

СКРИНИНГ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Policy Brief No. 123, декември 2022 г.

Въпреки че **санкциите** сами по себе си не могат да спрат агресивната война на Русия в Украйна, те играят важна роля за възпирането на режима в Кремъл от по-нататъшна агресия и за лишаването му от необходимите ресурси, за да продължи да бъде заплаха за Европа. Поддържането на санкциите обаче изисква съгласувана и добре функционираща рамка за тяхното прилагане в целия ЕС. Капацитетът и ефективността на прилагане не са еднакви в целия блок и се открояват **слаби звена** като България, в която все още няма нито практика, нито въведена в националното законодателство ефективна рамка за механизъм за скрининг на инвестициите. Необходимостта от сигурна и добре координирана рамка за **скрининг на чуждестранните инвестиции** нараства в целия свят. Още преди войната в Украйна скринингът на чуждестранните инвестиции заедно с други инструменти за икономическа сигурност, като например държавните помощи, мониторинга на нерегламентираните финансови потоци и борбата с изпирането на пари, започват да си проправят път в процеса по разработване на политики на равнище ЕС. България трябва да надгради и усъвършенства политическите и законодателните инициативи на ЕС, за да гарантира, че икономиката ѝ няма да се превърне в инструмент за заобикаляне на санкциите или в **магнит за корозивни капитали**, което би подкопало инвестиционния авторитет и перспективите за растеж на страната сред евроатлантическите ѝ партньори. В същото време прилагането на такъв режим, макар и спешно, трябва да отчита оправданите опасения и гледната точка на инвеститорите от частния сектор, за да не се превърне той в поредния репресивен инструмент и в без това **незрялата среда на демократично управление** в България.



Тази публикация е финансирана от Центъра за международно частно предприемачество (CIPE) във Вашингтон, САЩ. Центърът за изследване на демокрацията носи цялата отговорност за съдържанието на публикацията.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Войната на Кремъл в Украйна показва, че **корозивните капиталови потоци** са едно от най-коварните оръжия, които подкопават уязвимите демокрации в Европа. В навечерието на войната Русия **използва като оръжие** своите **инвестиции в енергетиката** и активира множество олигархични мрежи в цяла Европа.
- **България** остава **една от най-уязвимите държави** по отношение на притока на корозивни капитали. Комбинацията от продължаващи проблеми в областта на върховенството на правото, нисък политически и административен капацитет, недостиг на капитали и слаба инвестиционна привлекателност допълнително се усложнява от **дългогодишната практика да не се проверяват инвестициите** от авторитарни режими и офшорни зони.
- Наскоро ЕС прие **Регламент за скрининг на преките чуждестранни инвестиции**, последван от множество документи с незадължителен характер, включително *Насоки за държавите – членки на ЕС относно преките чуждестранни инвестиции от Русия и Беларус*.
- България е въвела възможния минимум от тези разпоредби на ЕС, като е създадала само механизъм за координация с останалите държави членки. Същевременно в българското законодателство **липсват както каквито и да било инструменти за цялостен скрининг на преките чуждестранни инвестиции**, така и адекватни гаранции срещу потенциални злоупотреби.
- България трябва спешно да **актуализира** своите **стратегии в областта на инвестициите и националната сигурност** и да въведе устойчив механизъм за скрининг на преките чуждестранни инвестиции като основна защитна мярка срещу зловредното чуждо влияние и допълнителна гаранция за повишаване на качеството на чуждестранните инвестиции. Правителството трябва да **интегрира частния сектор и гражданското общество** в разработването на този механизъм и да осигури необходимата прозрачност на процеса.

Отровното хапче на корозивния капитал

През последните години международната търговска среда се промени значително. Китай и Русия започнаха да използват икономически инструменти като средства за икономическа принуда, които често подкопават демократичните и пазарните институции на страните получателки на инвестиции.^{1,2,3} Китайската инициатива „Един пояс, един път“ и руските държавни и олигархични инвестиции в европейския енергиен и медиен сектор са примери за такива **корозивни капиталови потоци**, които създават икономически зависимости, застрашаващи националната сигурност и отслабващи контрола и баланса на демократичните институции на страните получателки.⁴

Началото на войната в Украйна открехна завесата за действителната цел на някои руски преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в Европа.⁵ В продължение на десетилетия руски компании, включително държавни монополи, получаваха неограничен достъп до европейските пазари, което позволяваше на Кремъл да вплете в тях своите мрежи за влияние. Докато подготвяше агресията си срещу Украйна, Кремъл все по-често прибегваше до **използването на такива частни и държавни корпоративни мрежи**, за да предизвиква разделение и паника в европейските икономики и общества. Освен това подобни притоци на корозивни капитали задълбочиха съществуващите управленски слабости в много европейски държави, компрометирайки имунната система на пазарната икономика на държавите – членки на ЕС, за привличане на легитимни, по-качествени и по-конкурентоспособни инвеститори. Справянето с тези рискове изисква **многоностранен или цялостен подход**, включващ укрепване на съществуващите и създаване на нови механизми за реакция.

¹ Стефанов, Р. и др., *Кремълският наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа*, Вашингтон: Център за стратегически и международни изследвания (CSIS), 2016.

² Стефанов, Р. и др., *Кремълският наръчник 2: Съучастниците*, Вашингтон: Център за стратегически и международни изследвания (CSIS), 2019.

³ Goldstein, A., and Hontz, E., “Corrosive Capital: Known Unknowns”, Washington, DC: Center for International Private Enterprise, November 2022.

⁴ Център за изследване на демокрацията, *Програма за противодействие на завладяването на медиите в Европа*, Policy Brief No.116, октомври 2022.

⁵ Център за изследване на демокрацията, *Рискове за енергийната и климатичната сигурност*, 2022.

Пробуждането на ЕС: въвеждане на скрининг на ПЧИ

Завръщането на глобалната конкуренция между суперсилите, завоят към авторитаризъм в Китай и Русия, и войната в Украйна доведоха до промяна в начина, по който западните демократични пазарни икономики възприемат ПЧИ. Съединените щати, Европейският съюз и Япония преразгледаха своите доктрини за сигурност, като поставиха акцент върху **икономическата сигурност и намаляването на стратегическите зависимости**. ЕС започна да приема адекватни защитни инструменти (като механизма за скрининг на ПЧИ, инструмента за международни обществени поръчки и инструмента за борба с принудата). Рамката на ЕС за „стратегическа автономия“⁶ определя Китай като „стратегически конкурент“, а Русия – като „**системен противник**“. Един от най-новите инструменти за икономическа сигурност, приети от ЕС, е Регламентът за скрининг на преките чуждестранни инвестиции.⁷ Той допълва други подобни инструменти, като например Европейския орган за борба с изпирането на пари, Европейската прокуратура и др.

С влизането си в сила през 2020 г. Регламентът предложи **рамка за скрининг на ПЧИ в държавите членки** с цел да се гарантира правната сигурност, координацията и сътрудничеството в целия ЕС.⁸ С Регламента не се въвежда централизиран механизъм за скрининг на ПЧИ. В ЕС не съществува и „обслужване на едно гише“, което да позволява на Европейската комисия, да взема самостоятелни решения или да блокира ПЧИ в Европейския съюз. Държавите членки продължават да са отговорни за защитата на собствената си национална сигурност. Към 2022 г. в девет държави членки няма механизми за скрининг, но **само в България и Кипър, освен че липсва механизъм за скрининг**, не са предприети и никакви законодателни стъпки, целящи създаването му.⁹

⁶ Концепцията за „стратегическа автономия“ е използвана в: EU, *Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, 2016, pp. 9, 19 и 46.

⁷ Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 г. за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в Съюза, OJ L 79 I, 21.3.2019 г., стр. 1-14.

⁸ Röhling F., Salaschek U., Röhling F., and Salaschek U., “The Foreign Investment Regulation Review: EU Overview”, *The Law Reviews*, October 21, 2022.

⁹ European Commission, Directorate-General for Trade, *Reports from the Commission to the European Parliament and the Council: first annual report on the screening of foreign direct investments into the Union and report on the implementation of Regulation (EU) 2021/821 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items*, Publications Office of the European Union, 2021.

Механизмите за скрининг на ЕС и държавите членки имат за цел да отговорят на **четири основни проблема, свързани с икономическата сигурност** по отношение на инвеститорите от трети държави.¹⁰

- **Изкривяване на конкуренцията.** Чуждестранните инвеститори могат да са обект на по-строги разпоредби за конкуренцията и държавните помощи в ЕС, отколкото в собствените си страни. Част от този проблем е и възможността чуждестранните правителства да предоставят държавни помощи, за да стимулират инвестициите в сектори със стратегическо значение за тяхната външна политика.
- **Липса на реципрочност.** ЕС и държавите членки все по-рядко предлагат на чуждестранните инвеститори отношение, каквото техните собствени държави не предлагат на инвеститорите от ЕС в замяна.
- **Цели, които са в ущърб на интересите на ЕС.** Съществува опасение, че инвеститорите или правителството в собствената им държава може да преследват цели, които биха могли да навредят на конкретни интереси на ЕС, свързани със защитата на **чувствителни активи**, вариращи от отбранителни до „критични“ и „стратегически“.
- **Безопасност на личната информация.** Чуждестранните инвеститори могат да изложат на риск неприкосновеността на личния живот на гражданите на ЕС, включително чрез прехвърляне на данни към собствената им страна, където стандартите на ЕС за защита на данните не се прилагат.

Заинтересованите страни от ЕС многократно са подчертавали, че Регламентът за скрининг на ПЧИ и въведените с него нови основания за скрининг, отнасящи се до „сигурността“ и „обществения ред“, **не са достатъчни за справяне с тези четири основни проблема.** Поради това държавите членки трябва да разглеждат механизма като абсолютен, но не и достатъчен минимум, който следва да прилагат, за да защитят интересите си в областта на икономическата сигурност. Държави членки като България, които са изправени пред значителни рискове, свързани с корозивни капитали, следва да приемат механизми за скрининг на ПЧИ, които да отговорят на тези опасения по много по-категоричен начин, отколкото е предвидено в Регламента на ЕС.

¹⁰ Velten, J., *Screening Foreign Direct Investment in the EU: Political Rationale, Legal Limitations, Legislative Options*, European Yearbook of International Economic Law Monographs – Studies in European and International Economic Law 26, Springer, 2022.

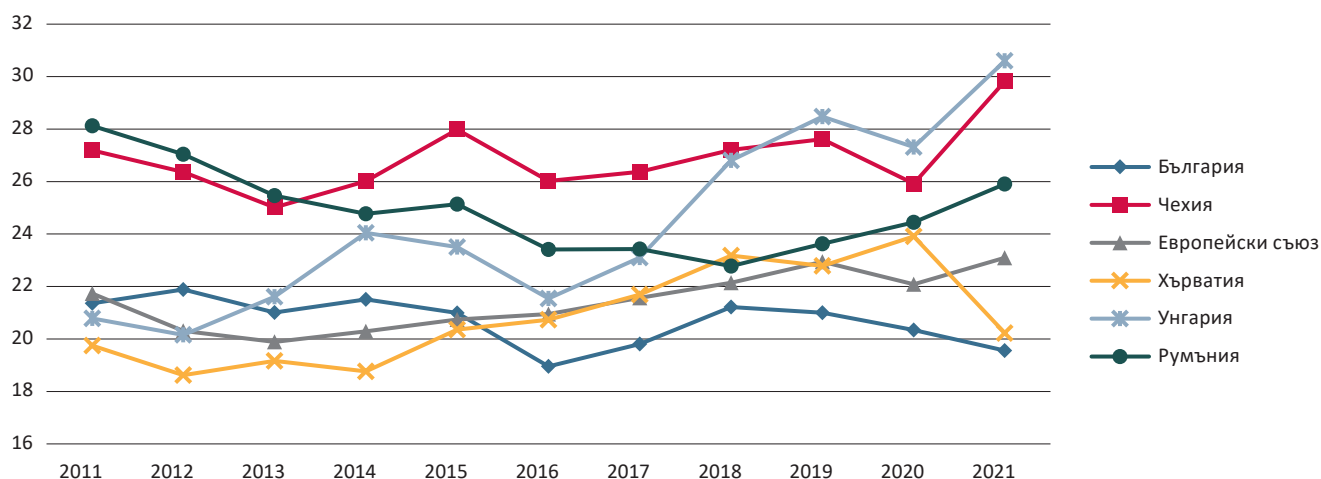
ПЧИ в България

Като икономика с хроничен недостиг на капитал, България се стреми да следва агресивна пазарно ориентирана стратегия за привличане на ПЧИ още от началото на прехода към пазарна икономика през 1989 г.¹¹ Правителствата в България разглеждат **ПЧИ както като основна цел, така и като показател за постигнатите резултати.** С течение на времето обаче, главно поради неефективни политики и корупция, България се превърна в **една от по-малко желаните дестинации за инвестиции** в Източна Европа. Тази тенденция е особено очевидна по отношение на бруто капиталобразуването, ако се направи сравнение между България и съседните ѝ страни (Фигура 1). През последното десетилетие бруто капиталобразуването в България спада до малко под 20% от БВП, което е сходно, но все пак по-ниско от средното за ЕС. За да може българската икономика да догони останалите страни от Съюза, **тя се нуждае от по-високо равнище на инвестиции.** В същото време в нови страни членки, като Румъния, Унгария и Чехия, делът на бруто капиталобразуването нараства, като надвишава значително 20% от БВП. Като се има предвид конкуренцията за инвестиции в региона, България е силно притисната да приема всякакви източници на капитал, което на практика засилва опасността от неблагоприятен подбор. Това излага страната на **по-високи рискове от приток на корозивен капитал**, за предотвратяването на които не се прилагат адекватни инструменти за скрининг на инвестициите.

Измежду страните в Централна и Източна Европа България **започва най-късно да привлича ПЧИ.** ПЧИ в страната започват да нарастват едва след 1996 г., когато е поставено началото на процеса на приватизация и се приемат по-активни политически мерки за насърчаване на инвестициите. Преките чуждестранни инвестиции нарастват с присъединяването на България към НАТО през 2004 г. и към ЕС през 2007 г. Въпреки това те **намаляват значително** след световната финансова криза и кризата в еврозоната през 2008 – 2010 г. и оттогава остават стабилни на тези по-ниски нива.

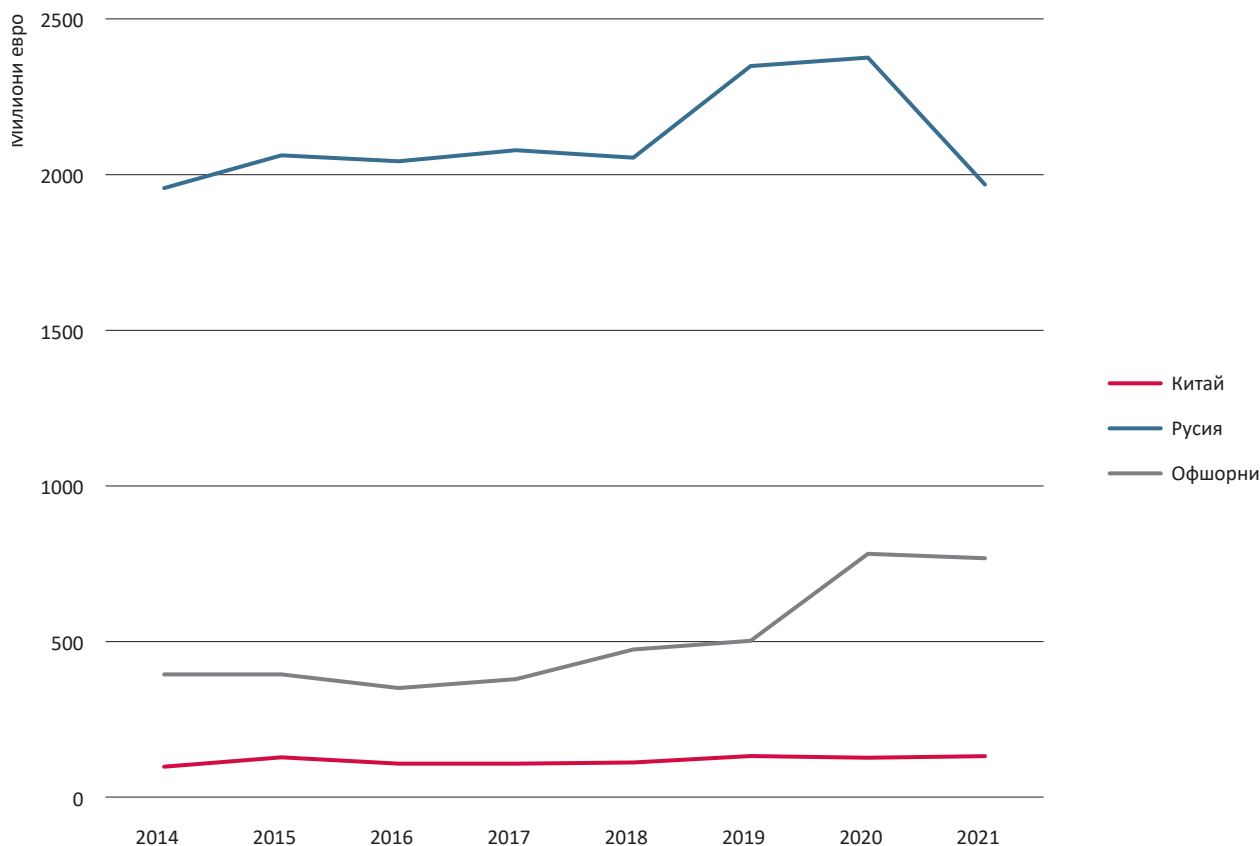
¹¹ Първият *Закон за чуждестранните инвестиции* е приет от Народното събрание през 1991 г. Центърът за изследване на демокрацията участва в разработването му. За повече информация вижте: Център за изследване на демокрацията, *Закон за икономическата дейност на чуждестранните лица и за защита на чуждестранните инвестиции: Превод и коментари*, София: Център за изследване на демокрацията, 1992.

Фигура 1. Бруто капиталобразуване в избрани икономики от ЦИЕ 2011 – 2021 г. (дял от БВП)



Източник: Световна банка, Бруто капиталобразуване (% от БВП).¹²

Фигура 2. Нетен размер на ПЧИ в България от Китай, Русия и офшорни територии (2014 – 2021 г.)¹³

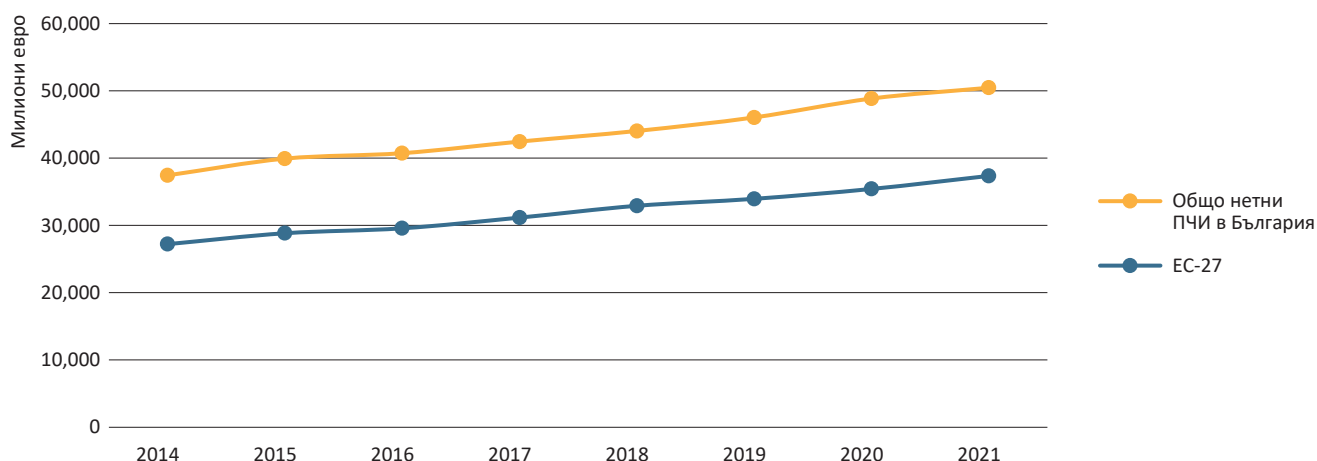


Източник: Център за изследване на демокрацията въз основа на данни от Българската народна банка.

¹² Световна банка, Бруто капиталобразуване (% от БВП) – България | Данни (worldbank.org), 2022.

¹³ Данните за офшорните територии включват данни за: Антигуа и Барбуда, Бахамски острови, Бруней Дар ес Салаам, Вануату, Вирджински острови (САЩ), Доминиканска република, Либерия, Малдиви, Маршалови острови, Оман, Острови Кук, Панама, Питкерн, Сейнт Лусия, Хонконг. Списъкът се състои от офшорни зони, които не си сътрудничат с ЕС, не са изпълнили изцяло своите ангажименти или имат неизпълнени ангажименти. Въз основа на черния списък на офшорните зони на ЕС. Вижте повече на адрес: Council of the European Union, *EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*, 2022.

Фигура 3. Нетен размер на ПЧИ в България от ЕС-27 и общо входящи ПЧИ (2014 – 2021 г.)



Източник: Център за изследване на демокрацията въз основа на данни от Българската народна банка.

Ниската привлекателност на страната за ПЧИ и липсата на по-сложни инвестиционни политики позволяват на ПЧИ от Русия, Китай и офшорни зони да имат значително влияние върху българската икономика. Това влияние е най-видимо в **присъствието на Русия в българския енергиен сектор**.¹⁴ Икономиката на България е почти изцяло зависима от руския нефт и газ. Освен че монополизират пазара, тези преки чуждестранни инвестиции пречат на България да диверсифицира енергийните си пазари, което води до скок в цените на газа и енергията преди началото на войната в Украйна.

Еволюция на правната и институционалната рамка за ПЧИ в България

В началото на прехода си към пазарна икономика България прилага **един от най-либералните режими за ПЧИ** в региона. Правна уредба на ПЧИ е приета за първи път през 1991 г., като от тогава до сега законите многократно се променят и преименуват.¹⁵ В ранните си версии законодателството за

ПЧИ не посочва конкретни цели или приоритетни икономически сектори или дейности, насърчителните мерки са ограничени и няма диференциран подход при прилагането им.¹⁶ Липсата на пазарен опит и регулаторен капацитет в съчетание с твърде либералното законодателство слагат началото на една неадекватна секторна и регионална политика по отношение на ПЧИ, която и до днес страда от липса на **достатъчно селективност, стратегическа насоченост и последователност**. Това оказва значително влияние върху структурата и произхода на инвестициите, тъй като законодателството се основава на презумпцията, че ПЧИ водят само до положителни икономически и социални ефекти.

В периода на интензивен приток на ПЧИ преди световната финансова криза от 2008 г., усилията на правителствата са насочени главно към определяне на количествени цели по отношение на притока на ПЧИ, като **не се обръща особено внимание на привличането на качествени ПЧИ**, които да подпомагат конкретни национални цели за развитие.¹⁷ В резултат на това българската приватизация и други големи сделки с ПЧИ предизвикват многобройни и повтарящи се съмнения относно произхода на средствата, които стоят зад тях. Държави с подобни на офшорни режими, с висока степен на секретност по отношение на крайния действителен

¹⁴ Виж Shentov, O., Stefanov, R., and Vladimirov, M. (eds.), *The Russian Economic Grip on Central and Eastern Europe*, Routledge, 2019.

¹⁵ Първият закон е *Законът за чуждестранните инвестиции* от 1991 г. През 1992 г. той е заменен от изцяло новия *Закон за насърчаване и защита на чуждестранните инвестиции*, последван от *Закона за насърчаване на инвестициите* от 1997 г. Последният претърпява повече от тридесет промени от приемането си досега, включително промяна на заглавието му през 2004 г.

¹⁶ Михайлова, С., „Анализ и оценка на политиката по отношение на преките чуждестранни инвестиции в България през периода 1990-2018 г.“, сп. „Диалог“, Свищов: Стопанска Академия „Д. А. Ценов“, 2019.

¹⁷ Kolev, K., „The role of multinational enterprises for regional development in Bulgaria“, *Eastern Journal of European Studies*, 1(2), 2010, 119 – 138.

лен собственик, като Кипър, Люксембург, Нидерландия, Швейцария и др., през годините заемат челни места в класацията за чуждестранни инвестиции на България. Трима от петимата главни прокурори на страната от началото на демократичния преход досега заявяват намерения за преразглеждане на целия процес на приватизация, като се позовават на **значителни притоци на корозивни капитали** и свързаните с тях загуби за страната. Едва през 2007 г., с промените в закона, се поставят конкретни цели, свързани с цялостното укрепване на икономиката на страната.¹⁸ През следващите години в закона са внесени изменения и допълнения, с които се поставя акцент върху усилията за създаване на нови работни места, насърчаване на инвестициите във високотехнологични дейности, стимулиране на икономическия растеж и намаляване на регионалните различия.

Скрининг на инвестиции в България

Действащото българско законодателство не предвижда цялостен механизъм за скрининг на ПЧИ, какъвто е необходим за справяне с риска от притока на корозивни капитали. Различни закони предвиждат по-строги изисквания към чуждестранните инвеститори или специфични процедури за проверка на ПЧИ, които наподобяват някои **елементи на скрининг на инвестиции**.¹⁹ Такива са например:

- **Ограниченията спрямо офшорните дружества.**²⁰ Съгласно Закона на дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим (данъчни убежища), и контролирани от тях лица, е забранено да извършват 27 различни икономически дейности в България.

¹⁸ Основните цели на закона са: 1. повишаване на конкурентоспособността на българската икономика чрез нарастване на инвестициите за научни изследвания, иновации и технологично развитие в производствата и услуги с висока добавена стойност при спазване принципите на устойчивото развитие; 2. подобряване на инвестиционния климат и преодоляване на регионалните различия в социално-икономическото развитие; 3. създаване на нови и високопроизводителни работни места.

¹⁹ Бойчева, И., и Терзиев, П., *Скрининг на инвестициите в България: Политики, институционална и правна рамка*, София: Център за изследване на демокрацията, 2022.

²⁰ Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици, 1 януари 2013 г., посл. изм. от 13 ноември 2018 г.

- **Ограниченията в сферата на хазарта.**²¹ Според Закона чуждестранни лица могат да имат участие в местен лицензиран организатор на хазартни игри само ако са инвестирали поне 10 милиона евро в други дейности в България и са създали поне 500 работни места или ако организират хазартните игри в казино към притежаван от тях самите хотел, оценен с четири или повече звезди.
- **Ограниченията във връзка със земеделските земи.**²² Чужденците и чуждестранните юридически лица, както и притежаваните от тях дружества, не могат да придобиват земеделска земя в страната, освен ако това не е изрично разрешено от международен договор, по който България е страна.

В България съществуват и някои елементи на **междусекторен скрининг на инвестиции**. Те включват: (i) процеса на издаване на сертификати на инвеститорите съгласно *Закона за насърчаване на инвестициите*, за да може спрямо тях да се приложат определени насърчителни мерки; и (ii) процедурата за издаване на т.нар. „златни паспорти“, която е премахната през 2022 г. под натиска на ЕС.

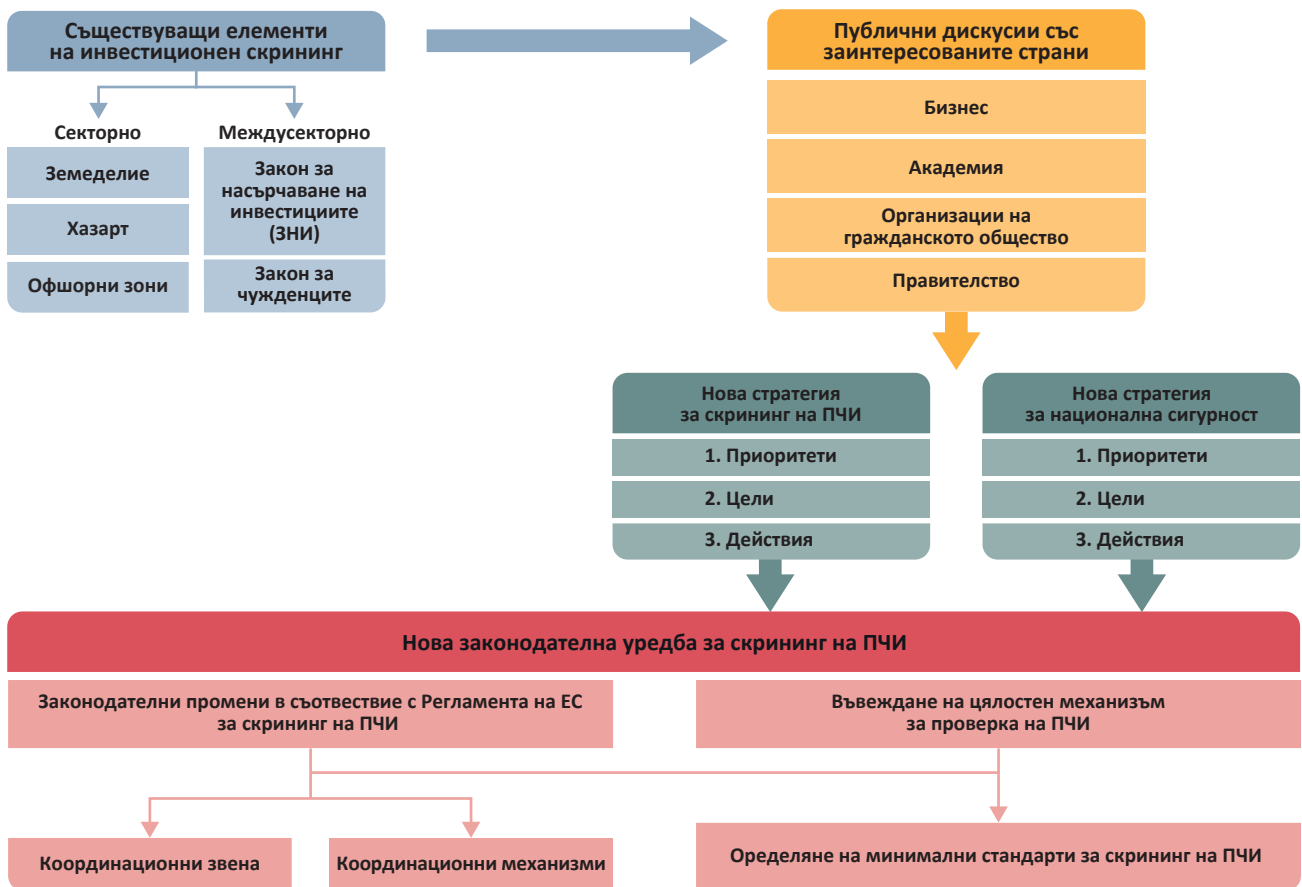
Освен това българското **законодателство в областта на националната сигурност** възлага на Държавна агенция „Национална сигурност“, наред с другите ѝ функции, да защитава икономическата, финансовата и екологичната сигурност на страната, както и нейната критична инфраструктура и активи.²³ Законът обаче не регламентира по-подробно конкретните стъпки и механизми за изпълнение на тази функция. Агенцията е сред основните заинтересовани страни в евентуален бъдещ механизъм за скрининг на инвестициите, тъй като част от нея е националното звено за финансово разузнаване, а освен това тя осъществява мониторинг на технологиите и стоките с възможна двойна употреба. Съветът по сигурността към Министерския съвет е органът, който може да осигури необходимата широка координация между различните заинтересовани страни в рамките на един цялостен механизъм за скрининг на инвестициите. Досега, в изпъл-

²¹ Закон за хазарта, 30 март 2012 г., посл. изм. от 2 август 2022 г.

²² Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, 1 март 1991 г., посл. изм. от 16 февруари 2021 г.

²³ Двамата закона, които регулират националната сигурност в България, са *Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност* и *Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“*.

Фигура 4. Път за въвеждане на цялостен механизъм за скрининг на ПЧИ в България



Източник: Център за изследване на демокрацията.

нение на Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, България е осигурила единствено функционирането на **национално звено за контакт** в Министерството на иновациите и растежа, което да разглежда и отговаря на искания от други държави членки.

Какво следва?

Разработването на ефективен механизъм за скрининг на ПЧИ в България изисква координирани усилия на стратегическо, политическо и практическо равнище:

- **Определяне на стратегически приоритети.** България трябва да включи скрининга на инвестиции както в стратегията си за национална сигурност, така и в стратегията си за насърчаване на инвестициите, като нито една от тях не е актуализирана през последните пет години. Съветът по сигурността към Министерския съвет изглежда е

най-подходящата институция за извършване на този стратегически преглед. При стратегическото обсъждане трябва да се вземат предвид рисковете за икономическата сигурност на България и нейните инвестиционни нужди през следващото десетилетие. Трябва да бъде отчетен и съществуващият национален капацитет и опит в областта на скрининга на инвестиции, както и задълженията на страната в тази област като член на ЕС и НАТО.

- **Ангажиране на частния сектор и гражданското общество.** Като вероятни основни двигатели за успеха на евентуален бъдещ механизъм за скрининг на инвестициите, тяхната основна роля би била да гарантират създаването на механизъм, при който степента на държавна намеса не застрашава инвестициите. Извършването на законодателни промени обаче би изисквало и участието на държавни институции като Съвета по сигурността, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерството на иновациите и растежа, Министерството на отбраната, Министерството на финансите и Българската агенция за инвестиции.

- **Изготвяне на цялостно законодателство.** Въз основа на диалога между публичния и частния сектор следва да се извърши преглед на действащата законодателна рамка и задълбочен икономически анализ на тенденциите в областта на ПЧИ в България, които да послужат за основа на разработването на законодателство, което отговаря на нуждите на националната сигурност на България.
- **Използване на добрите практики в ЕС и на международно равнище.** Прегледът на европейските политики за скрининг на инвестициите и събирането на добри практики би помогнало за избора на модел, който е най-подходящ за българския контекст. Подходящи партньори в това усилие биха били Центърът за международно частно предприемачество във Вашингтон и Институтът CELIS в Европа. Може да се вземе предвид и опитът на централноевропейските държави, особено по отношение на факторите, довели до определени успехи или неуспехи, тъй като в тези страни такива механизми за скрининг на инвестициите са въведени по-скоро.
- **Разработване на механизма.** Препоръчително е Съветът по сигурността към Министерския съвет в сътрудничество с частния сектор да предложи документ, в който да бъдат очертани основните елементи на един ефективен национален механизъм за скрининг на инвестициите. В него следва да се определят целите на скрининга на инвестиции в България и да се създаде обща основа за партньорите от страната, ЕС и НАТО.