

Occasional Studies

Vol.5/No.1 (2007)

Ronald Bosman en Iskander Schrijvers

Microfinanciering, deposito's en toezicht: de wereld is groot, denk klein

Centrale bank en prudentieel toezichthouder financiële instellingen

©2007 De Nederlandsche Bank nv

Auteurs: Ronald Bosman en Iskander Schrijvers
e-mail: r.a.j.bosman@dnb.nl en i.p.schrijvers@dnb.nl

Met de serie 'Occasional Studies' beoogt de Bank inzicht te verschaffen in beleidsmatige en analytische vraagstukken op voor de Bank relevante gebieden.

De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van de Nederlandsche Bank.

Redactiecommissie

Jan Marc Berk (voorzitter), Eelco van den Berg (secretaris), Hans Brits, Maria Demertzis, Peter van Els, Maarten Gelderman, Klaas Knot, Bram Scholten, Job Swank.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Bank.

Verzoeken voor een abonnement en voor toezending van een exemplaar kunt u richten aan:

De Nederlandsche Bank nv
Afdeling Communicatie
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

Internet: www.dnb.nl

Microfinanciering, deposito's en toezicht: de wereld is groot, denk klein¹

Ronald Bosman en Iskander Schrijvers

Wereldwijd hebben meer dan drie miljard mensen geen toegang tot financiële dienstverlening omdat ze door reguliere banken als niet-kredietwaardig worden beschouwd. Microfinanciering – het aanbieden van financiële diensten aan de allerarmsten – kan financiële systemen toegankelijker maken. Deze Occasional Study geeft een breed overzicht van het fenomeen microfinanciering. Er wordt eerst besproken wat microfinanciering is en welke instellingen er bij betrokken zijn. Daarna wordt antwoord gegeven op de vraag of microfinanciering een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van armoede. Ten slotte wordt de rol van prudentieel toezicht besproken. Microfinanciering stelt de allerarmsten in staat met behulp van zelfstandige ondernemeractiviteiten meer inkomen te genereren en consumptie beter te spreiden over de tijd. Tegelijkertijd dienen er meer mogelijkheden te komen om spaargelden aan te houden. Een oplossing is om Microfinancieringsinstellingen (MFIs) in staat te stellen deposito's aan te trekken van het publiek. Dit maakt MFIs tevens minder afhankelijk van externe financiering. Prudentieel toezicht is hierbij cruciaal omdat de belangen van de depositohouders moeten worden beschermd. Volgens reguliere toezichtmaatstaven zouden voor MFIs in beginsel dezelfde kapitaal-eisen kunnen gelden als voor traditionele banken. De auteurs pleiten echter voor een meer flexibel en proportioneel prudentieel toezicht op MFIs, waarbij aandacht wordt geschonken aan een aantal specifieke, risico mitigerende factoren van microkrediet.

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Microfinanciering: een kort overzicht	9
2.1	Wat is microfinanciering	9
2.2	De belangrijkste spelers	10
3	Twee beleidsaspecten: armoedebestrijding en sparen	13
3.1	Armoedebestrijding en economische ontwikkeling	13
3.2	Meer spaarfaciliteiten en het belang van deposito's	15
4	De rol van prudentieel toezicht	18
4.1	Algemene uitgangspunten voor prudentiële eisen aan MFIS	18
4.2	Bezwaren en kanttekeningen	21
4.3	Flexibel en proportioneel toezicht	22
4.4	Risico mitigerende criteria voor microkrediet	23
5	Voornaamste conclusies	27
	Geraadpleegde literatuur	29

I Inleiding

De Verenigde Naties (VN) riep in 2005 uit tot het internationale jaar van het microkrediet.² Het idee hierachter was om voor microfinanciering publieke bekendheid te creëren en op dit terrein samenwerking te stimuleren tussen private en publieke partijen. Daarnaast draagt microfinanciering bij aan het bereiken van één van de zogeheten Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen van de VN: halvering in 2015 van het aantal mensen dat in extreme armoede leeft.

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat financiële systemen toegankelijk worden voor de (aller)armsten. In deze context zullen de verleners van microfinanciering ongetwijfeld onder de indruk zijn van het succes van de telecomsector. In Afrika bijvoorbeeld steeg het aantal mobiele telefoongebruikers van 7,5 miljoen in 1999 naar bijna 80 miljoen in 2004 (Vodafone, 2005). Volgens sommige waarnemers zal dit aantal in de komende vier jaar zelfs stijgen tot 250 miljoen. Bovendien blijkt dat mensen uit *alle* inkomensgroepen in staat zijn om gebruik te maken van mobiele telefoondiensten. Leeftijd, geslacht en opleiding vormen hiervoor blijkbaar geen barrière.

Microfinanciering en mobiele telefonie hebben overigens veel raakvlakken. In Bangladesh verleent Grameen bank bijvoorbeeld kredieten aan 250.000 zogeheten 'telephone ladies'. Deze vrouwen kopen met behulp van microkrediet een mobiele telefoon en verhuren deze vervolgens uit aan de mensen in hun dorp. Andere micro-ondernemers verlenen diensten op het gebied van vertaling en tekstboodschappen. Op deze manier kunnen zelfs analfabeten gebruik maken van sms-berichten. Ook kan mobiele technologie microfinancieringsinstellingen helpen om toegankelijker en efficiënter te worden. Zo kunnen met behulp van mobiele telefonie leenaanvragen op afstand worden behandeld en gemonitord. Dit biedt de mogelijkheid om financiële diensten te verlenen in meer afgelegen gebieden. Daarbij komt dat mobiele telefoons in toenemende mate worden gebruikt om betalingen te doen en om te sparen. Beltegoeden worden met één druk op de knop overgedragen aan andere mobiele telefoongebruikers en veelal gebruikt als spaarpotje.

Het toenemende gebruik van mobiele telefoons als spaarpot laat zien dat ook de allerarmsten een behoefte hebben om te sparen. Hoewel op zichzelf een interessante ontwikkeling, wordt in dit artikel de spaarbehoefte in een bredere context geplaatst, namelijk die van economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Daarbij wordt betoogd dat microfinancieringsinstellingen (MFIs) er naar moeten streven deposito's aan te houden. Niet alleen voorzien zij hiermee in een behoefte

van de allerarmsten, maar ook maakt het MFIS minder afhankelijk van bijdragen van NGOs, overheden of andere sponsors bij de financiering van hun microkredieten. Het aantrekken van deposito's rechtvaardigt tegelijkertijd echter een bepaalde vorm van prudentieel toezicht. Depositohouders hebben immers een bepaalde vorm van bescherming nodig.

In het vervolg wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van het fenomeen microfinanciering, waarbij microkrediet centraal staat: wat is het, hoe werkt het en wie zijn de belangrijkste spelers? Hoofdstuk 3 gaat in op twee beleidsaspecten van microfinanciering: economische ontwikkeling en spaarfaciliteiten. Hoofdstuk 4 onderzoekt de rol van prudentieel toezicht op microfinanciering in het algemeen, en met name hoe en volgens welke criteria vorm kan worden gegeven aan het toezicht op MFIS die deposito's (willen) aantrekken. Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal conclusies en beleidsadviezen.

2 Microfinanciering: een kort overzicht

2.1 Wat is microfinanciering?

Microfinanciering is een algemene verzamelterm voor kleinschalige financiële dienstverlening aan de allerarmsten in met name ontwikkelingslanden en opkomende economieën. Hieronder vallen activiteiten als kredietverlening, sparen, onderlinge verzekering en georganiseerd betalingsverkeer.

Microfinanciering bestaat voornamelijk uit kleine leningen die variëren van enkele tientallen tot soms duizenden euro's. Gemiddelde leningen lopen uiteen per geldschieter: van iets meer dan 50 dollar voor bijvoorbeeld SafeSave (Bangladesh) tot ongeveer 1200 dollar in het geval van Badan Kredit Desa (Indonesië). Naar schatting bedienden 2500 instellingen eind 2002 wereldwijd circa 70 miljoen mensen, waarvan bijna 42 miljoen mensen onder de armoedegrens leefden (IMF, 2005).³ Bijna 90% van deze 42 miljoen mensen komt uit Azië, terwijl circa 80% vrouw is. Alle MFIS hadden op dat moment gezamenlijk circa EUR 10 miljard aan krediet uitstaan.

Hoewel het belang van microfinanciering de laatste jaren flink toeneemt – het aantal gebruikers steeg in de afgelopen vijf jaar wereldwijd jaarlijks met 25-30 procent – blijft het absolute niveau laag. Minder dan 2% van de armen heeft toegang tot de financiële dienstverlening van officiële instellingen. Minder dan 10% van alle kleine zelfstandigen kan beschikken over microkrediet. Een recente trend is dat naast het verlenen van microkredieten geleidelijk meer aandacht komt voor andere vormen van financiële dienstverlening zoals de mogelijkheid deposito's aan te houden. Daarbij is de gemiddelde waarde van deposito's over het algemeen laag. Bij Safesave (Bangladesh) bedraagt de gemiddelde deposito bijvoorbeeld 23 dollar, bij Bank Rakyat (Indonesië) 75 dollar en bij Banco Sol (Bolivia) 250 dollar.⁴

Microfinanciering omvat meerdere producten en diensten, maar wordt vaak vereenzelvigd met de term microkrediet. Microkrediet is op dit moment verreweg de belangrijkste vorm van microfinanciering. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eveneens de nadruk gelegd op microkrediet.

Microkrediet is uitgevonden door de econoom en Nobelprijswinnaar Muhammad Yunus die in de jaren zeventig van de vorige eeuw werkzaam was aan de Chittagong Universiteit in Bangladesh.⁵ Hij begon te experimenteren met kleine leningen in dorpjes rondom de universiteit. In 1976 startte hij de nu beroemde Grameen Bank met hulp van de overheid.⁶ Doel: het verschaffen van kleine leningen zonder enig onderpand. Kenmerkend is dat de leningen alleen worden verstrekt aan groepen en

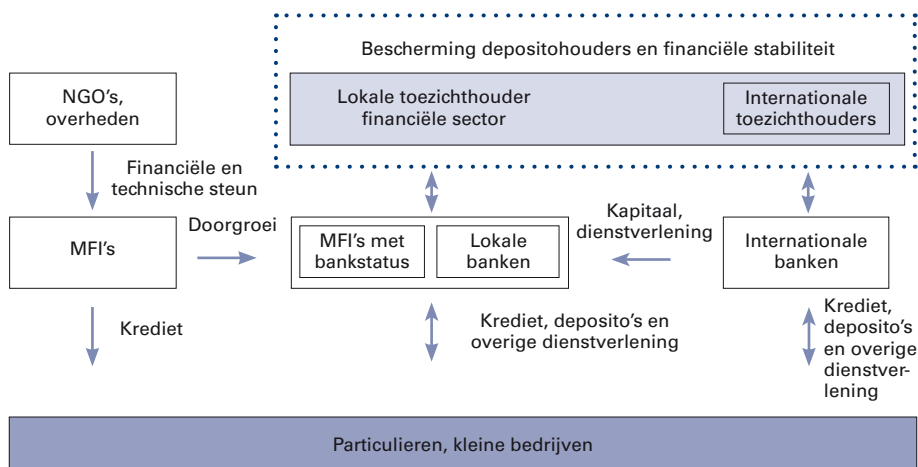
niet aan individuen. Als iemand geld wil lenen voor een project, dan moet zij vier andere gelijkgestemde leners zoeken om vervolgens gezamenlijk een aanvraag te kunnen doen bij de bank. Bij goedkeuring krijgt een ieder zijn, of beter gezegd, haar deel van de lening (het leeuwendeel van de leners is immers vrouw). Opvallend is dat de leencontracten allemaal een bijzondere clausule hebben: als één van de groepsleden niet op tijd aflost, dan zijn de anderen medeverantwoordelijk en stopt de bank met lenen aan de hele groep (joint liability). Dit zorgt voor een sterke impuls bij de groepsleden om erop toe te zien dat een ieder haar verplichtingen nakomt. Het concept van Grameen Bank bleek een enorm succes: meer dan 98% van de leningen werd terugbetaald. Inmiddels is Grameen Bank één van de grootste spelers geworden op het terrein van microfinanciering en wordt het concept van groepsleningen wereldwijd toegepast.

Microkrediet is geen gemakkelijk financieel product. Er worden veel kleine leningen verstrekt die met hoge (vaste) transactiekosten gepaard gaan vanwege de individuele behandeling van de vele aanvragen, screening, monitoring van aflossing, etc. Ter illustratie: Grameen Bank heeft op dit moment bijna 19.000 stafleden die wekelijks meer dan zes en half miljoen klanten thuis bezoeken. Doordat leningen gemiddeld laag zijn, ontstaan dus hoge administratieve en monitoringkosten. Zelfs de meest efficiënte MFIS hebben operationele kosten van zo'n 15 tot 20% van de uitstaande leningen. Voor veel banken in de geïndustrialiseerde landen ligt dit cijfer beneden 5%. Wel leert de praktijk dat naarmate MFIS groter worden, de operationele kosten in verhouding tot de uitstaande leningen dalen. Door groter te worden kunnen mfi's bijvoorbeeld hun personeelkosten per uitgeleende euro verminderen. Daarnaast trekken grote mfi's meer klanten en deposito's aan waardoor zij minder afhankelijk zijn van externe (dure) financiering. Ten slotte geldt voor veel MFIS dat zij beperkingen kennen die hun inkomsten kunnen drukken. Zo hebben MFIS soms te maken met lokaal vastgestelde wettelijke renteplafonds waardoor zij geen markconforme rente kunnen vragen.⁷

2.2 De belangrijkste spelers

Op het terrein van microfinanciering is een bonte verzameling spelers actief. Figuur 1 geeft een gestileerd overzicht. De meeste instellingen verlenen alleen krediet en worden gesteund door overheden en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). We refereren naar deze instellingen als microfinancieringsinstellingen (MFIS). Een aantal MFIS, zoals Grameen Bank, beheert ook deposito's en krijgt daardoor de status van een bank. Een consequentie daarvan is dat zij onder een bepaalde vorm van toezicht (moeten) staan (zie hoofdstuk 4).⁸ Opvallend is dat hoewel MFIS kleine kredieten verstrekken, de instellingen wat betreft het aantal klanten niet altijd klein zijn. Zo hebben de grootste acht instellingen *ieder* meer dan één miljoen klanten. De grootste vijftig nemen zelfs 84% van alle gebruikers van microfinanciering voor hun rekening (IMF, 2005).

Figuur 1 Overzicht microfinanciering



Naast MFIS zijn ook binnenlandse banken actief op het terrein van microfinanciering. Hieronder vallen verschillende type banken zoals staatsbanken, coöperatieve boerenbanken of commerciële banken. Hoewel voor deze banken microfinanciering vaak geen kernactiviteit is, verlenen zij hun diensten soms aan grote aantallen arme mensen, zo blijkt uit een studie voor Zuid-Amerika (Marulanda & Otero, 2005). Internationale banken zijn eveneens meer en meer actief op het gebied van microfinanciering. Zij richten zich thans vooral op de dienstverlening aan MFIS, bijvoorbeeld op het gebied van financiering, securitisatie of het verbeteren van management-informatiesystemen (ING, 2006).

In Nederland zijn diverse instellingen actief die microkrediet of andere vormen van microfinanciering in ontwikkelingslanden en opkomende economieën ondersteunen. Tabel 1 geeft inzicht in de omvang van de microfinanciering en de gebruikte financiële instrumenten door Nederlandse instellingen ultimo 2005. In vergelijking met ultimo 2004 is de totale microkredietportefeuille van Nederlandse instellingen met ruim 60% gestegen en bedraagt thans in totaal ruim EUR 360 miljoen. Nederland behoort hiermee in internationaal perspectief tot de voorlopers. Verder verlenen de Nederlandse financiële instellingen technische assistentie door het (tijdelijk) uitzenden van medewerkers naar de betreffende landen. Ook is in 2003 het Nederlands Platform Microkrediet opgericht. Dit Platform telt 15 leden, waaronder het Ministerie van Buitenlandse Zaken, banken en een aantal ontwikkelingsorganisaties. Het Platform coördineert de microfinancieringsactiviteiten van de leden en geeft voorlichting over microkrediet in Nederland.

Ten slotte is een aantal internationale organisaties actief op het gebied van microfinanciering. Zo heeft de Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), een

Tabel 1 microfinanciering: financiële instrumenten per nederlandse instelling

	Instrumenten (Euro miljoen)					Totaal ⁹
	Equity investering	Garantie	Lening	Herverzekering	Giften	
ABNAMRO	0	0	17,3	0	-	17,3
ASN-Novib Fonds	0	0	13,9	0	-	13,9
Cordaid	2,3	1,0	21,2	0	1,5	24,5
Stichting DOEN	34,6	0,06	0,9	0	1,2	35,6
FMO	22,0	16,9	20,6	0	0,1	59,5
Hivos	0	0	0	0	3,9	-
HTF	4,9	0,9	15,6	0	-	21,4
ICCO	0,8	3,2	0,4	0	3,3	4,4
ING Bank	4,5	-	12,1	0	0,25	16,6
Interpolis	0	0	0	0,24	-	0,24
Ministerie van BUZA	0	0	0	0	4,9	-
Novib	0,4	1,5	14,3	0	4,0	16,1
Oikocredit	14,1	0,6	93,8	0	-	108,5
Rabobank						
Foundation	0	0,5	6,2	0	0,77	6,6
SNV	0	0	0	0	0,73	-
TDOEN	5,0	0	23,5	0	-	28,5
Triodos FSF	1,0	0	9,3	0	-	10,4
Totaal	89,5	24,6	249,2	0,24	20,8	363,5

Bron: Facet BV, Ministerie van Buitenlandse Zaken (afgeronde getallen).

organisatie van 28 publieke en private instellingen, als doel de stimulering van microfinanciering in ontwikkelingslanden, ondermeer door het opstellen van een wereldwijde database. Naast CGAP is ook de Wereldbank een belangrijke internationale speler. De Wereldbank verleent technische assistentie aan zowel MFIS als centrale banken/toezichthouders en andere autoriteiten, waarbij veel aandacht uitgaat naar het opzetten van een adequaat juridisch en institutioneel raamwerk dat microfinanciering vergemakkelijkt. Hierbij kan worden gedacht aan het wegnemen van juridische obstakels, zoals een wettelijk vastgesteld renteplafond (waardoor MFIS niet kostendekkend kunnen opereren) en het ontwikkelen van een landregistratiesysteem, teneinde het gebruik van onderpand bij microkredietverlening mogelijk te maken. Ook in programma's van de Wereldbank, zoals de Poverty Reduction and Growth Facility, worden de mogelijkheden ter bevordering van microfinanciering meegenomen.

3 Twee beleidsaspecten: armoedebestrijding en sparen

Vanuit beleidsperspectief kan op verschillende manieren naar microfinanciering worden gekeken. In dit hoofdstuk is gekozen voor twee invalshoeken. Ten eerste wordt gekeken naar de bijdrage van microfinanciering (microkrediet) aan armoedebestrijding en economische ontwikkeling. Ten tweede wordt bezien hoe microfinanciering (microkrediet) het beste kan worden bevorderd.

3.1 Armoedebestrijding en economische ontwikkeling

Theoretisch gezien zijn investeringen door arme ondernemers goed voor de economische groei vanwege het principe van afnemende meeropbrengsten van kapitaal. Zo kan een kleermaker de productie aanzienlijk verhogen door in plaats van naald en draad met een naaimachine te werken. Een volgende investering, zoals een elektrische schaar, zal de productie nog verder verhogen, maar de extra opbrengst is waarschijnlijk lager dan die voor de naaimachine. Helaas is het voor arme micro-ondernemers moeilijk om krediet te krijgen bij reguliere banken. Niet alleen omdat onderpand ontbreekt, maar ook omdat banken te weinig inzicht (en vertrouwen) hebben in de mogelijke opbrengsten van micro-investeringen. Door intensief contact te hebben met hun klanten kunnen MFIs het succes van investeringen beter beoordelen. Microfinanciering kan informatieproblemen bij investeringen verminderen, waardoor uiteindelijk meer wordt geïnvesteerd.

Volgens veel waarnemers uit de praktijk is microfinanciering een effectief middel om armoede te bestrijden en kan het bijdragen aan de economische ontwikkeling. De verwachtingen ten aanzien van microfinanciering zijn daarom hoog. Dit roept de vraag op of dergelijke hoge verwachtingen gerechtvaardigd zijn. Helaas is verrassend weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effectiviteit van microfinancieringsprogramma's (Armendariz de Aghion & Morduch, 2004). Voor een deel komt dit doordat donoren en verstrekkers van krediet vooral geïnteresseerd zijn in het verlenen van diensten aan zoveel mogelijk mensen en het dekken van de kosten daarvan. Grondige evaluatie van programma's wordt vaak gezien als verspilling van tijd en geld.

Daarnaast speelt bij het onderzoek naar de effectiviteit een aantal methodologische problemen een rol. Eén van die problemen betreft *selectie*. De verstrekkers van microfinanciering hebben veel ervaring met het screenen van potentiële klanten en

kunnen daardoor beter het kaf van het koren scheiden. Hierdoor worden klanten geselecteerd die bijvoorbeeld beschikken over meer ondernemingsgeest. Wanneer de economische prestaties van deze klanten worden vergeleken met mensen die niet hebben deelgenomen aan het microfinancieringsprogramma, is onduidelijk waardoor eventuele verschillen ontstaan. Zijn deze het gevolg van het programma of zijn gewoon succesvollere mensen geselecteerd? Het effect van selectie op het succes van microfinanciering kan behoorlijk groot zijn. Uit onderzoek voor de Grameen Bank blijkt dat microkrediet een positief effect het op de economische prestaties van haar klanten. Maar als niet voor selectie wordt gecorrigeerd, kunnen deze worden overschat met bijna 100% (Morduch, 1999). Dit geeft aan dat Grameen Bank goed screent en in staat is om potentieel succesvollere klanten te selecteren. Op de economische prestaties van deze geselecteerde klanten heeft microkrediet duidelijk een positief effect.

Ook andere problemen spelen een rol bij de evaluatie van programma's. Volgens het IMF (2005) zijn te weinig data voorhanden om de effectiviteit van programma's goed te onderzoeken. Daarbij komt dat de beschikbare data van verschillende instellingen moeilijk vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat boekhoudkundige definities verschillen. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven ontplooid om de beschikbaarheid van betrouwbare data te vergroten. Een belangrijke beleidsaanbeveling is dan ook om meer aandacht te geven aan het verbeteren van de kwaliteit van data.¹⁰ Daarnaast zou er meer geëxperimenteerd moeten worden met verschillende programma's. Op deze manier kan meer inzicht worden verkregen in welke concepten werken en welke concepten niet werken. Het opzetten van deugdelijke controle groepen is daarbij essentieel.

Uit de studies die thans beschikbaar zijn, komt desondanks een positief zij het soms wat gemengd beeld naar voren (Armendariz de Aghion & Morduch, 2005). Over het algemeen komen positieve effecten van microfinanciering op de economische prestaties van deelnemers naar voren. In het gunstigste geval kunnen mensen met behulp van microkredieten hun inkomsten uit zelfstandige activiteiten verdubbelen. De effecten zijn vaak groter voor vrouwen dan voor mannen en nemen af naarmate de lening groter wordt (afnemende meeropbrengsten). Wel blijken de gevonden positieve effecten kleiner naarmate beter wordt gecorrigeerd voor methodologische problemen.

Microfinanciering an sich is waarschijnlijk geen panacee voor de economische problemen van veel ontwikkelingslanden. Maar microfinanciering kan worden gezien als onderdeel van de financiële ontwikkeling in meer brede zin. En voor economische groei is financiële ontwikkeling van groot belang, zo blijkt uit recent onderzoek voor meer dan honderd geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden (Calderon & Liu, 2003; zie ook King & Levine, 1993). Zo heeft de ontwikkeling van de financiële sector een positief effect op de economische groei en heeft de economische groei op haar beurt weer een positief effect op de ontwikkeling van de financiële sector. Deze wisselwerking blijkt bovendien sterker te zijn voor ontwikkelingslanden dan voor de geïndustrialiseerde landen. Een beleidsaanbeveling voor

ontwikkelingslanden is dan ook om zowel voorrang te geven aan het liberaliseren van de reële sector als aan financiële hervormingen.

3.2 Meer spaarfaciliteiten en het belang van deposito's

Een recente trend is dat naast het verlenen van microkredieten geleidelijk meer aandacht komt voor andere vormen van financiële dienstverlening zoals de mogelijkheid deposito's aan te houden. Tot voor kort werd vaak gedacht dat de allerarmsten geen behoefte hadden aan een spaarfaciliteit omdat zij niet of nauwelijks sparen. Maar uit diverse studies blijkt dat zelfs mensen die rond of onder de armoedegrens leven in staat te zijn om te sparen (zie Armendariz de Aghion & Morduch, 2005). Wat zijn de motieven daarvoor? Ter illustratie: uit een enquête onder Indonésische huishoudens blijkt dat spaargelden worden gebruikt voor het betalen van schoolgeld, toekomstige consumptie en als werkkapitaal voor kleinschalige ondernemersactiviteiten (Tabel 2). Dit laatste is natuurlijk wenselijk omdat het de productiviteit van een economie kan vergroten.

Tabel 2 Motieven voor sparen in Indonesië

	Percentage met belangrijkste motief
Zakelijk gebruik	16
Werkkapitaal	13
Financiering nieuwe activiteiten	0
Gebouwen, machines kopen	2
Voertuig kopen	1
Niet-zakelijke consumptie	35
Schoolgeld	14
Medische uitgaven	3
Huishoudconsumptie	13
Juwelen kopen	0
Huwelijk/begravenis	2
Bedevaart	3
Financiering en assets	6
land kopen	1
Huizen kopen	5
leningen aflossen	0
Overig	39

Bron: Armendariz de Aghion & Morduch, 2005.

Maar ook sparen voor toekomstige consumptie is vanuit economisch oogpunt wenselijk. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de zogeheten permanente inkomenshypothese die is ontwikkeld door Milton Friedman in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Deze hypothese beschrijft hoe huishoudens reageren op onverwachte (tijdelijke) inkomenschokken. Het idee is dat huishoudens vooruit kijken in de tijd, en hun welzijn verhogen door met behulp van sparen en lenen hun consumptie zo gelijkmatig over de tijd uit te smeren ('consumption smoothing'). Eenvoudig gezegd: liever de komende twee jaar ieder jaar 1000 euro consumeren in plaats van dit jaar 100 euro en volgend jaar 1900 euro. De allerarmsten kunnen hun consumptie echter vaak moeilijk spreiden over de tijd omdat zij niet terecht kunnen bij reguliere banken; hun inkomens zijn te onzeker zijn en er is vaak geen onderpand. Ook het aanhouden van een spaarrekening bij reguliere banken is vaak geen optie omdat de vaste kosten (bijvoorbeeld voor een bankpas) te hoog zijn of omdat lage spaarsaldi simpelweg niet worden geaccepteerd. Maar zelfs de allerarmsten kunnen sparen en leningen op tijd af lossen. Kortom, microfinanciering kan het welzijn van de allerarmsten verhogen doordat hiermee hun consumptie beter kan worden gespreid over de tijd.

Volgens sommige critici zijn spaarrestricties niet belangrijk omdat huishoudens informeel kunnen sparen. Informele spaarmethoden zijn echter kostbaar en inefficiënt. Zo sparen mensen door geld simpelweg te begraven rondom het huis, door vee te kopen of door te investeren in juwelen. Anderen lenen het uit aan familieleden of informele geldgevers. Over het algemeen zijn dergelijke spaarvormen onveilig en bieden geen bescherming tegen inflatie. Bovendien spelen andere risico's een rol. Wanneer een kleine gemeenschap wordt getroffen door een crisis, kunnen lokale markten overspoeld worden met vee of juwelen omdat iedereen tegelijkertijd aan geld probeert te komen. Informele geldleners zijn bovendien erg kostbaar. Uit een case studie voor India blijkt bijvoorbeeld dat sparen via geldleners overeenkomt met een jaarlijks rentepercentage van -30 procent (Rutherford, 2000). Kortom, informele spaarmethoden zijn kostbaar, risicovol en inefficiënt.

Naast bovengenoemde risico's en kosten is er nog een andere reden waarom informele spaarmethoden problematisch zijn. Als huishoudens geen toegang hebben tot financiële dienstverlening sparen zij namelijk te weinig. Uit onderzoek blijkt dat de financiële spaarquote kan toenemen met 5 tot 7 procentpunt als huishoudens toegang krijgen tot deposito's (zie Morduch, 1999). Meer besparingen zijn niet alleen voordelig voor de huishoudens zelf, maar ook voor MFIS omdat deposito's kunnen worden gebruikt als financieringsbron. Voor Grameen Bank bedraagt bijvoorbeeld de waarde van de uitstaande deposito's van haar cliënten tweederde van de leenportefeuille. Voor MFIS in Bolivia is het overeenkomstige cijfer 60% (Meagher et al, 2006). Een MFI wordt hiermee minder afhankelijk van externe financiering. Een belangrijke beleidsuitdaging voor MFIS is dan ook het ontwikkelen van nieuwe producten die inspelen op de spaarbehoefte van huishoudens. Uit een veldstudie in de Filipijnen bleek bijvoorbeeld dat huishoudens aanzienlijk meer sparen wanneer zij ervoor kunnen kiezen om zelf minder gemakkelijk aan hun eigen spaargeld te kun-

nen komen (Ashraf et al., 2004). Andere huishoudens hebben wellicht geen behoefte aan zelfbescherming en hebben meer baat bij flexibiliteit. Het ontwikkelen van nieuwe spaarproducten gaat gepaard met een andere, zeer belangrijke beleidsuitdaging: adequaat prudentieel toezicht. Wanneer MFIs namelijk deposito's aantrekken van het publiek is het essentieel dat depositohouders worden beschermd. In het volgende hoofdstuk wordt op deze beleidsuitdaging dieper ingegaan.

4 De rol van de prudentieel toezicht

4.1 Algemene uitgangspunten voor prudentiële eisen aan MFIS

In veel ontwikkelingslanden en opkomende economieën wordt thans overwogen of MFIS onder toezicht moeten worden gesteld en, zo ja, hoe. Wat betreft het prudentieel toezicht, zou het uitgangspunt kunnen zijn dat een MFI onder prudentieel toezicht komt te staan als ze deposito's of spaartegoeden aantrekt van het publiek om haar (micro-)kredietverlening te financieren. Immers, als een dergelijke MFI insolvent wordt, kan zij haar verplichtingen aan depositohouders niet meer nakomen. Voor de bescherming van de belangen van depositohouders is het essentieel dat prudentieel toezicht wordt gehouden, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de hoeveelheid eigen vermogen die de instelling moet aanhouden.

Een soortgelijk uitgangspunt is vastgelegd in de Kernprincipes voor het bankentoezicht die door het Bazelse Comité van Toezichthouders zijn vastgesteld. Deze 25 zogeheten Core Principles for Effective Banking Supervision stammen uit 1997 en vormen een wereldwijde standaard voor het prudentiële toezicht op banken. Zo beoordeelt onder andere het IMF het toezicht op de financiële sector van een land aan de hand van deze principes. Op deze wijze dragen zij bij aan een verbetering van de kwaliteit van het toezicht. Daar waar eisen voortvloeiend uit de Kernprincipes enkele jaren geleden alleen voor geavanceerde economieën golden, zijn deze nu zo breed ingevoerd dat ze wereldwijd als essentieel voor goed toezicht worden gezien.¹¹ Sinds 1997 is echter sprake geweest van belangrijke wijzigingen in internationale regelgeving en zijn nieuwe inzichten ontwikkeld, waardoor de Kernprincipes aan herziening toe waren. Als onderdeel van de publieke consultatie hebben beoordelingen van ondermeer het IMF bijgedragen aan een verbetering, bijvoorbeeld door het onderscheid tussen algemene eisen voor toezicht en eisen voor meer geavanceerde economieën aan te scherpen. De herziene Kernprincipes zijn onlangs gefinaliseerd (www.bis.org).

In 2000 en 2003 heeft CGAP in een rapport een aantal aanvullende algemene beleidsrichtlijnen opgesteld voor toezicht en regelgeving op microfinanciering, die als 'best practices' kunnen dienen voor overheden die toezicht op MFIS willen invoeren of het bestaande toezichtraamwerk willen verbeteren (CGAP, 2000, 2003). Het zwaartepunt van het rapport ligt daarbij op aanbevelingen voor prudentiële regelgeving en toezicht op microfinanciering. Reden voor de eventuele introductie van prudentieel toezicht vormt uitsluitend de bescherming van depositohouders, aan-

gezien het belang van microfinanciering dermate klein is dat hieruit geen risico's voor het financiële stelsel als geheel kunnen voortvloeien. Als een MFI zich financiert door middel van giften of leningen van publieke of private partijen (NGOs, regeringen, banken), is géén prudentieel toezicht noodzakelijk. Belangen van deposithouders staan immers niet op het spel. Het rapport stelt voorts dat prudentieel toezicht op microfinancieringsactiviteiten, waaronder dus ook het aantrekken van deposito's, vorm zou kunnen krijgen door gebruik te maken van aangepaste bancaire prudentiële normen, onder andere voor minimum kapitaals- en solvabiliteits-eisen.¹² Deze worden echter niet nader uitgewerkt maar slechts in algemene termen verwoordt (lager vereist minimumkapitaal, eenvoudigere rapportageverplichtingen). Uiteraard ligt de beslissing om MFIS onder prudentieel toezicht te stellen uiteindelijk altijd bij de individuele landen zelf.¹³

Gezien de behoefte aan een verdere toename van de microfinanciële dienstverlening, zal het belang van het aantrekken van deposito's en besparingen als financieringsbron voor MFIS, en daarmee van adequaat prudentieel toezicht, in de toekomst naar verwachting toenemen. Aan de ene kant kunnen MFIS zich namelijk moeilijk (of tegen hoge kosten) financieren op de kapitaalmarkt of interbancaire kredieten krijgen. Een belangrijke reden hiervoor is dat het onderpand van MFIS bestaat uit een kredietportefeuille van veel kleine en (in principe) ongedekte leningen. Voor zover aanwezig is het onderpand niet goed verhandelbaar en derhalve van beperkte waarde. Ook bestaan grenzen aan de leen- en giftcapaciteit van publieke donoren. Aan de andere kant leert de ervaring met MFIS in bijvoorbeeld Afrika dat onder prudentieel toezicht staan niet nadelig hoeft te zijn. Integendeel, als gevolg van het toezicht wordt de in de markt en door het publiek waargenomen legitimiteit van MFIS vergroot en verbetert hun bedrijfsvoering doordat ze voldoen aan hogere standaarden voor financiële controle en verslaglegging. Hierdoor blijken MFIS beter toegang tot financiering te krijgen en kunnen ze sneller groeien en meer cliënten bedienen. Overigens kunnen veel risico's verbonden aan microfinanciering via niet-prudentiële regelgeving worden beperkt. Hierbij kan worden gedacht aan de aanpak van financiële fraude en witwaspraktijken, de bescherming van cliënten tegen mogelijk overmatige kredietverlening waardoor zij in financiële problemen kunnen komen, het creëren van goede faillissementswetgeving en het bewerkstelligen van voldoende transparantie van MFIS.

Omwille van het oogpunt van een gelijk speelveld, lijkt een voor de hand liggend uitgangspunt in het prudentieel toezicht dat voor MFIS die deposito's aantrekken dezelfde kapitaals- of solvabiliteitseisen gelden als voor (traditionele) banken. In dat geval is het Bazel I of Bazel II- raamwerk van toepassing (zie Box 1).¹⁴ Aangezien microkredieten kredieten zijn aan partijen in de private sector, waartegenover geen (erkend) onderpand staat en waarvoor uiteraard geen (interne of externe) rating beschikbaar is, worden deze kredieten zowel onder Bazel I als Bazel II als relatief risicovol beoordeeld. Dit betekent dat microkredieten onder Bazel I vooralsnog een risicoweging van 100% krijgen (en zodoende onderhevig zijn aan een kapitaal eis van 8%).

Box 1 Kapitaalseisen: een overzicht van Bazel II

In 1988 tekende het Bazelse Comité van Banktoezichthouders het eerste Kapitaalakkkoord, dat in 1996 werd uitgebreid met het zogenaamde marktrisico-amendement. Het Bazelse akkoord bevat een wereldwijde standaard voor minimale solvabiliteitseisen voor kredietrisico en marktrisico. Banken dienen voor deze risico's een buffer aan te houden in de vorm van eigen vermogen (kapitaal). Het akkoord voorziet in een grofmazige bepaling van het risico in de activa van een bank, en koppelt daar een minimum kapitaalseis aan. In de loop der jaren is die grofmazigheid een beperking gebleken. Onder andere als gevolg van financiële innovaties en ontwikkelingen in het risicomanagement sluiten de kapitaalseisen uit 1988 niet meer goed aan op het daadwerkelijke risicoprofiel van de activa. Om deze tekortkomingen te verhelpen heeft het Bazelse Comité het raamwerk in de afgelopen jaren herzien. Dit herziene raamwerk (Bazel II) houdt meer rekening met de risico's die banken lopen en speelt flexibeler in op nieuwe producten.

Het herziene raamwerk is opgebouwd uit drie complementaire pijlers: minimum kapitaalseisen, supervisory review en marktdiscipline. De eerste pijler beschrijft minimum kapitaalseisen voor het marktrisico, kredietrisico en operationele risico. De bepalingen ten aanzien van het marktrisico zijn in het herziene raamwerk vrijwel niet gewijzigd. Voor de bepaling van de solvabiliteitseisen voor het kredietrisico bestaan drie berekeningsmethoden. De standaardbenadering (standardised approach, SA) lijkt op Bazel I in de zin dat activa worden ingedeeld in categorieën waaraan een vaste risicoweging is gekoppeld. Nieuw is dat voor deze indeling externe kredietbeoordelingen (ratings) gebruikt mogen worden, waardoor de kapitaalseisen meer in lijn liggen met het werkelijke risicoprofiel. Als alternatief kunnen banken – onder strikte voorwaarden van de toezichthouder – kiezen voor de complexere interne rating benadering (internal ratings based approach, IRB), waarbij zij het kredietrisico zelf schatten op basis van historische verliesgegevens. In de basisvariant van de IRB-methode (foundation IRB, F-IRB) bepalen banken zelf één determinant van het kredietrisico, namelijk de kans dat de debiteur in gebreke blijft (probability of default). Voor andere factoren die de kapitaalvereiste mede bepalen, zoals de omvang van de vordering (exposure at default) en de omvang van het verlies (loss given default), gelden standaardwaarden. In de geavanceerde IRB-benadering (advanced IRB, A-IRB) modelleren de banken ook deze factoren zelf.

De tweede pijler speelt een belangrijke rol bij het afdekken van risico's die niet in de kapitaalseisen onder de eerste pijler zijn opgenomen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het renterisico. Voor de risico's die wel in de eerste pijler zijn opgenomen dient de tweede pijler om te komen tot een fijnere afstemming – door de bank zelf – van de kapitaalsbuffer met het risicoprofiel. De kapitaalseis uit pijler I is immers een minimumeis die nooit volledig rekening kan houden met risicoprofiel en risk appetite van de instelling zelf. Elke bank dient te beschik-

ken over een systeem waarmee periodiek wordt nagegaan of het aangehouden kapitaal voldoende is in relatie tot het risicoprofiel.

De derde pijler beoogt de werking van marktdiscipline te bevorderen door publicatievereisten over de omvang en samenstelling van het kapitaal, gerelateerd aan het risicoprofiel. Dit zal banken stimuleren tot voorzichtigere bedrijfsvoering en adequaat risicomanagement. Marktpartijen zullen risicovollere banken immers afstraffen met hogere financieringskosten. Naarmate banken in grotere mate gebruik maken van de interne beoordelingen zoals Basel II die toestaat, zullen zij bovendien meer risico-informatie openbaar moeten maken. Dit zal naar verwachting de marktdiscipline onder die banken verder bevorderen en biedt de markt tevens de mogelijkheid om de kwaliteit van de eigen inschattingen van zo'n bank te beoordelen.

Bron: DNB (2006, 2003), Basel Committee on Banking Supervision (2006).

Onder het fijnmaziger Basel II-raamwerk krijgen microkredieten als onderdeel van de retail kredietportefeuille in beginsel onder de Standaard Benadering (zie box) een risicoweging van 75% (en een kapitaalseis van 6%). Onder de complexere Interne Rating Benadering mogen geavanceerde banken – onder strikte voorwaarden van de toezichthouder – het kredietrisico zelf schatten op basis van historische verliesgegevens, hetgeen mogelijk tot een lagere kapitaalseis leidt.

4.2 **Bezwaren en kanttekeningen**

Bovenstaande overwegingen inzake prudentieel toezicht gelden echter met name voor banken in de geïndustrialiseerde landen. Een bezwaar is dat veel instellingen met een bankvergunning in ontwikkelingslanden en opkomende economieën, waar het leeuwendeel van de MFIS zich bevindt en het grootste deel van de microfinanciering plaatsvindt, soms niet eens voldoen aan Basel I. Laat staan Basel II. Voor veel MFIS zijn dergelijke toezichteisen op dit moment dan ook niet realistisch. Bovendien is het nastreven hiervan op korte termijn niet wenselijk. Niet alleen zou een dergelijk door regelgeving afgedwongen gelijk speelveld het aanbod van microkrediet door MFIS drastisch beperken, omdat een kapitaalseis van 8% (Basel I) of 6% (Basel II) voor deposito's aantrekkelijke MFIS te hoog zal zijn, maar ook zou het voorbijgaan aan het wezenlijk verschillende karakter van microkrediet (versus gewone gestandaardiseerde kredieten).

Tevens kunnen lokale vastgestelde renteplafonds een belangrijke belemmering vormen voor veel MFIS. Nationale autoriteiten kiezen hiervoor om leners te beschermen. De praktijk leert echter dat MFIS door hun intensieve screening en monitoring van vele kleine kredieten hoge operationele (administratieve) kosten hebben. Bovendien zijn deze kosten (in verhouding tot de activa) hoger voor kleine instellingen dan voor grotere instellingen. Om te kunnen functioneren is een hogere

rente dan die de commerciële banken vragen vaak noodzakelijk. Ook biedt het loslaten van renteplafonds meer mogelijkheden voor het maken van winst. Hierdoor kunnen MFIS gemakkelijker groeien, wat vervolgens een strenger toezichtregime rechtvaardigt. Naast belemmerende renteplafonds hanteren landen vaak ook minimale kapitaaleisen die soms (ver) boven het niveau liggen van wat internationaal gangbaar is. Hiermee ontstaan toetredingsbarrières en zijn relatief weinig MFIS actief.¹⁵

4.3 Flexibel en proportioneel toezicht

Ondanks het feit dat veel landen nog niet voldoen aan de Bazelse Kernprincipes of het Kapitaalakkoord, bieden beide ruimte voor flexibel en proportioneel toezicht op MFIS die deposito's (willen) aantrekken om hun microkrediet te financieren – de Bazelse Kernprincipes in meer algemene termen, het Bazelse Kapitaalakkoord door kapitaaleisen te wegen voor risico. Zo stellen de Kernprincipes weliswaar dat het aantrekken van deposito's 'in het algemeen en grotendeels' is voorbehouden aan gelicenseerde instellingen die onder bancaire toezicht staan, maar Kernprincipe 2 (CP 2) van de herziene principes voegt hier aan toe dat 'in het algemeen en grotendeels' ruimte laat aan landen om niet-bancaire financiële instellingen toe te laten die deposito's aantrekken zonder deze onder bancaire toezicht te stellen. Eis is dat deze instellingen collectief een niet significant deel van de totale deposito's in het betreffende financiële systeem in bezit hebben. Als specifieke voorbeelden van dergelijke niet-bancaire financiële instellingen noemt Kernprincipe 2 expliciet MFIS. In lijn hiermee heeft de staf van het IMF tijdens de consultatieperiode van de herziene Kernprincipes aangeraden dat MFIS geconfronteerd worden met een vorm van regulering en toezicht die in verhouding staat tot het type en de omvang van de transactie, *zonder een te zware of excessieve toezichtsdruk te creëren*.

Zondermeer biedt bovenstaande voldoende institutionele ruimte voor toezichthouders om hun regime flexibel en proportioneel te maken en een mogelijk lagere kapitaaleis te formuleren voor MFIS die deposito's (willen) aantrekken. Dit dient wel te gebeuren op basis van heldere en falsifieerbare criteria omdat het aanhouden van voldoende kapitaal door MFIS, en zeker de MFIS die zich volledig hebben gespecialiseerd in microfinanciering, om verschillende redenen noodzakelijk is. Zo kan de kwaliteit van een portefeuille van microkredieten snel verslechteren: op het moment dat (ondanks sociale druk en het vooruitzicht van nieuwe leningen) één kredietnemer een lening niet terugbetaalt, hebben andere leners binnen dezelfde groep geen prikkel meer om hun leningen wel terug te betalen. Het vooruitzicht op een nieuwe lening is dan verdwenen en er is geen (sociaal) onderpand meer. Voorts zijn de risico's op wanbetaling sterk gecorreleerd, doordat MFIS doorgaans uitlenen aan een relatief homogene groep mensen die allemaal in hoge mate afhankelijk zijn van de ontwikkeling van dezelfde regionale conjunctuur. Bovendien hebben MFIS te kampen met hogere kosten dan een gewone commerciële bank en worden deze kosten

vaak slechts in beperkte mate gedekt door de rente-inkomsten. Ook hebben MFIS in veel landen nog maar een beperkt track record en groeien ze in het algemeen snel, hetgeen gepaard kan gaan met hogere bedrijfsstrategische en operationele risico's, zoals ten aanzien van IT-systemen. Een laatste reden is dat het voor veel MFIS doorgegaan moeilijk zal zijn om, in geval van financiële problemen, snel additioneel kapitaal te verkrijgen. Meestal kunnen de aandeelhouders van MFIS, tot nog toe voornamelijk NGO's en andere op ontwikkelingshulp georiënteerde investeerders, niet snel over liquide middelen beschikken.

4.4 Risico mitigerende criteria voor microkrediet

De Bazelse Kernprincipes alswel het tweede Kapitaalakkoord bieden dus ruimte voor een flexibel en proportioneel toezicht op MFIS die microkredieten (willen) financieren door deposito's aan te trekken. De vraag is dan op basis van welke criteria gepleit kan worden voor een dergelijk toezichtregime. Het is daarbij belangrijk dat in deze context toetsbare criteria worden gebruikt en dat de risico's (en overeenkomstige kapitaaleis) aangrijpen bij het specifieke soort krediet (microkrediet).

Een aantal criteria kan worden onderscheiden. Ten eerste staat tegenover microkrediet weliswaar meestal geen enkel economisch onderpand, maar MFIS maken breed gebruik van sociaal onderpand. Dit sociaal onderpand hangt samen met innovatieve concepten die worden toegepast bij microkrediet. Zoals gezegd, begon Grameen Bank als eerste met een Joint Liability systeem, waarin niet aan individuen maar aan een groep als geheel werd geleend. Wanneer een lid van de groep niet aan zijn of haar verplichtingen voldeed, werd de lening aan de hele groep stopgezet. De hieruit voortvloeiende sociale controle, alsmede de prikkel voor leners om met 'gelijk gemotiveerden' een groep te vormen, bleek succesvol en heeft geleid tot hoge terugbetalingspercentages. Experimenteel onderzoek ondersteunt deze bevinding dat groepen beter afflossen dan individuen (Abbink et al, 2002). Bovendien blijkt het weinig verschil uit te maken of de groepsleden een hechte band hebben (vrienden zijn) of elkaar slechts oppervlakkig kennen. Door mensen in een groep te zetten ontstaat klaarblijkelijk een sterke prikkel om aan de verplichtingen te voldoen. Deze resultaten suggereren dat kredietrisico's voor groepsleningen kleiner zijn dan voor leningen aan individuen.

Behalve groepsleningen worden ook andere concepten succesvol toegepast, zoals 'progressief lenen', 'symbolisch onderpand' of 'afbetaling in natura'. Bij progressief lenen is de gedachte dat de geldgever met een kleine lening begint. Als de lening op tijd wordt terugbetaald dan kan meer worden geleend, enzovoort. Op deze manier kunnen geldgevers de betrouwbaarheid van leners testen en wanbetalers tijdig de toegang tot kredieten ontzeggen. Ook kunnen MFIS hierbij de tijdsperiode waarin aan iemand wordt geleend laten meewegen: hoe langer iemand op tijd aflost, hoe lager doorgaans het kredietrisico.¹⁶ Bij het gebruik van symbolisch onderpand worden onorthodoxe vormen van onderpand geaccepteerd, zoals een geit of

een stuk gereedschap. Hoewel de geldgever bij wanbetaling het onderpand nauwelijks te gelde kan maken, kan de dreiging het onderpand te verliezen voldoende impuls zijn voor een lener om op tijd af te lossen. Ten slotte worden in sommige gevallen ook leningen in natura gedaan. Bijvoorbeeld: 'leen een koe en betaal met een kalf of melk terug'.

Ten tweede wordt microkrediet bij voorkeur verschaft aan vrouwen. Zo bestaat 80% van de klanten van de 34 grootste microkredietinstellingen uit vrouwen. De ervaring leert dat vrouwen zorgvuldiger aflossen dan mannen. Ter illustratie: uit een studie voor Bangladesh blijkt dat 15% van de mannen problemen had met aflossen tegen slechts 1% van de vrouwen (Khandker et al, 1995). Soortelijke resultaten zijn gevonden voor andere landen zoals Malawi of Maleisië. Waarom lossen vrouwen beter af dan mannen? Een mogelijke verklaring is dat vrouwen minder leenmogelijkheden hebben dan mannen, waardoor ze afhankelijker zijn van hun geldgever. Ook kunnen vrouwen meer schaamte ervaren als zij verzaken hun schuld af te lossen. Daarnaast bestaan aanwijzingen dat vrouwen het geleende geld productiever investeren dan mannen. De opbrengst na aflossing wordt bijvoorbeeld in de gezondheid of opleiding van hun kinderen gestoken. Deze resultaten suggereren dat kredietrisico's voor leningen aan vrouwen kleiner zijn dan voor mannen.

Ten derde kan de toezichthouder expliciet bepaalde vormen van garanties toestaan die specifiek zijn voor MFIS.¹⁷ MFIS zijn voor de financiering sterk afhankelijk van sponsors zoals NGO's. Wanneer deze sponsors zich voor langere tijd committeren, kan dit worden meegenomen in de toezichteisen. Hierbij zou ook kunnen worden gedacht aan andere garanties, bijvoorbeeld liquiditeitsteun in geval van financiële stress of het aanvullen van de kapitaalbuffer in het geval van een algehele verslechtering van de kredietportefeuille (als gevolg van epidemie, oorlog, droogte of overstroming). Of sponsors daadwerkelijk in staat zijn (en ook bereid zijn) om tijdig steun te verlenen blijft echter vaak onzeker. Harde garanties lijken hier onontbeerlijk.

Voorts zou een bepaalde vorm van depositogarantie kunnen worden ontwikkeld om depositohouders te beschermen. Omdat deposito's klein zijn hoeft het gegarandeerde bedrag per rekeninghouder niet heel hoog te zijn. In Bolivia is een gemiddelde deposito bijvoorbeeld lager dan 200 dollar.¹⁸ Sponsors zouden garant kunnen staan. Maar het is ook denkbaar dat commerciële banken (deels) garant staan, met als argument dat zij bij verdergaande financiële en economische ontwikkeling meer diensten kunnen verlenen aan de nu (aller-)armsten. Een bekend risico bij het instellen van een depositogarantie is echter moral hazard: kredietverschaffers nemen mogelijk teveel risico, in het bijzonder als er onvoldoende toezicht is (Demirgüç-Kunt & Detragiache, 2000).

Ten slotte is er indicatief bewijs dat in vergelijking tot de kredietportefeuilles van reguliere banken, microkredieten vaak schokbestendiger zijn bij financiële crises. Bovendien ligt het aantal defaults gemiddeld genomen niet op een hoger niveau. Dit lijkt lagere kapitaalratio's te rechtvaardigen dan de 8% (Bazel I) of 6% (Bazel II) uit de Kapitaalakkoorden of de 10-15% die vaak in de literatuur worden genoemd.

Helder is echter dat om voor versoepeling van kapitaalratio's in aanmerking te komen, aard en omvang van verstrekte individuele kredieten alswel de omvang van totale assets (deposito's, rekeninghouders) van een MFI van groot belang zijn. Immers, hun omvang is direct gerelateerd aan het optreden van potentiële vertrouwenseffecten in geval van crises.

In de overweging hoe het prudentieel toezicht op MFIS vorm te geven, moet tevens worden meegenomen dat in veel ontwikkelingslanden en opkomende economieën de toezichtcapaciteit niet groot is. Adequaat toezicht op MFIS vereist echter de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis bij de toezichthouder over microfinanciering. Deze kennis is vaak niet aanwezig. Hierbij komt dat de kosten van toezicht op MFIS relatief hoog zullen zijn, alleen al vanwege het doorgaans grote aantal. Voor MFIS die geografisch zeer afgelegen liggen kunnen de kosten van prudentieel toezicht zelfs prohibitief zijn. In uitzonderlijke gevallen, en indien de omvang van een MFI onder een van te voren vast te stellen drempel valt, kan worden overwogen om af te zien van prudentieel toezicht. Het alternatief is immers dat de lokale arme bevolking geen toegang tot krediet heeft.

Tegelijkertijd zal de prudentiële toezichthouder soms ook flexibiliteit kunnen betrachten in die gevallen waar de binnenlandse toezichteisen (bijvoorbeeld door restrictieve renteplafonds) zwaarder zijn dan de internationale norm en deze eisen het verstrekken van microkredieten ernstig belemmeren. Zo geldt in sommige landen dat de ongedekte kredietverlening niet groter mag zijn dan het aandelenkapitaal van een bank, of dat banken voor deze leningen voorzieningen van 100% moeten treffen. Ook zouden de rapportageverplichtingen voor MFIS wellicht eenvoudiger en minder frequent kunnen zijn dan voor gewone banken (gegeven het grote aantal kleine transacties dat MFIS doen) en zouden soepelere documentatie-eisen aan leningen van MFIS kunnen worden gesteld. Problematisch hierbij is dat veel klanten geen eigen documenten hebben die traditionele banken typisch eisen zoals inkomens- of vermogensgegevens. Een belangrijk administratief substituuat vormen betrouwbare trackrecords en een minimaal niveau van de cliëntrelatie (duur en frequentie van het contact).

Tevens is het vanuit westers toezichtperspectief belangrijk te realiseren dat waar bestuurders van kredietinstellingen veel ervaring hebben met traditioneel bankieren, bestuurders van MFIS vaak over andere specifieke kennis op het gebied van microkredieten beschikken. Hierbij kan worden gedacht aan een langdurige bekendheid met de regio, het bestaan van meerjarige klantrelaties en bij voorkeur een lokale aanwezigheid. Dit rechtvaardigt bij MFIS onder andere een bredere (principle based) toepassing van fit & proper criteria voor bestuurders (een succesvol bankier is niet zomaar eveneens een succesvol microfinancier).

De 'kern' van het tweede Bazelse Kapitaalakkoord kan toezichthouders de juiste weg tonen door voor MFIS, die inzichtelijk kunnen maken dat de risico's van microkrediet daadwerkelijk lager zijn, overeenkomstig lagere kapitaaleisen te stellen. Een toezichthouder zal echter bij het afgeven van (bank-)licenties aan MFIS een balans moeten zien te vinden tussen het creëren van voldoende groeiomglijkheden voor

microfinanciering enerzijds en de capaciteit om effectief toezicht te blijven houden en risico's adequaat te kunnen opvangen anderzijds.

5 Voornaamste conclusies

Toegankelijke financiële systemen kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Microfinanciering kan daarbij worden gezien als een essentieel onderdeel van de financiële ontwikkeling in meer brede zin. Economische groei en financiële ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ontwikkelingslanden zouden daarom een duale strategie moeten volgen, met zowel oog voor liberalisatie van de reële sector als voor financiële hervormingen.

Het evalueren van microfinancieringsprogramma's verdient daarbij meer aandacht. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven ontplooid om de beschikbaarheid van betrouwbare data te vergroten. Een belangrijke beleidsaanbeveling is dan ook om aandacht te blijven hebben voor het verbeteren van de kwaliteit van data. Daarnaast zou er meer geëxperimenteerd moeten worden met verschillende programma's. Op deze manier kan meer inzicht worden verkregen in welke concepten werken en welke concepten niet werken.

Microkrediet is op dit moment verreweg de belangrijkste vorm van microfinanciering. Microkredieten stellen de allerarmsten in staat om via ondernemersactiviteiten meer inkomen te genereren en hun consumptie beter te spreiden over de tijd. Om het aanbod van microkrediet te vergroten dienen MFIS ernaar te streven om deposito's aan te trekken. Niet alleen is dit in het belang van de klanten die, zo leert de praktijk, behoefte hebben om te sparen; maar ook wordt de MFI hierdoor minder afhankelijk van donoren. Een belangrijke beleidsuitdaging voor MFIS is dan het ontwikkelen van nieuwe producten die inspelen op de spaarbehoefte van arme huishoudens.

Gezien de behoefte aan een verdere toename van de microfinanciële dienstverlening, zal het belang van het aantrekken van deposito's en besparingen als financieringsbron voor MFIS, en daarmee van adequaat prudentieel toezicht, in de toekomst naar verwachting toenemen. MFIS dienen onder prudentieel toezicht te staan op het moment dat deposito's worden aangetrokken. Het is noodzakelijk dat depositohouders worden beschermd. Het op het eerste gezicht voor de hand liggende uitgangspunt om omwille van een gelijk speelveld dezelfde kapitaals- of solvabiliteits-eisen te stellen aan MFIS die deposito's aantrekken als aan (traditionele) banken is echter contraproductief. Dit betekent namelijk dat microkredieten onder Bazel I een risicoweging van 100% krijgen, terwijl onder het fijnmaziger Bazel II nog altijd een risicoweging van 75% resteert. De hiermee verbonden kapitaal eis is voor MFIS hoog en maakt de financiering van microkrediet duur.

Een beter uitgangspunt voor prudentiële toezichhouders is het betrachten van een proportioneel en flexibel toezicht door rekening te houden met de specifiek voor microkrediet aanwezige risico mitigerende criteria.¹⁹ Mede om ‘regulatory arbitrage’ te voorkomen, dienen mogelijke criteria vooraf helder te worden gedefinieerd om vast te stellen welke organisaties hiervoor in aanmerking komen. Het type lening (groepsleningen, leningen aan vrouwen), de duur van de lening, het bestaan van symbolisch onderpand, terugbetalingsratio’s en garanties van donoren vormen daartoe heldere aanknopingspunten.

Geraadpleegde literatuur

Abbink, C., Irlenbusch, B., Renner, E. (2002). Group Size and Social Ties in Microfinance Institutions, *Working Paper*, The University of Nottingham/Universität Erfurt.

Aghion, B., Morduch, J. (2004). Microfinance: where do we stand? In: Goodhart, C., editor, *Financial Development and Economic Growth: Explaining the Links*, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Aghion, B., Morduch, J. (2005). *The economics of microfinance*, MIT Press, Cambridge.

Ashraf, N., Karlan, D., Yin, W. (2004). Getting Odysseus to save: evidence from a commitment savings product in the Philippines, *Working Paper*, Woodrow Wilson School, Princeton University.

Basel Committee on Banking Supervision (2006). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework (Comprehensive Version)*, Bank for International Settlements, Basel.

Calderon, C., Liu, L. (2003). The direction of causality between financial development and economic growth, *Journal of Development Economics*, 72, 321-34.

Consultative group to assist the poor (2000). *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*, *Occasional Paper 4* (April), www.cgap.org.

Consultative group to assist the poor (2003). *Microfinance consensus guidelines: guiding principles on regulation and supervision of microfinance*, www.cgap.org.

Consultative group to assist the poor (2004). *Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance*, Washington DC.

Daley-Harris, S. (2003). *State of the microcredit summit campaign report*.

Demirg c-Kunt, A., Detragiache, E. (2000). Does deposit insurance increase banking system stability? *IMF Working Paper* 00/3.

DNB Kwartaalbericht (juni 2006). *De impact van Bazel II op Nederlandse banken*.

DNB Kwartaalbericht (sept. 2003). *Bazel II: implicaties voor Nederland*.

Gallardo, J. (2001). *A framework for regulating microfinance institutions: the experience in Ghana and the Philippines*, Wereldbank.

IMF, (2005). *Microfinance: A view from the Fund*, Paper prepared by: Monetary and Financial Systems Department.

ING (2006). *A billion to gain? A study on global financial institutions and microfinance*, gepubliceerd door ING Microfinance Support.

- Khandker, S., Khalily, B., Kahn, Z.** (1995). Grameen bank: performance and sustainability, *World Bank Discussion Paper* 306.
- King, R.G., R. Levine** (1993). Finance and growth: Schumpeter might be right, *Quarterly Journal of Economics* 108, 717-737.
- Littlefield, E., J. Murdoch, S. Hashemi** (2003). Is microfinance an effective strategy to reach the millennium development goals?, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), *Focus Note* no.24, www.cgap.org.
- Marulanda, M., Otero, M.** (2005). The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision & Characteristics, ACCION International, Boston.
- Maanen, G. van** (2004). Microcredit: sound business or development instrument, SGO Uitgeverij.
- Meagher, P., Campos, P., Christen, R., Druschel, K., Gallardo, J., Martowijoyo, S.** (2006). Microfinance regulation in seven countries: a comparative study, IRIS Center, University of Maryland.
- Moerman, A.** (ed.), (2006). De Duurzaam Geld Gids 2006: goed sparen, beleggen, verzekeren en lenen in Nederland, Amersfoort.
- Morduch, J.** (1999). The microfinance promise, *Journal of Economic Literature*, xxxvii, 1569-1614.
- Rhynne, E.** (2002). The experience of microfinance institutions with regulation and supervision, 5th int. forum on microenterprise.
- Rutherford, S.** (2000). The Poor and Their Money, Oxford University Press.
- Smorenberg, H.** (2005). Prinses Máxima: 'Professionalisering Microfinanciering is prioriteit', in *Banking Review*, 16.
- Vodafone** (2005). Africa: the impact of mobile phones, *The Vodafone Policy Paper Series*, Number 2.

Noten

- 1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en verwoordt niet noodzakelijkerwijs de mening van de Nederlandsche Bank. Ronald Bosman is werkzaam bij de divisie Financiële Stabiliteit (r.a.j.bosman@dnb.nl), Iskander Schrijvers bij de divisie Toezicht Beleid, afdeling Toezicht strategie (i.p.schrijvers@dnb.nl). Met dank aan Inge vd Doel, Aerd Houben en Jaap Rotte.
- 2 Het uitroepen van 2005 tot het jaar van het Microkrediet ging gepaard met vijf doelstellingen: (1) onderzoeken en promoten van microfinanciering en microkrediet als middel tegen armoede, (2) vergroten van de publieke bekendheid met microfinanciering en microkrediet, (3) promotie van niet-exclusieve financiële systemen, (4) ondersteunen van duurzame toegang tot financiële diensten en (5) aanmoedigen van innovatie en nieuwe samenwerkingsverbanden bij de promotie van het bereik en de succesvolle groei van microkrediet.
- 3 Volgens UNCTAD bereikte microkrediet in 2006 minstens 92 miljoen mensen, waarvan ongeveer 66 miljoen tot de allerarmsten gerekend worden, www.unctad.org.
- 4 Zie bijvoorbeeld www.Safesave.org en Marulanda & Otero (2005).
- 5 Haar oprichter Muhammad Yunus kreeg in 2006 de Nobelprijs voor de Vrede. Het Nobelcomité meent dat hij de prijs verdiende omdat hij economische en sociale ontwikkeling van onderaf duurzaam heeft bevorderd. 'Duurzame vrede kan niet worden bereikt tenzij grote bevolkingsgroepen de weg vinden om uit de armoede te breken. Microkrediet is zo'n manier. Ontwikkeling van onderaf dient bovendien de bevordering van democratie en de mensenrechten', aldus het comité.
- 6 In 1971 startte Opportunity International, een non-profit organisatie met Christelijke wortels, al met het verstrekken van leningen zonder onderpand in Colombia. ACCION International, een andere non-profit organisatie, verschaft de eerste door haar zogenoemde 'micro' leningen in 1973. Grameen Bank is echter het meest aangehaalde succesverhaal en wordt als zodanig beschouwd als eerste verschaffer van microkrediet. Zie voor Grameen Bank ook Khandker, Khalily, and Kahn (1995).
- 7 Sommige MFIs kiezen overigens vanuit sociaal oogpunt bewust voor een lagere, niet marktconforme rente.
- 8 In termen van volume komt 95% van de transacties voor rekening van onder toezichtstaande instellingen. 60% van de MFIs staat onder geen enkele vorm van toezicht, maar zij vertegenwoordigen minder dan 2% van het totale volume.
- 9 Exclusief giften.
- 10 Een aanbeveling die door de Wereld Bank reeds is overgenomen.

- 11 Ter illustratie, Core Principle 6 inzake capital adequacy stelt dat '...supervisors must set prudent and appropriate minimum capital adequacy requirements for banks that reflect the risks that the bank undertakes, and must define the components of capital, bearing in mind its ability to absorb losses. At least for internationally active banks, these requirements must not be less than those established in the applicable Basel requirement.' Prudentieel toezicht omvat echter méér dan alleen Core Principle 6 (CP 6) en de daarvan afgeleide solvabiliteitseisen. Met name CP 3 (o.a. fit & proper test of board members), CP 7 (Risk management), CP 8 (Credit risk), CP 14 (Liquidity risk) en CP 17 (Internal control and audit) lijken relevant op het moment dat een MFI een vergunning krijgt en deposito's aantrekt.
- 12 De aangepaste normen zouden behalve voor gespecialiseerde MFIs, ook dienen te gelden voor commerciële banken die microfinancieringsactiviteiten ontplooiën, c.q. microkrediet willen aanbieden.
- 13 Zo bepaalt in Argentinië de Centrale Bank (BCRA) aan welke vereisten een MFI moet voldoen om de status van bank te krijgen. Eén van de vereisten is een minimum kapitaal van 10 miljoen ARP; in Buenos Aires is dit zelfs 25 miljoen ARP. Zie ook Meagher, Campos, Christen, Druschel, Gallardo, and Martowijoyo (2006) voor een comparatieve studie naar het toezicht op microfinanciering in 7 landen: Bolivia, Brazilië, Ghana, Indonesië, Mexico, Filipijnen en Zuid-Afrika.
- 14 Hoewel het Bazel II raamwerk in ieder geval in de (geïndustrialiseerde) landen die lid zijn van het Bazels Comité zal worden toegepast, zullen veel landen, met name de opkomende economieën en ontwikkelingslanden, voorsnog het Bazel I-raamwerk blijven hanteren. Beide methodes zijn evenwel gebaseerd op hetzelfde principe dat kredieten worden gewogen overeenkomstig de (geraamde) risicograad: risicovollere kredieten worden zwaarder gewogen dan minder risicovolle leningen.
- 15 Daar staat tegenover dat in sommige landen bewust wordt gekozen voor hoge minimale kapitaal-eisen om het aantal MFIs te beperken waarop effectief toezicht kan worden gehouden. Dit laatste is op zichzelf geen zuiver motief: in deze landen zou de nadruk moeten liggen op uitbreiding van de toezichtcapaciteit.
- 16 Bij aflossingsproblemen, bijvoorbeeld iemand die al een paar weken niet op tijd betaalt, zouden wel direct hogere voorzieningen moeten worden getroffen.
- 17 Thans erkent Bazel II al de meer orthodoxe vormen van garanties als risico mitigerende criteria (Credit Risk Mitigation, ofwel CRM).
- 18 Zie bijvoorbeeld Marulanda & Otero (2005).
- 19 Bij voorkeur via een amendering van huidige regelgeving (in plaats van nieuwe specifiek op MFIs gerichte regelgeving te creëren), omdat dit eerder integratie van het toezicht op MFIs in het algehele financiële toezichtraamwerk garandeert.

- Vol.1/Nr.1 (2003) Requirements for successful currency regimes:
The Dutch and Thai experiences
Robert-Paul Berben, Jan Marc Berk, Ekniti Nitihanprapas, Kanit Sangsuphan, Pisit Puapan and Piyaporn Sodsrizwiboon
- Vol.1/Nr.2 (2003) The blurring of distinctions between financial sectors: fact or fiction?
Annemarie van der Zwet
- Vol.1/Nr.3 (2003) Intermediation, integration and internationalisation: a survey on banking in Europe
Jaap Bikker and Sandra Wesseling
- Vol.1/Nr.4 (2003) A Survey of Institutional Frameworks for Financial Stability
Sander Oosterloo and Jakob de Haan
- Vol.2/Nr.1 (2004) Towards a framework for financial stability
Aerdt Houben, Jan Kakes and Garry Schinasi
- Vol.2/Nr.2 (2004) Depositor and investor protection in the Netherlands: past, present and future
Gillian Garcia and Henriëtte Prast
- Vol.3/Nr.1 (2005) Arbeidsparticipatie van ouderen: Microfinanciële motivaties en beleidsaspecten
W. Allard Bruinshoofd en Sybille G. Grob
- Vol.3/Nr.2 (2005) Payments are no free lunch
Hans Brits and Carlo Winder
- Vol.4/Nr.1 (2006) EUROMON: the multi-country model of De Nederlandsche Bank
Maria Demertzis, Peter van Els, Sybille Grob and Marga Peeters
- Vol.4/Nr.2 (2006) An international scorecard for measuring bank performance: The case of Dutch Banks
J.W.B. Bos, J. Draulans, D. van den Kommer and B.A. Verhoef
- Vol.4/Nr.3 (2006) How fair are fair values? A comparison for cross-listed financial companies
Marian Berden and Franka Liedorp

- Vol.4/Nr.4 (2006) Monetary policy strategies and credibility – theory and practice
Bryan Chapple
- Vol.4/Nr.5 (2006) China in 2006: An economist's view
Philipp Maier
- Vol.4/Nr.6 (2006) De houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel
Jan Kakes en Dirk Broeders
- Vol.5/Nr.1 (2007) Microfinanciering, deposito's en toezicht: de wereld is groot, denk klein!
Ronald Bosman en Iskander Schrijvers
-

