные сертификаты и коммерческие ценные бумаги, выпускаемые нефинансовыми корпорациями. В отличие от достаточно высокоразвитого рынка краткосрочного капитала рынок долгосрочного капитала создан в немногих странах, находящихся на промежуточной стадии. Однако в тех странах, где такой рынок создан (в том числе в Ботсване, Гане, Замбии, Зимбабве, Кении, Кот-д'Ивуаре и Нигерии), достигнутая степень капитализации весьма незначительна. Что касается инструментов, то развитие рынка краткосрочного капитала в этих странах способствовало внедрению рычагов непрямого кредитно-денежного контроля, и, следовательно, большинство этих стран сократило минимально требуемый уровень резервов и делает ставку на проведение операций по типу операций на открытом рынке и на повышение гибкости процентных ставок. Некоторые из этих стран (например, Гана) помимо казначейских векселей стали продавать через систему аукционов и векселя центральных банков, а их центральные банки создали механизмы учета обязательств для оказания банкам помощи непосредственно или опосредованно через вексельные конторы.

33. Продвинутая стадия развития финансовой посреднической деятельности пока еще редкость в Африке, и к этой категории, строго говоря, можно отнести только Южную Африку. Тем не менее можно считать, что к этой стадии развития приближаются Египет и Маврикий, которые располагают основной частью институциональной структуры и инструментов, характерных для этой продвинутой стадии. В этих двух странах имеется широкий круг учреждений и инструментов, что находит отражение в высокой степени мобилизации сбережений и накоплений и финансировании капиталовложений, особенно в частном секторе, с помощью различных инструментов. Так, в Южной Африке значительная доля кредитов предоставляется частному сектору, чему способствует наличие целого ряда инструментов, предназначенных для финансирования частных предприятий. Имеются также широкий круг финансовых учреждений, формирующий рынок венчурного капитала и современная фондовая биржа. Однако примечательная особенность в случае Южной Африки состоит, согласно имеющимся данным, в резком увеличении в период 1989-1994 годов числа неформальных сберегательных программ (по типу револьверных ссудо-сберегательных ассоциаций (РССА)).

34. Примечательная особенность, связанная с классификацией стран, наблюдается в двух валютных зонах франка КФА: ЗАЭС, участниками которого являются Бенин, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер и Сенегал, и ЦАЭС, участниками которого являются Габон, Камерун, Конго, Центральноафриканская Республика, Чад и Экваториальная Гвинея. Каждую зону обслуживает соответствующий единый центральный банк - Центральный банк западноафриканских государств и Банк центральноафриканских государств, которые обеспечивают эмиссию единой валюты, свободно обращающейся в их соответствующих странах-участницах. В каждой валютной зоне проводится единая кредитно-денежная политика, и руководящие кредитно-денежные учреждения установили другие единые правила и положения в кредитно-денежной области, а также создали межбанковский рынок в масштабах всей зоны. Программы финансовых реформ в обеих зонах включают меры, направленные на укрепление надзора за деятельностью банков посредством создания Банковской комиссии в ходе процесса финансовой реорганизации в этих странах. Однако, несмотря на существование единых учреждений и инструментов, только в Камеруне в ЦАЭС и Кот-д'Ивуаре и Сенегале в ЗАЭС системы финансового посредничества можно отнести к группе промежуточных, тогда как в остальных странах они по-прежнему находятся на начальной стадии. Такое неодинаковое положение служит иллюстрацией того, что развитие финансовой системы зависит не только от создания учреждений и инструментов, но и от проведения соответствующих изменений в сфере материального производства посредством осуществления макроэкономических и иных мер, таких, как структурная перестройка сферы

материального производства и реорганизация государственных предприятий. Недавнее изменение паритета франка КФА, сопровождавшееся принятием других структурных и стабилизационных мер, дало странам КФА возможность расширить систему финансового посредничества, и руководящие органы этих стран активно стараются воспользоваться этой возможностью.

С. Незавершенная программа действий

35. Преследуя цель повышения степени развитости финансового посредничества, африканские страны сталкиваются с несколькими сдерживающими факторами. Во-первых, имеются проблемы функционирования центральных банков, связанные с их независимостью, проведением исследований, разработкой и осуществлением политики, внутренней организацией, обменом информацией и принятием решений. Во-вторых, имеются проблемы функционирования финансовых учреждений, связанные с пока незавершенной реорганизацией и укреплением коммерческих банков и других небанковских финансовых учреждений, поощрением конкуренции между банками, сокращением доли государственного участия в капитале финансовых учреждений, совершенствованием системы управления ими и изменением их "культуры" в целях переориентации их подходов к мобилизации вкладов и распределению кредитов (включая отношение к клиентам из числа женщин) и практики с учетом специфики экономики африканских стран. Наконец, имеются проблемы функционирования сферы материального производства, такие, как содействие формированию рыночных структур, реорганизация, приватизация и улучшение финансовых показателей деятельности государственных предприятий.

36. Помимо вышеуказанных сдерживающих факторов, можно также отметить, что основное внимание в рамках финансовых реформ в Африке до настоящего времени, как правило, уделялось почти исключительно формальному финансовому сектору в ущерб сектору неформальному. Потенциал этого сектора в области мобилизации сбережений и накоплений, финансирования малых предприятий и предоставления финансовых средств другим оставленным без внимания секторам и группам населения еще только предстоит реализовать. Правительствам, международным донорам и учреждениям необходимо заняться решением этого вопроса в первоочередном порядке в качестве неотъемлемого компонента программ финансовых реформ. В следующем разделе настоящего доклада содержится ряд соответствующих рекомендаций в отношении неформального финансового сектора, а затем излагается предлагаемая стратегия развития официальной финансовой системы, состоящая из трех элементов.

IV. НЕФОРМАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

A. Система и ее значение

37. В большинстве африканских стран неформальная финансовая система выполняет функции посредника в ходе значительного объема финансовых операций: как сберегательных, так и заемных. Участники этой системы разрабатывают свои оперативные процедуры на основе национальных традиций и местной культуры и на базе процедур финансового посредничества, приспособленных к условиям конкретной страны. Операции, как правило, носят личный характер и осуществляются на основе доверия и хорошего знания клиентов. Этот сектор гибко удовлетворяет некоторые финансовые потребности, которые в случае ориентации исключительно на использование существующей формальной системы остались бы неудовлетворенными.

38. Неформальная система состоит из двух общих подсистем: подсистемы, охватывающей чисто неформальные учреждения и механизмы, которые непосредственно неподконтрольны валютно-кредитным или нормативным органам, и подсистемы, объединяющей квазиформальные учреждения

и механизмы, которые действуют на основании лицензии и имеют определенные связи с формальной финансовой системой. Деятельность последних в известной мере определяется национальной валютно-кредитной политикой, и с этой точки зрения они могут в определенной мере находиться под ограниченным контролем валютно-кредитных органов.

a) Неформальная финансовая система

39. К неформальной системе относятся самые разные механизмы. В большинстве стран распространены по меньшей мере шесть видов этой системы: от операций, носящих по большей части общественный и личный характер, до деятельности, которая, по крайней мере частично, носит коммерческий и безличный характер: друзья и родственники; хранители ценностей; оптовые и розничные торговцы, предоставляющие займы и продающие товары в кредит; ростовщики и две широкие категории групповых ссудо-сберегательных ассоциаций (РССА и накопительные ссудо-сберегательные ассоциации (НССА)).

i) Друзья и родственники

40. Друзья и родственники – это первые, к кому обращаются за финансовой помощью, особенно в Африке, где родственные связи, как правило, весьма устойчивы, государственные системы социальных гарантий неразвиты, а финансовое страхование отсутствует. Следует отметить пять отличительных особенностей этих операций: взаимный характер ("я помогаю тебе, а ты, когда потребуется, – мне"), незначительность операционных издержек, нелимитированность (отсутствие фиксированной даты погашения) многих из этих финансовых контрактов, неформальный характер процедур проверки (личное знание заемщиков), используемых при предоставлении займов, и неформальный характер санкций (таких, как общественное осуждение нарушителей контракта), используемых для обеспечения соблюдения договоров. О популярности этих займов говорят результаты обследования, проведенного в северной Нигерии в 1988 году, согласно которым 97 процентов стоимостного объема кредитов неформального сектора приходилось на займы между друзьями и родственниками. При этих операциях редко берется залоговое обеспечение, и практически все займы ограничиваются рамками чрезвычайно узкой социальной группы, что указывает на весьма большое значение, придаваемое межличностным контактам, и ориентацию на родственные отношения и деревенские санкции в качестве механизма обеспечения погашения кредита.

ii) Хранители ценностей

41. Многие люди в Африке, особенно в сельских районах, хранят свои сбережения у хранителей ценностей. Хранителем обычно является какой-нибудь уважаемый в деревне человек. Как правило, никаких процентов по вкладам не начисляется, а наоборот, вкладчики могут платить за хранение определенную сумму. В некоторых случаях вкладчиками являются лица, имеющие родственников за пределами деревни, которые периодически пересылают им деньги. В других случаях вкладчики могут копить средства для приобретения имущества или вложения капитала в предпринимательскую деятельность.

42. Преимущества такой формы операций заключаются в сохранности денег от воровства, конфиденциальности, ликвидности и бесплатных консультационных и иных услугах, которые хранитель может быть готов оказывать вкладчикам. Недостатки очевидны: депонирование сбережений сопряжено не с доходами, а с расходами, и, кроме того, существует опасность неплатежа. Широкое распространение этой практики является убедительным свидетельством того, что финансовая система крайне плохо справляется с функцией предоставления депозитных услуг.

iii) Оптовые и розничные торговцы

43. Еще одной важной формой неформальной финансовой системы в Африке является предоставление займов участниками сбытовых систем. Многие оптовые и розничные торговцы нередко продают свои товары в кредит. Подобный вид кредитной деятельности присущ большинству сбытовых систем и может предусматривать кредитование других участников сбытовой цепочки либо снизу вверх, либо сверху вниз. Например, импортер удобрений в Гане может финансировать свою деятельность за счет кредитного лимита, предоставленного ему коммерческим банком. В свою очередь, этот импортер может продавать удобрения оптовым торговцам в кредит, которые также продают их розничным торговцам за наличные и в кредит, а затем розничные торговцы продают удобрения фермерам за наличные и в кредит. По сути получается, что формальный кредитный лимит, которым пользуется импортер, финансирует, по крайней мере частично, вторичное и третичное неформальное кредитование оптовых и розничных торговцев.

44. Имеются и случаи неформального кредитования в обратном порядке, хотя эта форма и менее распространена, когда фермер передает свои товары агенту на консигнацию, а тот, в свою очередь, продает их оптовому торговцу на условиях отсроченной оплаты и т.д. до продажи товара розничным торговцем.

45. При анализе этого вида кредитования бросается в глаза ряд особенностей. Предпринимателям в сбытовой системе удается получать экономию за счет эффекта масштаба путем предоставления разнообразных финансовых и сбытовых услуг. Выступая в роли кредиторов, они для проверки платежеспособности потенциальных заемщиков используют информацию, полученную в результате нефинансовых операций с ними.

iv) Ростовщики

46. Как правило, ростовщики в Африке имеют весьма ограниченный круг клиентов, предоставляют небольшие займы на короткий период времени и взимают высокий процент. Во многих случаях ростовщики тайно занимаются своей деятельностью в коммерческих центрах или на рынках. В некоторых случаях такое неформальное кредитование сопряжено с залогом ценностей, что дает ростовщикам надежное залоговое обеспечение предоставленных ими кредитов. Например, в Гане известны случаи, когда фермеры передают кредиторам в качестве залога права на свои шоколадные деревья. В то же время в Африке залоговые операции менее распространены, чем в других регионах мира.

v) Групповые ссудо-сберегательные ассоциации

47. В Африке многие участвуют в финансовых группах взаимопомощи, которые бывают двух видов: группы (РССА), которые осуществляют периодический сбор средств и немедленно передают собранные деньги по очереди одному из членов группы, и группы (НССА), которые накапливают средства членов группы для использования в различных целях, включая предоставление займов. Нередко для обозначения обоих видов ассоциаций в Африке используется одно и то же общее название. В Южной Африке эти группы называются "стокфели", в Гане - "сусу", в Камеруне и Нигерии - "тонтины", в Египте - "гамея", в Эфиопии - "экубы" (причем в этой стране проводится четкое терминологическое различие между "иккубами", которые аналогичны РССА, и "иддирами", которые являются НССА), в Нигерии - "эсузу", а в Тунисе - "сандук".

48. РССА не имеют денежных активов, хотя и мобилизуют сбережения своих членов, поскольку наличные средства немедленно распределяются между членами в порядке очередности. Очередность обычно определяется по жребию, при этом человек, которому первому достаются собранные

деньги, получает беспроцентный кредит от других членов группы, а затем выплачивает этот кредит равными долями посредством участия в последующем сборе средств, пока кредит не будет полностью погашен во время последнего сбора. Лицо, получающее деньги последним по очереди, является чистым вкладчиком, точно так же, как первое лицо является чистым пользователем сбережений группы, а статус остальных лиц с точки зрения их чистого вклада определяется в зависимости от их места в очереди. Технически РССА прекращает свое существование, когда последний в очереди получает свои деньги, а все прочие полностью погасили свои займы. Однако на практике РССА, как правило, продолжают существовать, начиная новый цикл ротации.

49. НССА формируются по самым разным причинам, собирают средства на регулярной или разовой основе и используют эти средства для различных целей, таких, как предоставление займов членам, оказавшимся в тяжелом финансовом положении, использование средств на групповые цели и предоставление кредитов членам и даже лицам, не являющимся членами ассоциаций, на цели микроинвестиционных проектов. В отличие от РССА, НССА не предусматривают самоликвидации, и некоторые из этих групп развиваются и устанавливают связи с формальной финансовой системой или становятся ее частью.

50. Популярность этих групп взаимопомощи объясняется целым рядом причин. Их деятельность сопряжена с незначительными операционными расходами для их членов, они формируют взаимное доверие, обеспечивают гарантированность или возмездность, позволяют своим членам получить доступ к относительно крупным суммам денег, которые им было бы трудно собрать иным способом, и являются привлекательной формой обязательных сбережений. На практике при оказании услуг они также проявляют значительную гибкость и способность к нетрадиционным подходам, о чем свидетельствуют существование самых разных видов учреждений и различия в их организационных структурах. В роли финансовых учреждений они объединяют характеристики коммерческих банков и рынков краткосрочного кредитования. Их популярность демонстрирует, что относительно малообеспеченные лица в состоянии откладывать сбережения, что они готовы неукоснительно выполнять свои финансовые обязательства и что местные общины в состоянии разработать и применять способы удовлетворения их финансовых потребностей. Действительно, эти групповые сберегательные ассоциации обладают в развивающихся странах наибольшим потенциалом с точки зрения выполнения важной роли мобилизации сбережений и содействия их эффективному распределению.

b) Квазиформальная финансовая система

51. К квазиформальной финансовой системе относятся учреждения, которые имеют лицензию, но на которые, как правило, не распространяется нормативная и контрольная деятельность центральных банков или других уполномоченных государственных учреждений. К ним относятся почтовая система, кредитные союзы, прочие кооперативы, целый ряд финансовых учреждений в ведении неправительственных организаций (НПО), сельские и общинные банки, финансовые компании и фирмы венчурного капитала. Даже в небольших странах может существовать с десяток таких организаций, предоставляющих кредиты и мобилизующих вклады. В течение последнего десятилетия во многих африканских странах наблюдался быстрый рост этого сегмента финансовых систем как благодаря появлению новых участников, так и в результате превращения организаций неформального сектора в квазиформальные учреждения.

i) Почтовая система

52. В большинстве африканских стран почтовая система является единственной организацией, располагающей формальными депозитными учреждениями, которые доступны для широких слоев населения, в особенности в сельских районах. Информация о нынешнем состоянии почтовых

систем имеется лишь по ограниченному числу стран и носит неполный характер. Например, в Гамбии в 1988 году в рамках почтовой системы существовало примерно 35 000 сберегательных счетов, в Объединенной Республике Танзании на долю этой системы приходилось около 10 процентов всех формальных вкладов в стране, а в Намибии в 1994 году в рамках почтовой системы существовало около 67 000 сберегательных счетов.

53. Как правило, почтовая система принимает мелкие вклады и передает эти средства непосредственно министерству финансов, центральному банку или государственному сберегательному банку. В Гане, например, на базе старой почтовой системы сбережений был создан национальный ссудо-сберегательный банк. В большинстве франкоязычных стран Африки почтовые системы сталкиваются с проблемами в области ликвидности и перевода средств между счетами. В других же странах, таких, как Уганда, почтовая система после многих лет забвения и спада находится на грани краха.

54. Почтовая система сбережений обладает рядом преимуществ и недостатков. Она сопряжена для вкладчика с незначительными операционными издержками, обладает разветвленной в географическом отношении сетью, что делает внесение депозитов менее трудоемким, и обеспечивает уверенность вкладчиков и надежность вкладов благодаря косвенным государственным гарантиям. Ее недостатки обусловлены главным образом ее связями с правительством и бюрократическим аппаратом, что является причиной необходимости выполнения длительных процедур для изъятия денег и задержек, безразличного отношения к клиентам и низкого уровня процентных ставок по вкладам.

ii) Кредитные союзы и кооперативы

55. По состоянию на конец 1993 года в Африке было зарегистрировано более 20 000 кредитных союзов, объединяющих свыше 5 млн. членов. Они осуществляли мобилизацию вкладов и паевого капитала на сумму, равную примерно 500 млн. долл. США, и имели объем непогашенных кредитов на несколько меньшую сумму. В 28 странах существуют национальные федерации кредитных союзов, ассоциированные с региональной организацией кредитных союзов (АККОСКА). В некоторых других странах, таких, как Нигер, кредитные союзы существуют, однако отсутствует национальная организация, которая позволила бы им установить связи с АККОСКА. Примерно от четверти до трети этих кредитных союзов находятся в благополучном финансовом положении, еще треть испытывает серьезные проблемы, а последняя треть находится на грани краха или неплатежеспособна. По состоянию на конец 80-х годов некоторые из крупнейших и наиболее мощных кредитных союзов находились в Камеруне, Руанде и Того.

56. Помимо кредитных союзов финансовые услуги в Африке предоставляет также ряд кооперативов. В качестве примера можно привести многоцелевые кооперативы в Кении, фермерские кооперативы в Гамбии и сельские кооперативы в Мозамбике. Однако в настоящее время такие кооперативы, по-видимому, предоставляют более ограниченный круг финансовых услуг, чем несколько лет назад, и в мобилизации добровольных вкладов участвуют сравнительно немногие.

57. Кредитные союзы и кооперативы обладают рядом привлекательных черт. Это - организации низового уровня, которые эффективно предоставляют небольшие займы и мобилизуют микросбережения. Кроме того, они разработали методы управления и руководства, эффективно используемые в условиях различных культур. Их накладные расходы обычно удерживаются на низком уровне благодаря привлечению ими сотрудников на добровольных началах и использованию переданных им в дар помещений. Большинство этих мелких кредитных союзов и кооперативов

предоставляют кредиты в увязке с депонированием средств; прежде чем получить кредит, человек должен сначала накопить сбережения.

58. Хотя эти учреждения и обладают рядом привлекательных черт, они имеют и недостатки. Зачастую неясно, кто является собственником данной организации, и совет директоров может не всегда действовать таким образом, который отвечал бы общим интересам членов этой организации. В отсутствие связи с более разветвленной финансовой системой крупные кредитные союзы могут также сталкиваться с проблемой управления ликвидными средствами. Кроме того, кредитные союзы, члены которых относятся к группам, занимающимся одним и тем же видом экономической деятельности, могут пострадать в результате событий, неблагоприятно сказывающихся на положении большинства членов.

59. Как показывает опыт, укрепление кредитных союзов требует времени и терпения, а их ослабление происходит очень быстро. Например, в ходе осуществленного недавно в Нигере экспериментального проекта потребовалось несколько лет на тщательную работу по созданию условий для обеспечения функционирования порядка 48 новых кредитных союзов, причем эти союзы занимались исключительно мобилизацией вкладов. Лишь после того, как была создана надлежащая база за счет привлечения акционерного капитала и вкладов, эти кредитные союзы начали осуществлять кредитные операции.

iii) Неправительственные организации

60. В последние годы во многих районах Африки появились многочисленные НПО, оказывающие финансовые услуги. Во многих странах НПО, финансирование которых обычно осуществляется за счет пожертвований (как отечественных, так и зарубежных), в настоящее время составляют один из сегментов финансовой системы, который претерпевает наиболее быстрые изменения и наиболее активно занимается экспериментированием. НПО разработали методы предоставления небольших краткосрочных кредитов и в качестве финансовых посредников оказались полезным дополнением финансовых систем в Африке.

61. Имеется лишь неполная информация по ограниченному кругу стран, которые собирают документально подтвержденные, хотя и не полностью, данные о числе НПО и предоставляемых ими финансовых услугах. Например, в конце 80-х-начале 90-х годов в Кении действовало около 300 НПО, занимающихся вопросами развития, в Гане - около 350, в Сенегале - 126, в Гамбии - 108, в Свазиленде - 44 и в Зимбабве - несколько сотен. Однако лишь немногие из них (например, 4 из 44 зарегистрированных в Свазиленде) участвуют в программах кредитования.

62. НПО используют в своей кредитной деятельности самые разные финансовые методы и процедуры. Многие из них экспериментируют с разного рода групповым кредитованием, а ряд из них использует средства для гарантирования займов в целях стимулирования кредитования целевых групп, например женщин, коммерческими банками. Двумя из многочисленных программ кредитования женщин в Африке, которые поступают таким образом, являются Угандийский трест финансирования и кредитования женщин и Кенийский трест финансирования женщин. Небольшое число НПО, например в Буркина-Фасо, экспериментирует также с использованием методов, аналогичных применяющимся "Грамен банком". Многие НПО при разработке своих программ используют опыт неформальных финансовых систем (в качестве примера можно привести деревенские банки ("Висакас") в Гамбии), тогда как другие дублируют и модифицируют процедуры формальной финансовой системы. Некоторые НПО предоставляют кредиты по близким к рыночным или даже более высоким ставкам, тогда как другие взимают льготные или даже нулевые проценты по предоставленным займам; в качестве примера последних можно привести проект кредитования фермеров "Сильвейра хаус" в Зимбабве.

63. Многие из этих программ испытывают трудности, включая проблемы с возмещением займов, высокий уровень операционных издержек, отсутствие квалифицированных специалистов по управлению финансовой деятельностью, неадекватность информационных систем и отсутствие финансового контроля. За исключением сберегательных клубов в Зимбабве лишь немногие НПО уделяют большое внимание мобилизации вкладов.

64. Возмещение займов является одним из компонентов проблемы обеспечения устойчивого характера деятельности НПО, и относительно небольшое число этих организаций обеспечивает своевременную или полную регистрацию предоставленных ими кредитов. По мере увеличения объема предоставляемых займов рефинансирование кредитов может затушевывать проблемы с их возмещением. Поскольку НПО весьма сильно зависят от внешних ресурсов, которые, как правило, поступают неравномерно, заемщики могут оказаться менее заинтересованы в погашении полученных займов после того, как осуществление программы кредитования прекращается и вероятность получения ими новых кредитов у данного НПО уменьшается. Тот факт, что деятельность НПО в области кредитования сосредоточена в основном на физических лицах, которые находятся в уязвимом экономическом положении, усугубляет проблемы обеспечения возмещения предоставленных займов в период, когда макроэкономическое положение ухудшается.

iv) Компании венчурного капитала

65. В ограниченном числе стран формируются новые компании венчурного, или рискованного, капитала: иногда вследствие усилий по развитию предпринимательства на местном уровне, а иногда на базе предоставленных донорами финансовых средств. Эти компании, как правило, невелики, осуществляют финансирование лишь ограниченного круга предприятий и нередко предоставляют краткосрочные займы в дополнение к инвестициям в акционерный капитал. В качестве примера таких компаний можно привести Угандийскую корпорацию по финансированию развития. Еще одним примером является общий сберегательно инвестиционный фонд в Камеруне, в рамках которого были созданы нетрадиционные инвестиционные клубы, предусматривающие распределение вкладов членов между солидарным фондом и инвестиционным фондом. Солидарный фонд осуществляет кредитование лишь членов клуба, но при этом строит его на базе аукциона, привнося тем самым в процесс принятия решений о предоставлении займов "рыночные" соображения. Инвестиционный же фонд, со своей стороны, вносит средства в фонд венчурного капитала, акциями которого владеют его члены. Еще одним примером диверсификации деятельности таких учреждений в инвестиционную сферу является камерунская организация "Операции-71". Однако развитие этого вида финансовых услуг начинается на поздней стадии общего процесса углубления финансовой базы по мере расширения сферы деятельности предприятий.

66. Отсутствие полной информации о финансовых операциях описанных выше неформальных и квазиформальных систем за ряд лет не позволяет с достаточной определенностью оценить размеры этих систем и их развитие во времени. Вместе этого исследователи при анализе значения этих систем используют альтернативные показатели, такие, как отношение вкладов к денежной массе в обращении, отношение банковских кредитов частного сектора к ВВП, а также непроверенные данные. Судя по этим показателям, в Африке доля неформального и квазиформального секторов в общем объеме финансовой деятельности значительно выше, чем в других развивающихся странах. Так, в Камеруне в 1988 году почти три четверти сельских финансовых активов приходилось на долю неформальной и квазиформальной финансовых систем, в распоряжении которых находилось примерно на 20 процентов больше вкладов, чем у формальной банковской системы страны. В Замбии и Зимбабве около 85 процентов мелких владельцев имеют доступ к неформальным кредитам; в Малави, как сообщают, неформальная финансовая система примерно в три раза

превышает по своим размерам формальную систему, а в Гане – примерно в четыре–пять раз 2/. Неформальная финансовая система является, по-видимому, единственным источником потребительского кредита в стране, и ее роль в финансировании расходов по созданию новых и расширению существующих предприятий весьма значительна по сравнению с ролью формальных учреждений (например, в Замбии, Малави, Объединенной Республике Танзании и Уганде).

В. Программные рекомендации

67. Сохранение и развитие неформальной финансовой системы 3/ объясняется действием многих факторов. Учреждения (или физические лица) в этом секторе находятся в географическом отношении ближе к своим клиентам (как вкладчикам, так и заемщикам), которые, соответственно, имеют беспрепятственный доступ к их услугам; они в состоянии оперативнее оказывать услуги и предоставлять займы, не требуя, как правило, легко реализуемого заемного обеспечения; их деятельность обычно сопряжена с более низкими информационными и операционными издержками, способствует формированию взаимного доверия между кредиторами и заемщиками и во многих случаях обеспечивает гарантии сохранности или взаимный характер. Кроме того, эта система удовлетворяет некоторые потребности, игнорируемые формальной финансовой системой, или берет на себя функции формальной системы в случаях, когда последняя перестает заниматься какими-либо видами деятельности или сокращает масштабы своих операций. С другой стороны, деятельность неформальной финансовой системы сопряжена с рядом ограничений, таких, как отсутствие экономии за счет эффекта масштаба, узость выполняемых функций, ограниченный набор разнообразных активов и пассивов в портфеле, различия в позиции вкладчиков и заемщиков по вопросу о допустимых рисках и иногда высокий уровень издержек для заемщиков. Неформальные рынки, предоставляющие высокорисковые займы, взимают чрезвычайно высокий процент, который может в целых 20 или более раз превышать ставки на формальных рынках. Столь высокий уровень ставок может дестимулировать получение кредитов производственными предприятиями, которые редко могут рассчитывать на получение столь же высокой прибыли для оплаты этих ставок.

68. Приведенный выше краткий перечень относительных преимуществ и недостатков этой системы ставит перед лицами, ответственными за выработку политики, серьезную проблему. Следует ли сохранять неформальную систему или постепенно вытеснять путем развития формальной системы? Пока национальные органы и центральные банки, за немногим исключением, как правило, игнорируют неформальный финансовый сектор и вместо этого сосредоточивают свою деятельность на содействии развитию формального сектора. Однако помимо вышеперечисленных преимуществ неформальные финансовые учреждения обладают особыми достоинствами в сфере мобилизации сбережений и удовлетворения потребностей микропредприятий, а также целевых групп, таких, как женщины и безземельные рабочие. Именно этим секторам и группам уделяется самое первоочередное внимание в африканских государствах, и именно эта деятельность является неотъемлемой частью стратегии этих стран по борьбе с нищетой, которая ориентирована в большей степени на внутренние, а не на внешние финансовые ресурсы и предусматривает создание более производительной занятости.

2/ См. Ababe Adera: "Instituting effective linkages between the formal and informal financial sectors in Africa: a proposal" в Savings and Development, vol. XIX, No. 1, 1995.

3/ Термин "неформальный сектор" в этом и последующих разделах понимается как включающий квазиформальный финансовый сектор.

69. Соответственно, это является серьезным доводом в поддержку сохранения и стимулирования развития неформальной системы при одновременном устранении ее недостатков посредством осуществления надлежащих инициатив в области политики и развития и укрепления формальной финансовой системы. Наилучшим путем достижения этой цели является превращение центральных банков в национальные координирующие учреждения и трансформация их соответствующих национальных финансовых систем таким образом, чтобы они удовлетворяли местные экономические потребности и отвечали существующим условиям. Вместе с тем следует провести четкое разграничение между неформальными финансовыми системами, которые возникли в ответ на нормативные ограничения или для заполнения пробелов в деятельности формальной системы, и системами, основывающимися на традиционной практике. По мере развития формальной финансовой системы сфера действия первого вида систем будет, как правило, сокращаться, тогда как формализация последней группы систем обычно нецелесообразна.

70. Главная цель предлагаемой инициативы в области политики заключается в максимальном раскрытии при минимальном уровне затрат ссудо-сберегательного потенциала неформальной и квазиформальной финансовой системы; укреплении ее способности осуществлять мобилизацию мелких сбережений относительно маргинализированных слоев населения и стимулировании децентрализованного кредитования, т.е. реализации возможностей этой системы в областях, которыми формальная финансовая система практически не занимается.

71. Многие участники неформальной системы будут и далее оставаться за пределами поля зрения властей. Отдельные категории участников этой системы, такие, как друзья и родственники, а также ростовщики и даже розничные торговцы, обычно используют для целей кредитования личные сбережения; они не осуществляют мобилизацию сбережений (других), и их кредитные операции аналогичны инвестированию средств в личные производительные активы. Таким образом, строго говоря, эта инициатива должна охватывать лишь деятельность ссудо-сберегающих групп, таких, как НССА, кредитных союзов и кооперативов, а также действующих при поддержке НПО кредитных учреждений, как финансовых посредников, осуществляющих мобилизацию сбережений одной группы членов и передающих их в распоряжение другой группы. Кроме того, как показывает опыт Буркина-Фасо, Камеруна, Нигера и ряда других африканских стран, они также в состоянии расширить сферу своей деятельности, охватив более значительное число вкладчиков и заемщиков, изменить характер и масштабы своих операций и установить связи с формальной финансовой системой, не теряя своей самобытности и не отказываясь от имеющихся у них в настоящее время преимуществ по сравнению с формальной системой.

72. Осуществление инициативы в области политики должно начинаться с национальных усилий по определению общих масштабов деятельности и роли учреждений неформального сектора, анализу методов их работы и того, каким образом комплекс неписаных правил и социальных договоренностей определяет порядок их деятельности и защищает их от рисков, неизбежно присущих финансовым операциям. Необходимо также продолжать аналитическую деятельность по изучению поведения различных субъектов неформального сектора в сберегательно-инвестиционной области, относительной предпочтительности для них различных видов финансовых инструментов и услуг, их экономических ожиданий, оценки ими риска и их отношения к различным рискам и вознаграждению за этот риск.

73. Прогресс в развитии этого сектора будет во многом зависеть от предоставления национальной и (как в случае стран зоны франка КФА) региональной поддержки деятельности этих учреждений, таких, как НССА и кредитные союзы и кооперативы. Можно было бы обеспечить получение этими учреждениями фирменного наименования путем их лицензирования и регистрации, а также поощрять их к установлению более тесных связей с банками, что расширит их доступ к кредитам на коммерческих условиях, которые они могли бы затем передавать своим клиентам. Следует

поощрять их к формированию более широких ассоциаций или кооперативных систем, что позволило бы отдельным организациям-членам пользоваться названием ассоциации, а также побуждало бы коммерческие банки предоставлять им кредит. Этой возможности можно было бы добиться путем разработки этими учреждениями надлежащих обеспеченных активами долговых обязательств (например, "групповых обязательств"), которые были бы оборотными и могли учитываться в качестве залогового обеспечения, а также способствовали бы установлению связей с формальным финансовым сектором. Кроме того, можно было бы оказывать содействие перспективным учреждениям-посредникам, пытающимся установить связи с формальной финансовой системой, путем предоставления управленческой помощи и доступа к более совершенным технологиям. Подобные контакты принесли бы двойную пользу: повысили бы качество процессов финансового управления и посредничества в неформальном секторе и повысили бы информированность формальной финансовой системы о потребностях и ресурсах сельского и городского неформального сектора, а также о "наилучших методах", используемых неформальной финансовой системой, которые можно было бы внедрить и в формальной финансовой системе.

74. Кроме того, можно было бы стимулировать квазиформальные учреждения к переходу к операциям в области венчурного капитала по аналогии с тем, как это делает организация "Операции-71". Со временем следует предоставить таким фондам венчурного капитала возможность по мере расширения масштабов их деятельности прибегать к получению коммерческих кредитов. В то же время необходимо с осторожностью подходить к вопросам проведения интервенций правительством или внешними донорами. Такие интервенции должны строиться на базе существующего спроса и изменяться по мере развития неформальных учреждений; в Камеруне, где успешно функционирует организация "Операции-71", известен также случай, когда одна жизнеспособная сберегательная группа потерпела крах после того, как доноры вмешались в ее деятельность и попытались расширить ее операции.

75. Центральные банки могут содействовать ускорению этого процесса путем разработки общих типовых уставных положений, предусматривающих такие нормы, как создание резервов и периодическая публикация счетов, которые кооперативы, кредитные союзы или образуемые ими более крупные ассоциации могли бы добровольно (а в конечном итоге, возможно, и в соответствии с требованиями законодательства) принимать. В качестве одного из стимулов соответствующий центральный банк мог бы безвозмездно оказывать услуги в области контроля и управления тем учреждениям, которые согласятся руководствоваться в своей деятельности этими уставными положениями. Центральный банк мог бы также осуществлять практическую подготовку должностных лиц этих учреждений путем их стажировки в коммерческих банках и центральном банке, а также проводить для сотрудников этих учреждений технические практикумы и семинары по вопросам методов управления, бухгалтерского учета и финансового контроля. Вопрос о том, следует ли с самого начала настаивать на обязательной регистрации этих учреждений и на формальном руководстве их деятельностью со стороны центрального банка или же такое требование следует предъявлять лишь после становления этих учреждений и постепенно распространять 4/ на всю группу кредитных союзов и кооперативов, должен решаться самими странами с учетом их

4/ Тем временем можно было бы предусмотреть возможность "саморегулирования" этих учреждений самими их членами и акционерами. Необходимо также следить за тем, чтобы предъявляемые к мелким неформальным учреждениям правовые нормы и требования в области отчетности не оказались для них чересчур обременительными. Банковский контроль следует распространять на учреждения неформального сектора лишь после того, как будет обеспечено достаточно высокое качество правовой и материальной инфраструктуры для содействия эффективному контролю.

национальных особенностей, в том числе технических и кадровых ресурсов самого центрального банка.

76. Международное сообщество могло бы дополнять ресурсы и возможности центрального банка путем оказания, в случае необходимости, помощи в разработке общей инициативы, включая подготовку оперативных норм и положений для кооперативов, обучение технического персонала и проведение технических практикумов.

77. Предлагаемая инициатива должна также охватывать остальные два компонента квазиформальной системы: почтовую систему и НПО, занимающиеся предоставлением кредитов.

78. Почтовая система обладает значительным потенциалом в области мобилизации финансовых сбережений. Для раскрытия этого потенциала необходимо реорганизовать эту систему в целях ее преобразования в независимую систему, которая на коммерческой основе осуществляла бы управление находящимися в ее распоряжении депозитными счетами и инвестировала бы содержащиеся на них средства. Сберегательная деятельность в рамках почтовой системы станет популярной лишь в том случае, если эта система будет обеспечивать привлекательную и конкурентоспособную норму прибыли, а также предлагать депозитные инструменты с варьирующимся сроком погашения и обеспечивать удобные для клиентов процедуры изъятия средств, включая их перевод. Одним из возможных направлений деятельности могло бы стать преобразование почтовой системы в сберегательный банк, пользующийся активной поддержкой центрального банка и имеющий мандат на занятие деятельностью на коммерческой основе.

79. Ввиду растущего значения НПО и с учетом их отмеченных выше недостатков предлагаемая инициатива в области политики должна также охватывать те НПО, которые начинают заниматься посреднической деятельностью в финансовом секторе. Как показывает опыт, в случаях, когда НПО предоставляют займы из предоставленных им дотаций, ставки возмещения, как правило, весьма низки, а жизнеспособность учреждения как кредитного учреждения зависит от того, удастся ли ему сделать мобилизацию депонированных средств значительным, если не основным, источником его совокупных финансовых ресурсов. В национальных интересах, а также в интересах доноров, предоставляющих НПО финансовые средства для кредитования, обеспечить жизнеспособность этих учреждений, добиться, чтобы выделяемые им средства использовались многократно, с тем чтобы эти учреждения в конечном итоге перешли на самофинансирование и гарантировали своим клиентам постоянный источник кредитов. Для этого следует осуществить лицензирование тех учреждений, действующих под управлением НПО, которые, как ожидается, будут заниматься кредитованием на постоянной основе, и потребовать от них регулярно представлять определенный минимум информации о своей деятельности. Кроме того, хотя с самого начала финансовые НПО, возможно, и не сумеют приступить к мобилизации вкладов, лицензируемые органы (и сами организации, предоставляющие начальный капитал) должны поощрять, если не предписывать, их деятельность в этом направлении путем установления определенных ориентировочных целевых показателей доли привлеченных вкладов в общем объеме их кредитных операций. По мере перехода НПО к деловым операциям на них также следует распространять определенные аспекты централизованного регулирования банковской деятельности и контроля за ней. Для оказания НПО помощи в переходе в этом направлении центральные банки могли бы оказывать НПО такое же содействие, как и описанное выше в отношении кредитных союзов и кооперативов.

V. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА В АФРИКЕ

A. Общие положения

80. Приведенный в разделе III краткий обзор существующих структур и операций финансовых рынков в странах Африки свидетельствует о том, что в этих странах, как правило, отсутствуют в полной мере развитые финансовые рынки, которые могли бы способствовать оптимальной мобилизации и распределению сбережений и обеспечить эффективное проведение денежно-кредитной политики, что входит в число важных предпосылок экономического роста. Поэтому для стран Африки первоочередной задачей в области политики должны быть развитие и диверсификация финансовых рынков.

81. Для устойчивого развития финансового посредничества необходима определенная макроэкономическая стабильность. Вместе с тем во многих африканских странах по-прежнему сохраняются крупные макроэкономические диспропорции, несмотря на достигнутый в последнее время прогресс, в частности, в обуздании инфляции, сокращении бюджетного дефицита и снижении завышенного валютного курса в контексте программ экономических преобразований. Несмотря на сохраняющиеся диспропорции, следует не откладывать усилия по развитию финансового посредничества, а осуществлять их одновременно с мерами, направленными на обеспечение макроэкономической стабильности. Имеется немало примеров того, что финансовые реформы и реформы макроэкономической политики дополняют друг друга и должны осуществляться одновременно, о чем, в частности, свидетельствует опыт таких стран, как Гана, Кения, Объединенная Республика Танзания и Уганда.

82. Реформы финансового сектора могут осуществляться постепенно или же носить характер "большого скачка". Учитывая имеющиеся факторы, представляется, что африканским странам следует применять поэтапный подход. Это обусловлено необходимостью обеспечения определенных начальных условий, связанных, например, с наличием человеческого капитала и систем управления, адекватного портфеля финансовых активов и информационных каналов. В частности, решающее значение имеет развитие человеческого капитала и систем управления; в отсутствие квалифицированного и должным образом заинтересованного персонала даже самое выгодное распределение банковских активов может оказаться безрезультатным. Вместе с тем данный процесс является весьма продолжительным, и результаты его будут проявляться лишь постепенно.

83. Ускоренное развитие финансового сектора представляется также маловероятным в отсутствие двух основополагающих компонентов рыночной экономики: эффективного государственного управления и четко определенных имущественных прав. В общем смысле государственное управление представляет собой все то, что определяет порядок в гражданском обществе. Отличительными чертами рыночной экономики являются свобода выбора и обезличенный характер операций, и эти ценности должны быть характерны для управления в Африке. С этой целью правительствам необходимо создать надлежащие условия для развития рыночной экономики и взять на себя в этом процессе роль посредника, а не опекуна.

84. Для модернизации, укрепления и расширения рынков необходимо четкое определение имущественных прав. Это может быть обеспечено путем овеществления имущественных прав в универсально доступных стандартизованных инструментах обмена, регистрируемых в рамках централизованной системы обязательных правовых норм. Имущественные права могут затем обращаться на рынке в приемлемой для обмена форме, например как чеки, акционерные сертификаты, векселя, облигации и контракты, облегчающие передачу ресурсов в области, где их использование наиболее эффективно.

85. В Африке могут использоваться два альтернативных подхода: подход, основанный на естественном развитии, и подход, основанный на стимулировании. Подход, основанный на естественном развитии, заключается в том, что финансовые рынки развиваются самостоятельно в зависимости от темпов общеэкономического развития и существующей системы стимулов, а

деятельность государства носит регистрирующий характер и состоит главным образом в совершенствовании или изменении законов и положений в зависимости от обстоятельств. В отличие от этого подход, основанный на стимулировании, заключается в том, что государство в первую очередь создает правовую и нормативную основу и систему надзора за финансовой деятельностью в целях стимулирования и, где это возможно, ускорения развития финансовых рынков. Оно содействует созданию механизмов, учреждений и инструментов, обеспечивающих и облегчающих такое развитие.

86. С учетом реального положения дел в африканских странах более уместным может оказаться подход, основанный на стимулировании. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, в африканских странах рыночные силы зачастую недостаточно сильны для обеспечения самостоятельного развития финансовых рынков. Ограничение финансовой свободы на протяжении многих лет препятствовало нововведениям и инициативам в рыночной области, ограничивало финансовую диверсификацию и привело к появлению ряда предрассудков в отношении функционирования рыночных механизмов и частного сектора. Во-вторых, одним из определяющих факторов темпов развития финансовых рынков является организационный потенциал страны, который в Африке необходимо активно развивать на основе официальной и донорской помощи. Таким образом, например, в Кении были созданы вексельные конторы, ставшие центральным звеном развития рынка краткосрочного капитала. В-третьих, подход, основанный на стимулировании, позволяет использовать наиболее эффективные организационные механизмы, применять подходящую для местных условий и уровней развития технологию и создавать на местах необходимую инфраструктуру профессиональной подготовки. Так, например, в Маврикии фондовая биржа довольно долгое время представляла собой лишь ассоциацию брокеров. Последующее организационное оформление этой ассоциации во внебиржевой рыночный механизм с учетом существовавших обстоятельств было вполне естественным, поскольку официальная фондовая биржа не могла возникнуть в условиях изначально незначительного объема операций и нехватки квалифицированных кадров.

87. Основанная на стимулировании политика должна быть направлена на решение ряда вопросов, например вопросов о том, с чего начать данный процесс, об использовании оптимального пути организационного строительства, о наилучших способах развития новых рынков, о новых инструментах и портфелях активов, а также о том, как организовать передачу и распространение финансовой информации, с тем чтобы это способствовало эффективной деятельности участников рынка, и о том, какие следует использовать стимулы. Ответы на эти вопросы будут зависеть от уже достигнутой страной стадии развития финансового посредничества. Однако самое главное заключается в том, что подобная политика ориентирует финансовые учреждения в направлении развития рынка за счет устранения препятствий на их пути, содействия развитию договорных сберегательных учреждений, приспособления новых сберегательных инструментов к нуждам вкладчиков и модификации оперативной культуры банков, позволяющей им приспособливаться к местным условиям африканских стран.

В. Возможная стратегия

88. Усилия по развитию финансового посредничества в Африке должны охватывать развитие неформальных и формальных секторов и связей между ними. Предшествующий раздел был посвящен рассмотрению неформального сектора. В настоящем разделе представляется стратегия развития формального сектора.

89. Африканские страны могли бы рассмотреть возможность проведения стратегии развития формального финансового сектора, предусматривающей деятельность в трех направлениях: укрепление и развитие различных банковских и небанковских финансовых учреждений, разработка

и содействие развитию разнообразных финансовых инструментов и разработка и применение косвенных инструментов денежно-кредитной политики. Особое внимание должно уделяться надлежащему сочетанию учреждений, активов и инструментов, призванных обеспечить достижение целей в денежно-кредитной области на каждой стадии развития посредничества.

90. В предлагаемой стратегии учитываются уже осуществляемые правительствами африканских стран финансовые реформы, но при этом предлагается обеспечить более всесторонний характер дальнейших мер, с тем чтобы они были одновременно направлены на решение проблем в этих трех областях и на создание необходимых предварительных условий обеспечения стабильности систем посредничества в зависимости от достигнутой стадии их развития.

91. На каждой стадии развития финансового посредничества правительствам придется решать три глобальные проблемы: состояние и технические возможности центрального банка, финансовое положение банков и небанковских финансовых учреждений и правовая и нормативная база и система надзора за финансовой деятельностью.

92. Центральный банк призван играть решающую роль на каждом этапе развития финансового посредничества в стимулировании, регулировании и развитии финансовой системы. Центральный банк должен сам непрерывно развиваться, с тем чтобы иметь возможность решать задачи национального денежно-кредитного контроля. Поэтому самой важной задачей в странах Африки должно быть восстановление первичной роли центральных банков в финансовом управлении. Основную долю людских ресурсов и квалифицированных кадров необходимо направлять прежде всего на совершенствование оперативных и управленческих возможностей центральных банков с учетом развития финансовых рынков.

93. Финансовое состояние банков имеет не менее важное значение для дальнейшего развития финансового сектора. Коммерческие банки составляют основу процесса развития финансовой сферы. Как свидетельствует опыт африканских стран, слабость банковских учреждений уменьшает доверие общества к финансовой системе и ведет к деградации системы финансового посредничества. Реорганизация обанкротившихся банков представляет собой весьма дорогостоящее мероприятие, и руководству банков и органам центрального регулирования необходимо постоянно следить за тем, чтобы банковские операции осуществлялись осмотрительно и на коммерческой основе, и обеспечивать укрепление норм учета и ревизии. Опыт африканских стран также свидетельствует о том, что в отсутствие соответствующих корректировок в реальном секторе, например реорганизации государственных предприятий, меры по реорганизации и восстановлению финансовой мощи банков зачастую оказываются безрезультатными и даже дают обратные результаты.

94. Для обеспечения здорового состояния финансовой системы необходимо также постоянно следить за функционированием системы надзора за финансовой деятельностью контрольно-нормативных структур. Содержание и степень сложности положений в этой области должны соответствовать существующей степени развития финансового посредничества, и эти положения не должны быть ни чрезмерно ограничительными, чтобы не препятствовать конкуренции и возникновению нетрадиционных учреждений или видов практики, ни слишком либеральными, чтобы не поощрять создание и функционирование сомнительных и ненадежных финансовых учреждений. Опыт некоторых стран зоны франка КФА, а также некоторых других стран, например Ганы и Объединенной Республики Танзании, свидетельствуют о том, что совершенствование систем надзора за финансовой деятельностью одновременно с укреплением контроля должно идти параллельно с развитием финансового сектора. Региональные соображения также могут влиять на возможный выбор африканскими странами видов контрольно-нормативных структур. Членство в общих валютных зонах будет диктовать необходимость создания в странах-

членах общей региональной нормативной основы. Вместе с тем сходство систем нормативного регулирования и надзора за финансовой деятельностью может быть желательным даже для стран, которые не входят в общую валютную зону, для того чтобы не давать "конкурентных" стимулов для проникновения на национальный рынок иностранным банкам, равно как и для обеспечения более широкой межстрановой/ межбанковской передачи средств, способствующей появлению более обширных с географической точки зрения финансовых рынков в Африке.

95. Широкое разнообразие уровней развития финансового посредничества в странах Африки обуславливает необходимость адаптации любой общей стратегии к конкретным условиям каждой страны. В приводимых ниже предложениях освещаются некоторые важнейшие шаги, связанные с каждой из трех стадий развития финансового посредничества, которые необходимо приспособлять к нуждам конкретных стран. Данная стратегия должна осуществляться в каждой стране с учетом наиболее эффективной практики в рамках региона с точки зрения развития конкретных учреждений и инструментов.

96. На первой стадии развития посредничества главная задача центральных банков заключается в удовлетворении потребностей экономики в ликвидности посредством выпуска и обращения достаточного количества денег, а также в обеспечении платежеспособности коммерческих банков. Центральный банк является основным источником займов правительству и коммерческим банкам. Центральный банк определяет уровень процентных ставок и объем предоставляемых им кредитов. Поскольку на данной стадии развития финансового посредничества "рынок" отсутствует, центральному банку приходится определять спрос на деньги (на основе простых статистических взаимосвязей между деньгами и доходом) и вытекающую из этого потребность в реальной массе денежной наличности (при помощи денежного мультипликатора). Для этого центральные банки должны располагать соответствующими аналитическими и оперативными возможностями. Кроме того, они должны обладать соответствующими кадровыми ресурсами для контроля за деятельностью коммерческих банков с целью обеспечения надежности вкладов для укрепления доверия к банковской системе. Для эффективного осуществления этих функций деятельность центральных банков должна быть свободна от государственного вмешательства, а сами банки должны поддерживать чистоту своих балансов.

97. Многие центральные банки в странах Африки, особенно в странах, находящихся на первой стадии развития финансового посредничества, далеки от этого идеального образа. Поэтому первоочередная задача состоит в реорганизации и укреплении центральных банков как с организационной, так и с финансовой точек зрения. Законы о центральных банках должны быть соответствующим образом изменены для четкого признания их автономии и исключения из их деятельности различных операций, связанных с финансированием развития и другими псевдофинансовыми функциями. Укрепление финансового положения центральных банков требует освобождения их балансовых ведомостей от накопленного бремени безнадежных долгов правительства и находящихся в бедственном положении финансовых учреждений. Сказанное можно проиллюстрировать на примере Ганы и Объединенной Республики Танзании. В Гане счет переоценки центрального банка был заменен выпущенными министерством финансов облигациями при том понимании, что любое увеличение остатка средств на счете переоценки будет оплачиваться казначейством наличными. Процент по облигациям был установлен ниже рыночной ставки для обеспечения доходов центрального банка в целях укрепления его финансовой самостоятельности. Безнадежные активы центрального банка, обусловленные непогашением займов государственными предприятиями, были списаны при помощи различных инструментов. В Объединенной Республике Танзании новый закон о банке Танзании устанавливает практически полную независимость банка Объединенной Республики Танзании от правительства, определяет различные механизмы и обязательства для обеспечения надлежащей отчетности и ставит достижение денежной стабильности в качестве первоочередной задачи банка. Одновременно с этим была проведена реорганизация

банка и введены более эффективные процедуры учета и ревизии. В странах, где центральные банки по-прежнему неразвиты и находятся в бедственном финансовом положении, реформы в указанном направлении заложат основу для развития финансового посредничества.

98. Банковская система во многих таких странах, находящихся на начальной стадии развития финансового посредничества, также является слаборазвитой и обременена значительным объемом безнадежных займов. Таким образом, в дополнение к укреплению центральных банков для обеспечения динамичной и конкурентоспособной финансовой системы чрезвычайно важное значение имеет реорганизация и создание прочной финансовой основы банков. Хотя многие африканские страны уже прошли этот этап, в некоторых странах этот процесс затрудняется величиной издержек, связанных с подобной реорганизацией, и бюджетными ограничениями, с которыми сталкивается правительство. Страны-доноры и международные финансовые учреждения могли бы предоставить необходимую финансовую поддержку для оплаты издержек, связанных с началом такой реорганизации.

99. Реорганизация банков должна базироваться на всесторонней ревизии счетов и передаче безнадежных активов банков другим учреждениям по взысканию долгов и замене их государственными облигациями. После этого необходимо провести укрепление финансовой базы банков для постепенного удовлетворения требований, предъявляемых Банком международных расчетов (БМР) к соотношению заемного и собственного капитала. Одновременно с этим в отношении банков следует установить более жесткие требования к отчетности и обеспечить пристальный контроль за их деятельностью со стороны центрального банка. Реорганизация слабых банков должна сопровождаться реформой государственных банков посредством децентрализации операций, а также за счет усиления конкуренции в условиях ослабления ограничений на создание новых банков. Цель этих усилий заключается в восстановлении платежеспособности коммерческих банков и доверия общественности к банковской системе и в создании тем самым спроса на услуги новых банковских учреждений и возможностей для их появления. С этим связан вопрос о необходимости страхования вкладов. С одной стороны, такое страхование может укрепить доверие к накоплению финансовых средств. С другой стороны, оно может оказаться весьма дорогостоящим в отсутствие активного банковского надзора и развитой правовой основы.

100. Африканские страны, добившиеся в последние годы ощутимого прогресса в прекращении и обращении вспять деградации финансового посредничества, которое было характерно для Африки в 80-е годы, в настоящее время имеют возможность обеспечить переход своих финансовых систем ко второй стадии развития финансового посредничества. В этом процессе можно выделить четыре последовательных этапа: учреждение расчетной палаты, создание рынка межбанковских кредитов, создание первичного рынка казначейских облигаций и других краткосрочных частных долговых обязательств и последующее развитие вторичного рынка таких обязательств. Успешное осуществление этих шагов требует выхода на финансовый рынок новых банков и других небанковских финансовых учреждений, создания и использования новых финансовых инструментов и перехода от регулируемого кредитования к использованию инструментов косвенного денежно-кредитного регулирования в рамках денежно-кредитного планирования. Эти действия должны, безусловно, быть составной частью непрерывных усилий по повышению общеэкономической эффективности и обеспечению макроэкономической стабилизации в рамках либеральной рыночной экономики. Одним из важных дополняющих эти усилия элементов должна быть реорганизация государственных предприятий в целях восстановления их финансовой жизнеспособности и, соответственно, укрепления их возможностей выступать на финансовом рынке в качестве кредиторов и заемщиков.

101. По сравнению с начальной стадией развития финансового посредничества задачи центрального банка на данном этапе будут значительно более разнообразными и сложными. Он должен

инициировать и поощрять разработку гибких и ориентированных на обслуживание рыночных отношений финансовых инструментов, развивать далее официальные отношения с коммерческими банками, добиваться расширения полномочий в области контроля и регулирования деятельности банков и других финансовых посредников, располагать возможностями для разработки и осуществления программ в денежно-кредитной сфере и определять точные правила, регулирующие предоставление кредитов центрального банка, включая официально публикуемую ставку по операциям по рефинансированию.

102. Создание и надлежащее функционирование расчетной палаты являются непременным условием обслуживания межбанковского обмена первичными финансовыми требованиями в виде чеков, трат, дорожных чеков и других ликвидных платежных инструментов. В рамках системы расчетов банки, как правило, ссужают или заимствуют значительные суммы денег, которые могут не проводиться по балансовым ведомостям банков и которые подвергают отдельные банки серьезному риску в случае неплатежа банка-дебитора. Степень этого риска зависит от размера платежа и срока его погашения. Банки с меньшим подозрением стали бы относиться к краткосрочным долговым обязательствам друг друга при наличии прочной финансовой базы и более благоприятном положении с ликвидностью и платежеспособностью, а также при наличии отлаженного и эффективного клирингового механизма, не допускающего продолжительных задержек со взаимным зачетом и погашением долговых требований и, следовательно, препятствующего возникновению значительного риска существенных колебаний суммы долга и неплатежа. Расчетная палата должна иметь транспарентный комплекс правил и положений, определяющих процесс расчетов, максимальный срок до получения платежа получателем и наличие у банков-членов положительного сальдо по счетам наличности в центральном банке.

103. При наличии действенной расчетной палаты следующий шаг связан с созданием рынка межбанковских кредитов, на котором коммерческие банки предоставляют друг другу краткосрочные (суточные) кредиты. Для развития такого рынка центральный банк должен отказаться от предоставления таких кредитов, с тем чтобы заставить коммерческие банки удовлетворять свои потребности в краткосрочной ликвидности за счет средств друг друга путем заключения контрактов на покупку с обеспечением ликвидными и оперативными активами. В процессе развития такого рынка межбанковских кредитов центральный банк может выполнять роль посредника; он может получать предложения о продаже и покупке свободных средств, которые он может распределять с учетом спроса по ставкам, свободно устанавливаемым под воздействием рыночных сил. В рамках региональных валютных механизмов, например в зоне франка КФА, уже созданы региональные рынки межбанковских кредитов. Возможность создания аналогичных региональных рынков межбанковских кредитов может быть также изучена странами, не относящимися к одной и той же валютной зоне, особенно в тех случаях, когда в этих странах вводятся сходные финансовые положения и нормы, регулирующие надзор за финансовой деятельностью, и в условиях либерализации валютных рынков.

104. Центральным звеном этого процесса должна быть либерализация процентных ставок. Наиболее эффективным способом решения этой проблемы является проведение центральным банком аукционов казначейских облигаций и/или аукционов облигаций центрального банка. Развитие рынка казначейских облигаций необходимо стимулировать на всех его этапах. Первоначально цель должна заключаться в создании первичного рынка краткосрочных облигаций, на котором коммерческие банки – и в конечном счете другие учреждения и частные лица – будут покупать предлагаемые к продаже облигации. Для укрепления доверия к аукционам необходимо обеспечивать их полную транспарентность на основе четких и официально публикуемых правил. К продаже могут предлагаться казначейские облигации менее крупного достоинства с различными сроками погашения (например, от трех месяцев до двух лет), причем к участию в аукционе следует всячески поощрять небанковских инвесторов. Такие аукционы должны проводиться регулярно через короткие

промежутки времени, с тем чтобы инвесторы могли планировать свои портфели активов, а также для того, чтобы ставки финансирования казначейских облигаций могли служить отправной точкой для определения структуры процентных ставок в рамках всей экономики. Вопрос о казначейских облигациях, будучи прерогативой казначейства или министерства финансов, должен все же решаться в консультации с центральным банком в контексте планирования в денежно-кредитной сфере, с тем чтобы центральный банк мог постоянно вносить соответствующие коррективы. С этой целью следует рассмотреть вопрос об учреждении совместного комитета по вопросам денежно-кредитной политики с участием представителей центрального банка и министерства финансов, который будет определять и контролировать денежно-кредитную политику, а ее практическим осуществлением будет заниматься центральный банк.

105. Операции центрального банка с казначейскими облигациями станут в конечном счете одним из инструментов денежно-кредитного управления. С этой целью выручка от аукционов казначейских облигаций не должна автоматически передаваться казначейству (вопрос о перечислении средств государству или о чистом заимствовании средств у государственного сектора должен решаться в контексте общего планирования в денежно-кредитной сфере). Такую выручку необходимо перечислять на заблокированный счет казначейства в центральном банке, который может использоваться центральным банком для вливания денежной наличности в экономику или изъятия ее из экономики. Так, в дополнение к продаже казначейских облигаций на аукционе центральный банк на соответствующем этапе должен ввести механизм их выкупа.

106. Отлаженное функционирование первичного рынка казначейских облигаций создаст основу для перехода к созданию вторичного рынка казначейских облигаций, на котором банки смогут осуществлять свободную куплю-продажу казначейских облигаций, выполнять рыночные функции и предоставлять услуги вторичного характера. Центральный банк должен постепенно предлагать казначейские облигации со все более продолжительным сроком погашения, обеспечивая при этом упорядоченное установление цен на них. Во избежание перекосов в структуре процентных ставок необходимо поэтапно сокращать и впоследствии ликвидировать любые элементы субсидирования в рамках регулируемого кредитования. Необходимо также постепенно отказаться от требования о минимальном ликвидном обеспечении депозитных обязательств (обычно в виде наличных средств и казначейских облигаций), а также от любого преференциального налогообложения процентного дохода на все государственные ценные бумаги.

107. Впоследствии операции рынка казначейских облигаций необходимо распространить на государственные ценные бумаги в целом, что явится шагом на пути к третьей стадии развития финансового посредничества. Стратегия должна заключаться в создании системы уполномоченных первичных дилеров, чья главная задача будет состоять в предоставлении адекватных гарантий обеспечения упорядоченного первичного размещения вновь выпускаемых ценных бумаг и в формировании рыночного спроса на эти ценные бумаги, что в целом будет обеспечивать необходимую ликвидность. С этой целью центральный банк должен поощрять создание на добровольной основе критической массы первичных дилеров, которые должны удовлетворять определенным минимальным критериям (например, требованию о минимальном размере капитала), для того чтобы обладать финансовыми возможностями обеспечивать функционирование рынка государственных ценных бумаг, и поощрять конкуренцию. Для обеспечения безопасности, надежности и транспарентности системы, а также постоянного наличия у дилеров достаточной ликвидности для выполнения своих обязательств по предоставлению гарантий размещения эмитентам и обеспечению спроса на ценные бумаги в отношении первичных дилеров также должны действовать требования, регулирующие размещение капитала. Первичным дилерам необходимо разрешить выкупать казначейские облигации и выступать на рынке онкольных ссуд в качестве кредиторов и заемщиков. В исключительных случаях центральный банк будет, безусловно, также обеспечивать ликвидную поддержку первичных дилеров.

108. Хотя основу развития рынка краткосрочных ссудных капиталов будут составлять казначейские облигации, можно ожидать, что постепенно в рыночный оборот будут вовлечены краткосрочные торговые тратты, банковские акцепты, оборотные депозитные сертификаты и другие краткосрочные долговые обязательства, включая долговые обязательства (реформированных и реорганизованных) государственных предприятий, а также частных компаний, особенно по мере расширения банковской системы с выходом на рынок новых участников и появления других небанковских финансовых учреждений. Необходимым организационным условием будет учреждение вексельных контор, которые на первоначальном этапе будут осуществлять операции с казначейскими облигациями, а затем и с негосударственными долговыми обязательствами. Примером для подражания другими африканскими странами служит успешный опыт Ганы, учредившей две вексельные конторы, одна из которых была создана совместно коммерческими банками и страховыми компаниями для обслуживания межбанковских операций с краткосрочными активами на рынке краткосрочного капитала, а другая возникла при содействии Международной финансовой корпорации (МФК) для обслуживания вторичного рынка коммерческих бумаг.

109. С середины 80-х годов африканские страны начали применять различные формы рыночных систем регулирования валютных курсов, включая межбанковские системы и/или аукционы и валютные бюро. Дальнейшему расширению и углублению финансовых рынков в указанном выше направлении будет способствовать создание действующей на основе конкуренции системы межбанковского обмена, которая позволит финансовым посредникам продолжать развивать рыночную практику и инструменты в соответствии с потребностями клиентов. Подобный межбанковский рынок будет обеспечивать активную торговлю валютами между банками (и валютными бюро в тех странах, где они существуют), причем объем операций центрального банка по купле-продаже иностранной валюты на этом рынке уменьшится и его роль будет ограничиваться управлением официальными валютными резервами и осуществлением валютных операций от имени правительства. Вместе с тем он может проводить интервенции в целях сглаживания неоправданно значительных колебаний валютных курсов или для достижения конкретных целей в денежно-кредитной области. Кроме того, центральный банк должен активно просвещать участников рынка по вопросам функционирования валютных рынков, требовать от дилеров представления отчетов о валютных операциях, совершенствовать инфраструктуру связи, обеспечивающую скорейшее получение участниками соответствующей информации, например данных о ставках, предлагаемых различными дилерами. Как и в рамках отечественного межбанковского рынка, важно, чтобы участники были уверены в способности друг друга выполнять свои обязательства.

110. Третья стадия развития финансового посредничества связана с созданием рынка капиталов, имеющего два четко определенных сегмента: сегмент ценных бумаг и сегмент операций, не связанных с ценными бумагами. Хотя политика, основанная на стимулировании, как представляется, подходит для развития рынка краткосрочного капитала как составной части финансовой системы стран Африки, развитие рынка долгосрочного ссудного капитала, по-видимому, будет наилучшим образом обеспечиваться с учетом и в рамках экономического развития отдельных африканских стран. Это касается в первую очередь развития сегмента ценных бумаг. На данном этапе роль специализированных банков развития значительно уменьшится в связи с передачей их функций рынку капитала. Выпуск таких финансовых инструментов, как акции, облигации и долговые обязательства, а также облигации с правом конверсии в акции, будет определяться появлением предприятий, пользующихся таким доверием населения, которое позволит им привлекать частные сбережения. Что касается организационной стороны, то, хотя формальное создание таких учреждений, как фондовая биржа, не представляет собой проблемы в краткосрочном и среднесрочном плане, само создание фондовой биржи не приведет к возникновению рынка ценных бумаг. Прежде чем станет возможным создание реально функционирующей фондовой биржи, необходимо создать взаимосвязанный комплекс учреждений, инструментов и фискальных, налоговых и правовых положений. Разумеется, в некоторых

африканских странах, например в Кот-д'Ивуаре, Гане и Кении, где имеются некоторые из необходимых учреждений и инструментов, фондовые биржи уже существуют. Вместе с тем им только еще предстоит активно сыграть свою роль; в Гане, например, степень капитализации рынка является довольно низкой. В конце 1993 года на вновь выпускаемые ценные бумаги приходилась незначительная часть операций биржи; лишь одна из 15 зарегистрированных в то время на бирже компаний предлагала первичные ценные бумаги. Власти этих стран предпринимают шаги, направленные на увеличение масштабов деятельности фондовых бирж посредством расширения членства, увеличения охвата финансовых инструментов в целях включения операций с казначейскими облигациями и другими финансовыми инструментами и поощрения более широкого выпуска акций.

111. Описанная выше стратегия строится на четырех основных элементах (либерализация процентных ставок, ликвидация ограничений на максимально допустимые суммы кредитования, изменение финансирующей роли центрального банка и валютная либерализация), трех инструментах политики (аукционы казначейских облигаций, операции открытого рынка, валютные аукционы/межбанковский валютный рынок) и определенных мерах организационного характера (реорганизация банков, системы надзора за финансовой деятельностью и нормативной основы и создание учреждений и механизмов, необходимых для развития рынков краткосрочного и долгосрочного ссудных капиталов). При разработке политики в области развития и диверсификации финансового сектора африканским странам, возможно, необходимо будет принимать эти элементы во внимание.

VI. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

112. Ряд африканских стран осуществляют реформы финансового сектора, направленные на обращение вспять наблюдавшегося в прошлом свертывания посреднических операций в рамках их финансовых систем и на дальнейшее развитие и диверсификацию финансового сектора. Вместе с тем финансовые системы по-прежнему входят в число самых слабых секторов экономики африканских стран, и при разработке политики правительствам необходимо ставить развитие финансового посредничества во главу угла.

113. Финансовые реформы в Африке до сих пор касались в основном формального финансового сектора в ущерб неформальному. Через неформальный финансовый сектор осуществляется значительный объем финансовых операций и гибкое удовлетворение некоторых финансовых потребностей, в том числе в отношении микрофинансов, которые в противном случае остались бы неудовлетворенными. Поощрение и развитие неформального сектора на основе традиционных обычаев и практики и укрепление его связей с формальным финансовым сектором должны быть неотъемлемой составной частью будущих усилий по развитию финансового посредничества в Африке.

114. Финансовые реформы и макроэкономическая стабильность являются взаимозависимыми и взаимодополняющими явлениями, и меры по их осуществлению должны приниматься скоординированно и одновременно.

115. Наиболее подходящим для условий африканских стран является постепенный, основанный на стимулировании подход к развитию финансовых рынков. Это обеспечит создание таких необходимых предварительных условий для устойчивого развития финансовой системы, как наличие соответствующего объема людских ресурсов.

116. Дальнейшему развитию финансового сектора будет способствовать, в частности, наличие двух основных компонентов рыночной экономики, т.е. эффективного государственного управления и четко определенных имущественных прав (т.е. правил, регулирующих владение активами и их передачу).

117. Центральные банки призваны играть решающую роль в развитии, стимулировании и регулировании финансовой системы, включая ее неформальный сектор. Поэтому центральные банки должны иметь все необходимое для выполнения возложенной на них задачи национального денежно-кредитного контроля. Самой важной задачей в странах Африки является восстановление первичной роли центральных банков в финансовом управлении, и основную долю людских ресурсов и квалифицированных кадров необходимо направлять на совершенствование управленческих и оперативных возможностей центральных банков.

118. В основе политики развития неформального сектора должны лежать национальные усилия по определению общих масштабов функционирования и роли этого сектора. Не затрагивая чисто неформальный сектор (включающий, например, друзей и родственников, ростовщиков, торговцев и теоретически самоликвидирующиеся ссудо-сберегательные ассоциации типа РССА), эта инициатива должна охватывать такие учреждения, как почтовые системы, накопительные ссудо-сберегательные группы типа НССА, кредитные союзы и кооперативы и кредитные учреждения под эгидой НПО. В рамках этой инициативы:

а) необходимо реорганизовать и преобразовать почтовые сберегательные системы в независимые почтовые сберегательные банки, которые предлагали бы привлекательные и конкурентоспособные ставки по вкладам и осуществляли осмотрительное инвестирование своих средств на коммерческой основе. Сочетание кредитных и депозитных функций способствовало бы мобилизации сбережений и вкладов. Кроме того, там, где система коммерческих банков развита слабо или отсутствует, почтовые сберегательные банки могут стать для неформального сектора вспомогательным средством межорганизационной передачи средств;

б) необходимо поощрять групповые сберегательные учреждения типа НССА и кредитные союзы и кооперативы к созданию более широких ассоциаций, которым в необходимых случаях путем лицензирования и регистрации в центральном банке будут присваиваться фирменные наименования. Необходимо также поощрять установление ими более тесных связей с формальным сектором в рамках депозитно-кредитной деятельности: последнему будет способствовать создание этими более широкими группировками имеющих юридическую силу "групповых обязательств". Центральные банки могут содействовать этому путем разработки типовых положений устава, включающих нормы, касающиеся резервов, отчетности и т.д., которые могут добровольно использоваться отдельными кредитными союзами и кооперативами. В качестве поощрения центральные банки могли бы оказывать им бесплатные консультативные и управленческие услуги, а также услуги по профессиональной подготовке без отрыва от производства и проводить технические практикумы и семинары для их сотрудников. Процесс регистрации этих учреждений и управления ими должен быть многоярусным, начиная с самоуправления и кончая формальным управлением и контролем со стороны центрального банка;

в) необходимо также обеспечить охват в рамках этой инициативы неправительственных организаций, занимающихся финансовым посредничеством. Для обеспечения жизнеспособности этих учреждений и их способности осуществлять кредитные операции на основе многократного оборота вверенных им средств необходимо также предъявлять к ним требования в отношении лицензирования и представления на регулярной основе определенной минимальной информации об их операциях. Кроме того, необходимо поощрять их к мобилизации вкладов, поскольку предоставление кредитов зачастую оказывает мощное стимулирующее воздействие на сбережения;

d) международное сообщество может оказать правительствам африканских стран содействие в создании в сельских районах конкретных учреждений по мобилизации вкладов и предоставлению микрокредитов путем предоставления надлежащей финансовой и технической помощи и других средств, опираясь главным образом на имеющийся успешный опыт организационного строительства.

119. Что касается формального финансового сектора, то его устойчивому и ускоренному развитию будет способствовать проведение странами стратегии, предусматривающей деятельность в трех направлениях, которая ориентирована одновременно на укрепление и развитие различных банковских и небанковских финансовых учреждений, разработку и содействие развитию разнообразных финансовых инструментов и разработку и применение косвенных инструментов для удовлетворения конкретных нужд каждой страны. В этих общих рамках могут быть приняты следующие меры:

a) восстановление обанкротившихся и слабых коммерческих банков и других финансовых учреждений, сопровождаемое соответствующими мерами по исправлению положения в секторе материального производства, особенно на государственных предприятиях;

b) внедрение лицензирования и таких систем надзора за финансовой деятельностью и регулирования, которые не являются ни чрезмерно ограничительными, чтобы не препятствовать конкуренции, ни слишком либеральными, чтобы не поощрять возникновение ненадежных финансовых учреждений. Необходимо стимулировать возникновение новых банков для усиления конкуренции. Вместе с тем новые банки должны проходить лицензирование на основе транспарентных и равных критериев для обеспечения надежности системы. В интересах развития региональной интеграции и создания более широких финансовых рынков в Африке, а также в целях недопущения конкурентных стимулов для проникновения на национальный рынок иностранных банков представляется также желательным принятие странами сходных систем нормативного регулирования и надзора за финансовой деятельностью;

c) принятие мер для постепенного учреждения расчетной палаты, создания рынка межбанковских кредитов, организации первичного рынка казначейских облигаций с последующим развитием вторичного рынка таких облигаций и распространения операций этого рынка на частные коммерческие и торговые векселя и долгосрочные государственные ценные бумаги;

d) либерализация процентных ставок в качестве необходимого шага в направлении развития финансовых рынков путем проведения аукционов казначейских облигаций на убедительной, транспарентной и широкой основе;

e) превращение аукционов казначейских облигаций в инструмент денежно-кредитной политики, а для этого окончательная выручка от реализации казначейских облигаций не должна рассматриваться как неиссякаемый источник финансирования дефицита государственного бюджета, а должна перечисляться на заблокированный казначейский счет;

f) продолжение предпринимаемых в настоящее время во многих африканских странах усилий по применению рыночных систем валютного регулирования, поскольку полная либерализация валютных операций будет способствовать дальнейшему развитию финансового сектора и привлечению иностранного капитала, в том числе репатриации ранее вывезенных капиталов;

g) углубление организационного строительства, например создание фондовых бирж, в качестве основы развития рынков капитала с учетом того, что этот процесс носит продолжительный характер и тесно связан с процессом экономического развития страны и с

разрешением взаимосвязанных проблем, касающихся учреждений, инструментов и фискальных и правовых систем.

120. В своих усилиях по развитию финансовых систем африканские страны будут сталкиваться со специфическими проблемами, как это было в странах Азии и Латинской Америки в период осуществления ими финансовых реформ. Необходимо предпринять усилия по информированию правительств африканских стран об опыте стран этих регионов, особенно о путях преодоления этими странами трудностей, с которыми им пришлось столкнуться. К числу проблем, с которыми сталкивались эти страны, можно отнести проблемы, связанные с неустойчивыми макроэкономическими условиями, олигополистическим характером финансовых рынков и резким ростом процентных ставок после финансовой либерализации. Для решения этих проблем соответствующие страны приняли ряд гибких и прагматических мер по корректировке основных элементов своих программ реформы.

* * * * *

Приложение

Таблица 1. Сочетание учреждений и инструментов на различных стадиях развития посредничества

Таблица 2. Африка: показатели развития финансового сектора

Таблица 1. Сочетание учреждений и инструментов на различных этапах развития посредничества

	Учреждения	Инструменты политики	Финансовые инструменты
I. <u>Начальная стадия</u>	<p>1. Центральный банк</p> <p>2. Коммерческие банки</p> <p>3. Банки развития</p> <p>4. Полуформальные учреждения, сберегательный банк почтовой службы, кредитные союзы, НССА и прочие</p> <p>5. Неформальные учреждения РССА, хранители ценностей, ростовщики и т.д.</p>	<p>Предельные суммы кредитования, контроли-руемые ставки, скидки, уставные положения о резервах, регулируемый кредит</p>	<p>Наличные деньги, казначейские векселя</p> <p>Вклады (до востребования, срочные и сберегательные), займы и авансы (преимущественно краткосрочные)</p> <p>Займы и авансы (кратко-, средне- и долго-срочные), участие в акционерном капитале</p> <p>Вклады, займы (потребительский кредит и микропредприятия)</p> <p>Вклады, займы (краткосрочные, преимуще-ственно потребительский кредит)</p>
II. <u>Промежуточная стадия</u>	<p>1. Центральный банк</p> <p>2. Коммерческие банки</p> <p>3. Банки развития</p> <p>4. Небанковские финансовые учрежде-ния, вексельные конторы, торговые банки, страховые компании, пенси-онные фонды, унитарные доверительные фонды и венчурные компании</p> <p>5. Полуформальные учреждения, сберегательные банки почтовой службы, кредитные союзы, НССА и прочие</p> <p>6. Неформальные учреждения, РССА, хранители ценностей, ростовщики и торговцы</p>	<p>Частичная либерализация процентных ставок, предельные суммы кредитования, коэффициен-ты ликвидного или резервного обеспечения, аукционы казначейских облигаций, выкуп казначейских облигаций, валютные бюро</p> <p>Участие в аукционах казначейских облигаций, планы страхования депозитов, расчетная плата</p> <p>Участие в аукционах казначейских облигаций, планы коммерческие ценные бумаги, займы (средне- и долгосрочные), участие в акционерном капитале</p>	<p>Наличные деньги, казначейские векселя и облигации/векселя центрального банка</p> <p>Вклады, займы, различные ценные бумаги, депозитные сертификаты, коммерческие ценные бумаги, межбанковские (суточные) кредиты и депозиты</p> <p>Облигации, займы, авансы и участие в акцио-нерном капитале частных и государственных предприятий</p> <p>Вклады, акции, страховые полисы</p> <p>Групповые гарантии, вклады и займы</p> <p>Вклады, займы (краткосрочные и преимущественно потребительский кредит)</p>

	Учреждения	Инструменты политики	Финансовые инструменты
<p>III. <u>Продвинутая стадия</u></p>	<p>1. Центральный банк</p> <p>2. Коммерческие банки</p> <p>3. Небанковские финансовые учреждения</p> <p>4. Полуформальные учреждения</p> <p>5. Неформальные учреждения</p>	<p>Полная либерализация процентных ставок, денежно-кредитное планирование, частые операции на рынках, коэффициенты резервного обеспечения, переучетные операции (в зависимости от спроса)</p> <p>Операции на первичном и вторичном рынках кратко- и долгосрочных ценных бумаг</p> <p>Операции на фондовой бирже, а также на рынке казначейских облигаций и государственных ценных бумаг</p> <p>Как и на промежуточной стадии, но, возможно, некоторое уменьшение роли неформального сектора и преобразование некоторых полуформальных учреждений в формальные</p>	<p>Казначейские облигации, государственные ценные бумаги, ценные бумаги центрального банка</p> <p>Облигации и ценные бумаги частного сектора</p>

Таблица 2. Африка: Показатели развития финансового сектора

	М2/ВВП	М1/ВВП	Д/ВВП	ВВ/М2	ΔМ2/Сбережения
<u>Начальная стадия</u>					
Бенин	0,28	0,22	0,31	0,45	3,2
Буркина-Фасо	---	---	0,62	0,27	0,34
Бурунди	0,18	0,12	---	---	---
Центральноафриканская Республика	0,16	0,14	0,89	0,16	16,49
Чад	0,18	0,17	0,77	0,25	-0,52
Конго	0,22	0,16	0,53	0,34	0,91
Экваториальная Гвинея	0,07	0,06	0,43	0,46	0,14
Габон	0,15	0,09	0,39	0,37	0,22
Гвинея	---	---	---	---	---
Гвинея-Бисау	0,15	0,19	0,66	0,23	---
Мадагаскар	0,23	0,16	0,35	0,46	3,27
Мали	0,22	0,16	0,56	0,31	0,27
Мавритания	0,27	0,21	0,41	0,43	---
Мозамбик	0,12	0,08	---	---	---
Нигер	0,20	0,11	0,58	0,30	1,13
Сьерра-Леоне	0,15	0,10	0,60	0,27	0,65
Судан	0,28	0,23	---	---	---
Того	---	---	0,32	0,26	1,63
Уганда	0,80	0,06	0,48	---	---
Заир	0,16	0,14	0,60	---	---
<u>Промежуточная стадия</u>					
Алжир	0,59	0,41	0,20	0,30	0,36
Ботсвана	0,31	0,10	0,27	---	---
Камерун	0,21	0,14	0,46	0,31	0,29
Кабо-Верде	0,47	0,29	0,32	0,40	-3,12
Кот-д'Ивуар	0,31	0,17	0,54	0,29	---
Джибути	0,79	0,36	0,30	0,39	---
Эфиопия	0,64	0,44	0,65	0,25	-17,06
Гамбия	0,22	0,13	0,48	0,32	-2,22
Гана	0,17	0,12	0,49	0,35	2,22
Кения	0,72	---	0,37	0,21	0,51
Лесото	0,35	0,17	0,11	0,41	-0,07
Малави	0,22	0,11	0,40	0,29	1,34
Марокко	0,60	0,45	0,15	0,50	0,27
Намибия	0,37	0,18	---	---	---
Нигерия	0,27	0,15	0,38	0,31	0,36
Сенегал	0,23	0,16	0,48	0,30	0,12
Сейшельские Острова	0,41	0,13	0,41	0,17	0,34
Свазиленд	0,32	0,09	0,24	0,21	0,25
Объединенная Республика Танзания	0,41	0,28	0,51	0,32	0,10
Тунис	0,46	0,20	0,08	0,25	0,47
Замбия	0,22	0,10	---	0,28	0,18
Зимбабве	1,02	---	0,24	0,22	0,50
<u>Продвинутая стадия</u>					
Египет	0,80	0,22	0,11	0,10	0,80
Маврикий	0,74	0,13	0,55	0,11	0,47
Южная Африка	0,75	---	---	---	1,12

Источник: International Monetary Fund, International Financial Statistics, various issues.

Д = Наличные деньги, ВВ = Вклады до востребования

М1 = Наличные деньги + вклады до востребования

М2 = М1 + срочные вклады, ΔМ2 = Изменения величины М2

Дополнительную информацию об учреждениях и инструментах см. в таблице 1.
