

Паспорт для УДОБСТВА

Джудит Голд и Ахмед Эль-Ашрам

Предложение гражданства в обмен на инвестиции стало для некоторых малых государств стратегией, выгодной для всех участвующих сторон

«**В**Ы гражданин мира? С нашей помощью вы можете им стать!» Такую рекламу вы могли видеть в бортовых журналах: адресованная авиапассажирам бизнес-класса, многие из которых являются представителями стран с менее развитой экономикой, она внушает им соблазнительную идею обзавестись паспортом, который облегчит прохождение пограничного контроля при следующей поездке. За последние несколько лет возникла настоящая новая индустрия, связанная с планированием получения вида на жительство и гражданства и обслуживающая узкий, но быстро растущий круг состоятельных людей, которые заинтересованы в том, чтобы приобрести право путешествовать без визы или проживать во многих развитых странах в обмен на значительные финансовые инвестиции.

Все более распространенное явление

Из-за быстрого роста благосостояния частных лиц, особенно в странах с формирующимся рынком, значительно увеличилось число обеспеченных людей, заинтересованных в том, чтобы

путешествовать по всему миру с большей свободой и сократить препятствия для поездок, возникающие из-за визовых ограничений, все более обременительных после террористических актов 11 сентября 2001 года. В последнее время это привело к возникновению множества программ предоставления гражданства за инвестиции или так называемых программ «экономического гражданства», которые дают возможность состоятельным людям из развивающейся страны или страны с формирующейся экономикой легально приобретать паспорта, облегчающие международные поездки. В обмен на это страны, в которых существуют такие программы, получают значительные финансовые инвестиции в свою национальную экономику. Быстрому расширению таких программ способствует также стремление обрести безопасное политическое и экономическое убежище в условиях ухудшающейся геополитической ситуации и растущей озабоченности вопросами безопасности. Существуют и другие факторы, такие как наследственное и налоговое планирование.

Программы экономического гражданства действуют в растущем числе малых государств в Карибском регионе и Европе. Их основная привлекательность заключается в том, что они предоставляют гражданство при минимальных требованиях к проживанию в стране или вообще не включают в себя таких требований. Доминика, Сент-Китс и Невис и несколько островных государств Тихого океана осуществляют такие программы уже много лет. Так, программа в Сент-Китсе и Невисе существует с 1984 года. В последнее время такие страны как Антигуа и Барбуда, Гренада и Мальта ввели или возобновили целый ряд новых программ а совсем недавно к этому списку добавилась Сент-Люсия. И хотя некоторые из этих программ существуют уже много лет, значительный рост числа заявителей и соответствующее увеличение притока капитала наблюдается лишь в последнее время.

Аналогичным образом, программы предоставления вида на жительство по экономическим соображениям в последнее время были инициированы и в целом ряде европейских стран (как правило, значительно большего размера), таких как Болгария, Венгрия, Ирландия, Испания, Нидерланды, Португалия и Франция. Почти половина стран-членов ЕС теперь предусматривает специальную процедуру иммиграции для инвесторов. Известные также как программы «Золотая виза», эти механизмы предоставляют инвесторам право на постоянное проживание в стране и свободный въезд во все 26 стран, вхо-



дящих в Шенгенскую зону, которые договорились разрешить свободное передвижение своих граждан через соответствующие границы, но при этом содержат определенные минимальные требования к проживанию (см. таблицу). Хотя эти программы отличаются друг от друга тем, что одни предоставляют постоянное гражданство, а другие — лишь разрешение на проживание, все они обеспечивают возможность въезда во многие страны при минимальных требованиях к длительности проживания в обмен на значительные инвестиции в их экономику (см. рис.1).

При этом в ряде стран с развитой экономикой, таких как Канада, Соединенное Королевство и США, программы инвестиционной иммиграции функционировали уже с конца 1980-х или с начала 1990-х годов, предоставляя доступ к гражданству в обмен на выполнение конкретных инвестиционных условий в сочетании с довольно строгими требованиями к проживанию. В 2014 году Канада упразднила свою федеральную программу инвестиционной иммиграции, однако провинция Квебек и Остров Принца Эдуарда продолжают применять похожую схему, которая позволяет приобрести канадское гражданство. Что касается Соединенного Королевства и США, то они продолжают осуществлять и расширять свои программы.

Стоимость и структура программ в разных странах различна, но большинство из них предусматривают первоначальные инвестиции в государственный или частный сектор в сочетании со значительным регистрационным сбором и суммой на покрытие расходов, связанных с оформлением. В Карибском регионе программы допускают либо внесение не подлежащего возврату взноса в государственную казну или в национальный фонд развития, финансирующий стратегические инвестиции в национальную экономику, либо инвестиции в недвижимость (которая может быть перепродана по окончании предусмотренного периода владения). Другие программы предоставляют возможность инвестировать в финансовые инструменты, подлежащие погашению, такие как государственные ценные бумаги. На Мальте программа требует взносов во все три инвестиционные схемы.

Экономика гражданства

Приток средств в страны по этим программам может быть весьма существенным и иметь далеко идущие макроэкономические последствия практически для каждого сектора, особенно в случае с малыми государствами (см. рис. 2). Только в Сент-Китсе и Невисе, по которому имеется наибольшее количество доступных данных, приток средств в государственный сектор возрос настолько, что по состоянию на 2013 год составляет почти 25 процентов ВВП. Значительный приток средств наблюдается также в Антигуа и Барбуде и в Доминике. В Португалии приток средств, поступивших в рамках программы «Золотой визы», может составлять до 13 процентов от предполагаемого притока прямых валовых иностранных инвестиций за 2014 год, а на Мальте общий объем ожидаемых взносов в государственную казну (включая Фонд национального и социального развития) со стороны всех потенциальных заявителей, максимальное число которых закон ограничивает 1800, может составить до 40 процентов от налоговых поступлений за 2014 год, после того как будут выданы все распределенные паспорта.

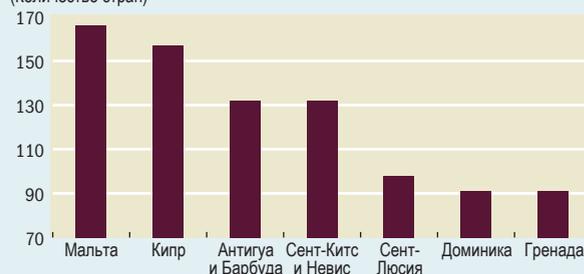
Макроэкономическое воздействие программ экономического гражданства зависит от структуры программы, а также от объема поступающих средств и управления этими средствами. Основное воздействие приходится на реальный сектор, в котором

Рисунок 1

Выберите страну, любую страну

Среди стран, в которых предусмотрены программы предоставления гражданства, право на безвизовый въезд в большинство стран дают паспорта Мальты и Кипра.

(Количество стран)



Источник: список визовых ограничений 2014 года, подготовленный компанией Henley & Partners.

Примечание. Ранг отражает число стран, в которые паспорт данной страны дает право безвизового въезда. Программа в Сент-Люсии еще не вступила в силу.

Цена гражданства

Условия для приобретения паспорта путем получения экономического гражданства или вида на жительство могут быть различными в зависимости от страны.

Программы предоставления гражданства	Страна	Год начала действия программы	Минимальные инвестиции ¹	Требования к проживанию ²	Квалификационный период для получения гражданства ³
Программы предоставления гражданства	Антигуа и Барбуда	2013	250 000 долл. США	5 дней в течение 5-летнего периода	Без ожидания
	Кипр	2011	2,5 млн евро	Нет (пересматривается)	Без ожидания
	Доминика	1993	100 000 долл. США	Нет	Без ожидания
	Гренада	2014	250 000 долл. США	Нет	Без ожидания
	Мальта	2014	1,15 млн евро	6 месяцев	1 год
	Сент-Китс и Невис	1984	250 000 долл. США	Нет	Без ожидания
Программы предоставления вида на жительство	Австралия	2012	5 млн австралийских долл.	40 дней в году	5 лет
	Болгария	2009	500 000 евро	Нет	5 лет
	Канада ^{4,5}	Середина 1980-х г.	800 000 канадских долл.	730 дней в течение 5-летнего периода	3 года
	Канада – Остров Принца Эдуарда	Середина 1980-х г.	350 000 канадских долл.	730 дней в течение 5-летнего периода	3 года
	Канада – Квебек ⁵	Нет данных	800 000 канадских долл.	730 дней в течение 5-летнего периода	3 года
	Франция	2013	10 млн евро	Нет данных	5 лет
	Греция	2013	250 000 евро	Нет	7 лет
	Венгрия	2013	250 000 евро	Нет	8 лет
	Ирландия	2012	500 000 евро	Нет	Нет данных
	Латвия	2010	35 000 евро	Нет	10 лет
	Новая Зеландия	Нет данных	1,5 млн новозеландских долл.	146 дней в году	5 лет
	Португалия	2012	500 000 евро	7 дней в году	6 лет
	Сингапур	Нет данных	2,5 млн сингапурских долл.	Нет	2 года
	Испания	2013	500 000 евро	Нет	10 лет
	Швейцария	Нет данных	250 000 шв. франков в год	Нет	12 лет
Соединенное Королевство	1994	1 млн фунтов стерлингов	185 дней в году	6 лет	
Соединенные Штаты Америки	1990	500 000 долл. США	180 дней в году	7 лет	

Источники: Arton Capital; Henley & Partners; официальные органы стран; Консультативный комитет Соединенного Королевства по миграции и другие компании, предоставляющие иммиграционные услуги.

¹Могут допускаться альтернативные варианты инвестирования.

²Явные минимальные официальные требования к проживанию в рамках программ инвестиционной иммиграции; критерии в отношении длительности постоянного проживания, необходимой для получения гражданства, могут быть различными.

³Включая квалификационный период в отношении постоянного проживания в рамках программ предоставления вида на жительство.

⁴Программа прекращена с февраля 2014 года.

⁵Хотя это требование касается не только программы инвестиционной иммиграции, сохранение постоянного вида на жительство требует физического присутствия в стране в течение 730 дней на протяжении 5-летнего периода.

Рисунок 2

Большой стимул

Программа экономического гражданства в Сент-Китсе и Невисе обеспечивает значительный приток средств.

(В процентах от ВВП)



поступления могут придать новый импульс экономическому развитию. Программы, предусматривающие популярные варианты с покупкой недвижимости, генерируют приток средств, сравнимый с притоком прямых зарубежных инвестиций, активно способствуя созданию рабочих мест и экономическому росту. В Сент-Китсе и Невисе приток средств в сектор недвижимости подпитывает строительный бум, благодаря которому экономика страны преодолела четырехлетний экономический спад, а темпы ее роста в 2013 и 2014 годах составили 6 процентов, что является одним из самых высоких показателей в Западном полушарии. Быстрое увеличение числа видов на жительство в рамках «Золотой визы» в Португалии, которая выдала более 2500 виз с начала действия соответствующей программы в октябре 2012 года, по имеющимся сведениям, стимулировало рынок недвижимости, приведя к резкому повышению цен на недвижимость класса «люкс».

Вместе с тем масштабный и слишком быстрый приток инвестиций в сферу недвижимости может привести к росту зарплат и вздуванию цен на активы, что влечет за собой негативные последствия для остальных отраслей экономики. А быстрая экспансия в области строительства может повлечь за собой снижение качества новых объектов недвижимости и в конечном итоге ослабить туристический сектор, поскольку большинство проектов включает в себя объекты, которые предназначены для проживания туристов (или переориентируются на эту цель).

Кроме того, приток средств в рамках таких программ носит изменчивый характер и с большой вероятностью может внезапно прекратиться, что усугубляет макроэкономическую уязвимость малых государств. Привлекательность таких программ может резко снизиться из-за изменений в визовой политике в одной из стран с развитой экономикой. Существует вероятность того, что страны с развитой экономикой предпримут совместные действия, чтобы воспрепятствовать функционированию таких программ, что приведет к их внезапному прекращению. Рост конкуренции со стороны аналогичных программ в других странах или падение спроса в странах происхождения тоже способны повлечь за собой быстрое снижение числа заявителей.

Если средства, поступившие в рамках таких программ, не расходуются, а накапливаются, их приток может существенно улучшить бюджетные показатели стран. В Сент-Китсе и Невисе в 2013 году доходы бюджета от иммиграционной программы повысили общее сальдо баланса более чем на 12 процентов от ВВП, что составляет один из самых высоких показателей в мире. Тем не менее, такой приток средств может повлечь за собой и значительные сложности для управления государственными финансами, аналогичные тем, которые возникают при внезапном росте доходов от природных ресурсов (см. статью «Распределение богатства» в декабрьском номере «Ф&Р» за 2014 год). Наличие та-

ких доходов может стать поводом для требований к правительству об увеличении расходов, в том числе для повышения зарплат в государственном секторе, даже если основные поступления нестабильны и труднопредсказуемы. Возрастающая в результате зависимость от таких доходов может привести к резкой бюджетной консолидации или к быстрому увеличению задолженности, если этот приток средств сократится.

Масштабное поступление средств в рамках таких программ оказывает существенное воздействие и на счета внешних операций соответствующей страны. Доходы бюджета могут привести к сокращению дефицита счета внешних текущих операций, которое может оказаться значительным, если эти поступления будут накапливаться, тогда как сальдо счета операций с капиталом может быть укреплено посредством перевода средств в фонды развития и увеличения прямых иностранных инвестиций. Однако увеличение внутренних расходов как следствие роста государственных расходов и инвестиций будет в значительной степени стимулировать импорт, особенно в малых государствах с открытой экономикой, сводя на нет некоторые первоначальные улучшения в платежном балансе. По мере того как такой приток средств становится основным источником внешнего финансирования, возрастает и опасность негативных последствий для обменного курса и валютных резервов. К тому же рост инфляции, вызванный перегревом экономики, может привести к повышению реального валютного курса и в долгосрочной перспективе снизить внешнюю конкурентоспособность страны.

Значительный приток средств в рамках таких программ может повысить и банковскую ликвидность, особенно если основная масса поступлений в бюджет накапливается в банковской системе. В то же время такой приток может поставить под угрозу финансовую стабильность малых государств. Если некоторое увеличение ликвидности может быть благоприятным явлением, значительное наращивание депозитов в рамках программ влечет за собой новые финансовые риски, что связано с ограниченными и недиверсифицированными возможностями малых банковских систем для кредитной экспансии. Опасность для финансовой стабильности может возрасти, если банки будут слишком сильно зависеть от строительства и сферы недвижимости, которые и без того получают импульс благодаря инвестициям в рамках программы экономического гражданства. В этом случае резкое сокращение притока средств по программе может повлечь за собой корректировку цен на недвижимость с негативными последствиями для банковских активов, особенно при недостаточном банковском надзоре.

Еще одна проблема касается факторов риска для государственного управления и устойчивости. Судя по всему, наибольшую обеспокоенность у стран с развитой экономикой вызывает риск для трансграничной безопасности, связанный с приобретением второго паспорта. Увеличиваются также риски для репутации: слабое государственное управление в одной стране может легко сказаться и на других странах, учитывая, что страны с развитой экономикой, как правило, не склонны проводить различия между разными программами предоставления гражданства. Кроме того, неудовлетворительное или непрозрачное управление такими программами и соответствующими денежными поступлениями, включая недостаточное раскрытие информации о количестве выпущенных паспортов, полученных средствах и механизме, регулирующем использование этих средств, может вызвать сильное противодействие в обществе и в политических кругах, которое затруднит осуществление этих программ и даже приведет к их отмене. В прошлом такие программы прекращались как по причинам, связанным с безопасностью, так и в связи с вопросами государственного управления в стране.

Снижение риска

Власти страны могут принимать меры политики, направленные на сокращение и ограничение рисков, которым подвергается

экономика малых государств при масштабном притоке средств в рамках программ экономического гражданства, и одновременно позволяющие максимально эффективно использовать возможные преимущества на благо экономики.

Осмотрительное управление государственными расходами играет важную роль в смягчении воздействия такого притока средств на реальную экономику, но оно должно сопровождаться надлежащим надзором и регулированием распределения инвестиций, особенно в частный сектор. Например, установление максимально допустимого количества заявлений или максимального объема инвестиций в год может ограничить приток капитала в строительный сектор страны. Наличие нормативной базы, регулирующей функционирование рынка недвижимости, помогает снизить риск и ограничить потенциально опасные последствия искажения цен и сегментации на национальном рынке недвижимости как следствие предусмотренных этими программами требований к минимальному размеру инвестиций.

Изменение ключевых параметров программы также может быть эффективным способом перенаправить инвестиции в государственный сектор, что позволит странам экономить ресурсы для будущего использования и инвестировать в инфраструктуру.

Преимущества сбережения

Крупное и непредвиденное увеличение поступлений в бюджет обычно провоцирует неустойчивый рост расходов, который ставит экономику в уязвимое положение, если приток средств сократится. Учитывая потенциально изменчивую природу таких поступлений, страны, осуществляющие эти программы (особенно малые государства), нуждаются в создании буферных резервов путем накопления поступающих средств и сокращения государственного долга там, где он уже достиг высоких показателей. Рациональное использование поступлений от программ предоставления гражданства позволит обеспечить устойчивый прирост государственных инвестиций и даст возможность осуществления расходов, которые экономисты называют антициклическими («расходами в трудные времена»), а также меры по оказанию помощи при стихийных бедствиях. Как и в случае богатых природными ресурсами стран, управление большими объемами поступлений в течение длительного времени наиболее рационально осуществлять посредством фондов национального благосостояния. Это помогает преодолевать колебания уровня доходов в рамках программы и стабилизировать воздействие на экономику, а возможно и обеспечить условия для передачи средств последующим поколениям.

В любом случае, все доходы бюджета от программ экономического гражданства, будь то регистрационные сборы или взносы в фонды развития, должны перераспределяться через национальный бюджет, чтобы обеспечить надлежащую оценку направленности налогово-бюджетной политики и избежать сложностей при ее осуществлении. В частности, роль фондов развития, финансируемых за счет программ по предоставлению экономического гражданства, должна быть четко определена, а их функционирование и инвестиции полностью интегрированы в бюджет.

Эффективное управление притоком средств в сочетании с разумным управлением бюджетными средствами позволит, в том числе, снизить риск для внешнего сектора за счет сдерживания расширения импорта, ограничения роста зарплат и реального обменного курса, а также пополнения международных резервов, чтобы служить буфером в случае резкого сокращения поступлений по программе. Для снижения риска, связанного с быстрым притоком ресурсов в финансовую систему, необходимо также укрепление надзора в банковском секторе. Для сдерживания проциклического кредитного потока может потребоваться установить верхние пределы роста кредита, ограничения по займам в иностранной валюте или просто более строгие требования к капиталу.

Забота о репутации

Возможно, наиболее трудной задачей для программ экономического гражданства является сохранение доверия к ним. Строгие правила проверки заявлений о предоставлении гражданства являются обязательным условием для предотвращения потенциальных серьезных рисков для репутации и безопасности. Кроме того, необходимы комплексные основы, препятствующие использованию инвестиционных вариантов для отмывания денег и финансирования преступной деятельности. Такие меры обеспечения безопасности — неотъемлемая составляющая успеха программ предоставления экономического гражданства. Высокая степень прозрачности сведений о лицах, подавших заявления в рамках программ экономического гражданства, будет способствовать улучшению репутации и повышению устойчивости таких программ. Это может включать в себя общедоступную публикацию списков лиц, недавно получивших гражданство. Соблюдение международных рекомендаций в отношении прозрачности налоговой информации и обмена ею может привести к сокращению случаев злоупотребления программами в целях уклонения от уплаты налогов или другой незаконной деятельности, а также свести к минимуму риск того, что мировое сообщество будет оказывать давление, требуя отказаться от этих программ. Кроме того, страны с аналогичными программами должны сотрудничать между собой и с соответствующими странами-партнерами для совершенствования надзора и выявления подозрительных заявителей.

Помимо этого, чтобы обеспечить необходимую поддержку таких программ со стороны общества, их экономические преимущества должны использоваться на благо всей страны. Необходимо, чтобы они рассматривались как национальный ресурс, который может иссякнуть, если репутация страны будет запятана злоупотреблениями. Необходимы четкие и прозрачные основы, регулирующие управление ресурсами, включая детальные требования к подотчетности, предусматривающие надзор и периодические финансовые проверки. Информация о количестве лиц, которым было предоставлено гражданство, и об объеме полученных доходов, в том числе об использовании этих поступлений и о суммах, которые были сбережены, потрачены и инвестированы, должна быть доступна для общественности.

Одним из удивительных последствий глобализации стало возникновение новой ситуации, в которой у паспортов могут быть ценники. Программы экономического гражданства упрощают поездки для граждан стран с формирующимся рынком и развивающихся стран на фоне все более строгих ограничений в отношении поездок и позволяют некоторым странам, особенно малым государствам, найти нетрадиционные пути для увеличения доходов, привлечения иностранных инвестиций и стимулирования роста. Чтобы такие программы могли существовать и далее, необходимо работать над обеспечением их безукоризненной репутации, при этом следует должным образом реагировать на выражаемую странами с развитой экономикой обеспокоенность вопросами безопасности и финансовой прозрачности. Малые государства, осуществляющие такие программы, должны разработать макроэкономические основы для преодоления потенциальной изменчивости и инфляционного воздействия притока средств путем сбережения их основной части для приоритетных инвестиций в будущем и путем перераспределения и регулирования их поступления в частный сектор. ■

Джудит Голд — заместитель руководителя отдела, а Ахмед Эль-Аирам — экономист Департамента стран Западного полушария МВФ.

Настоящая статья основана на рабочем документе МВФ за 2015 год «Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs» («Хорошего понемногу? Осмотрительное управление притоком средств в рамках программ экономического гражданства»), авторы Синь Сю, Ахмед Эль-Аирам и Джудит Голд.