

СКРИНИНГ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СИГУРНОСТ

Policy Brief No. 142, декември 2023 г.

Концепцията за икономическа сигурност бързо набира популярност през последните години поради нарастването на глобалната геополитическа конкуренция и подхода на Русия да използва като оръжие доставките на петрол и газ за Европа, за да подпомогне агресивната си война срещу Украйна. В резултат на това все по-голям брой държави въвеждат механизми за проверка на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) или актуализират вече съществуващите такива. Икономическата сигурност обаче надхвърля проверката на ПЧИ и представлява по-всеобхватно разбиране за значението на икономическите фактори за националната сигурност на дадена държава, или за т.нар. **икономическа държавност**.

Въз основа на тези опасения Европейският съюз (ЕС) стана първата голяма икономика, която разработи **стратегия за икономическа сигурност**. Стратегията на ЕС, основана на **три основни направления** – насърчаване на конкурентоспособността, защита на собствените интереси и партньорство с други страни – е добър пример за всеобхватен подход към икономическата сигурност. Тя разглежда силната икономика като необходима предпоставка за националната сигурност, подпомагана от нормативни актове, насочени към нейното насърчаване, разнообразни вериги за доставки, които гарантират, че при набавянето на критични суровини държавата не е прекалено зависима от потенциални противници, и мерки за защита от икономически тормоз или принудителен капитал, като проверка на преките чуждестранни инвестиции и други механизми.



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

- Концепцията за **икономическа сигурност** на ЕС претърпя скоростно развитие след като Русия нахлу в Украйна и започна да използва като оръжие доставките на нефт и газ за Европа. Европейската комисия отговори на предизвикателствата като първоначално разработи общ набор от инструменти за координация, като например скрининг на инвестициите, санкции и противодействие на изпирването на пари, а впоследствие установи и **обща рамка за икономическа сигурност**, насочена към **откъсване и намаляване на риска** (идентифициране, оценка и намаляване на потенциалните рискове за сигурността и обществения ред, свързани с икономическата обвързаност с авторитарни конкуренти или враждебни сили).
- Дефицитите в областта на върховенството на правото, ниският политически и административен капацитет, недостигът на капитали и ниската инвестиционна привлекателност, допълнени традиционно от неконтролното допускане на инвестиции от авторитарни режими и офшорни зони, превърнаха **България в една от най-уязвимите икономики в Европа** по отношение на зловредно чуждестранно влияние и приток на корозивен капитал.
- Българското правителството предприе стъпки за прилагане на *Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции*. Въпреки че законодателните промени за въвеждането на такъв **национален механизъм за скрининг** са внесени в парламента, страната все още остава една от двете държави – членки на ЕС, които нямат такъв механизъм.
- Правителството трябва спешно да приеме **национална стратегия за икономическа сигурност**, като самостоятелен документ или като част от стратегията за национална сигурност, която да предвиди конкретни мерки за идентифициране и намаляване на рисковете за икономическата сигурност на страната, да определи отговорностите на компетентните органи и да предвиди създаването на механизъм за координиране на техните дейности.

ЕС черпи вдъхновение от своите държави членки и тяхното фокусиране върху икономическата сигурност. **Германия** наскоро актуализира механизмите си за скрининг на ПЧИ, като значително разшири и затегна режима за проверка.¹ Тази актуализация е част от по-широката стратегия на страната за национална сигурност, като повишаването на устойчивостта на икономиката е основна цел на един от трите стълба на стратегията. **Нидерландия** също признава значението на икономическата сигурност като ключов компонент на националната сигурност. Въпреки че това е една от най-привлекателните за ПЧИ държави в Европа, един от шестте ключови приоритета в областта на сигурността според **нидерландската стратегия за национална сигурност** е именно икономическата сигурност, възприемана вече като също толкова важна за националната сигурност, колкото и традиционните въпроси на териториалната и физическата сигурност. До 2023 г. всички държави – членки на ЕС, с изключение на две, вече прилагат или са в процес на въвеждане на механизми за проверка на ПЧИ като средство за постигане на икономическа сигурност.

Извън ЕС, държави като Япония, Китай, САЩ и Обединеното кралство също предприемат значителни стъпки за подобряване на своите институции за икономическа сигурност. Отскоро всички те полагат усилия за **обезпечаване на веригите за доставки** и **насърчаване на критичните си индустрии на национално равнище**, като същевременно се стремят да предотвратят изтичането на критични технологии. Япония дори обяви, че ще има специален министър на икономическата сигурност, а Министерството на отбраната на Обединеното кралство пое ангажимент да инвестира над 85 млрд. паунда в секторите на отбраната и сигурността в продължение на четири години, за да насърчи своята икономика.

В Централна и Източна Европа Чешката република е водеща в разработването на устойчиви механизми за икономическа сигурност и скрининг на инвестициите, тъй като е една от най-добре интегрираните икономики в индустриалното сърце на ЕС. От друга страна, България и Хърватия изостават в развитието на своите институции за икономическа сигурност, което предизвиква тревога сред партньорите, като се има предвид **уязвимостта** на Югоизточна Европа, наред с другото, **от руската² и китайската³ икономическа принуда и стратегическа корупция**. Освен това България рискува да изостане още повече от интеграционните инициативи в ЕС, след като не

успя да влезе навреме в Шенген и в еврозоната. Подобен сценарий би могъл значително да ограничи така необходимия постоянен приток на конструктивен частен капитал към страната.⁴

Скрининг на инвестициите в ЕС

През 2017 г. ЕС призна необходимостта от защита на своите граждани и икономика от чужди държави или дружества, които прилагат нелоялни практики или застрашават сигурността и обществения ред. Инициативата на Европейската комисия за овладяване на глобализацията и по-специално за анализ на инвестициите от трети държави в стратегически сектори, приветствана както от Европейския съвет, така и от Европейския парламент, доведе до приемането две години по-късно на *Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции*.

Разглеждането на случаи чрез този механизъм за сътрудничество функционира добре: от 414 случая, докладвани през 2021 г., значителна част (86%) са разрешени бързо още в рамките на предварителния преглед (фаза 1)⁵ и само 11% (14% в предходния период) са преминали през процес на „формална“ проверка (фаза 2), като в по-малко от 3% от случаите се стига до становище на Комисията.⁶ Налице е и положителна тенденция към по-голяма **диверсификация на скрининга сред държавите членки**: през 2022 г. на четирите най-големи държави членки се падат 66% от всички искания за разрешение, което е спад спрямо 70% през 2021 г. и почти 87% в предходния период. Забележително е, че са блокирани едва 1% от трансакциите, което потвърждава, че ЕС остава отворен за ПЧИ, а държавите членки отхвърлят само случаи, които представляват сериозен риск за сигурността и обществения ред.

ЕС признава необходимостта от по-нататъшно подобряване на рамката за скрининг. Планираните промени произтичат от практиката и от оценката на *Регламента на ЕС за скрининг на ПЧИ*, извършена от Комисията в края на 2023 г. Очаква се в началото на 2024 г. на Европейския парламент и на Съвета да бъде представен доклад, обобщаващ констатациите от оценката, който ще послужи за основа на работата на следващия екип от комисари.

Регламентът на ЕС за скрининг на ПЧИ не задължава **държавите членки да прилагат национални механизми за скрининг на инвестициите**. В резултат на това въвеждането на такива механизми

в държавите членки се превърна в неравномерен процес, който в някои държави дори още не е завършен.⁷ Липсата на механизми за скрининг в отделни държави членки, включително в България, сериозно **подкопава ефекта от рамката за скрининг на ЕС**.⁸ Тези държави разполагат с ограничени или никакви средства за управление на уязвимостта, свързана с ПЧИ, нямат институционален капацитет и не могат да се възползват от възможността за обмен на информация в рамките на Съюза. Използвайки тези уязвими „мъртви зони“, потенциално проблематични чуждестранни инвеститори, насочили се към чувствителни активи, могат да изберат държавите членки, които не прилагат механизъм за скрининг, като врата за достъп до вътрешния пазар, възползвайки се от тези **слаби звена** в системата.

Каре 1: Разширяване на обхвата на скрининга на ПЧИ в държавите – членки на ЕС

През последните години няколко държави предприеха стъпки за разширяване на обхвата на своите национални механизми за скрининг на ПЧИ. С приемането на *Закона за скрининг на инвестициите* на 1 юли 2021 г. **Дания** значително разшири секторния обхват на сделките, които могат да бъдат предмет на скрининг. На 1 юни 2023 г. влезе в сила **нидерландският режим за скрининг на ПЧИ**, допълващ съществуващите секторни разпоредби за ПЧИ в областта на електроенергията, газа и телекомуникациите, с който се въвежда задължителен и отлагателен механизъм за скрининг на преки и непреки инвестиции в дружества в **Нидерландия** от европейски (включително нидерландски) и неевропейски инвеститори. Приетият на 1 март 2023 г. *Закон за преките чуждестранни инвестиции в Словакия* също разширява обхвата на чуждестранните инвестиции, подлежащи на задължителен скрининг, и въвежда нови процедури за скрининг.

Източник: UNCTAD.⁹

Определението за ПЧИ според *Регламента на ЕС за скрининг на ПЧИ* е **тясно** и се прилага единствено за инвестиции на юридически или физически лица от държави извън ЕС.¹⁰ Изключени са инвестициите на дружества от ЕС, които на практика се притежа-

ват или контролират от лица от държави извън ЕС, с изключение на инвестициите чрез изкуствени договорености, които не отразяват икономическата реалност и заобикалят механизмите и решенията за скрининг.¹¹

ЕС предоставя на своите държави членки значителна свобода на действие при определяне на границите на механизмите за скрининг в рамките на техните юрисдикции. В резултат на това **секторният обхват на механизмите за скрининг е ограничен и неравномерен**, което осигурява сравнително свободен достъп до единния пазар. Освен това в момента малко държави от ЕС могат да проверяват трансакциите във всички сектори на своята икономика. Въпреки че в някои държави членки обхватът на инвестиционния скрининг постепенно се разширява, повечето страни все още **проверяват ограничен набор от сделки**.

Въпреки че *Регламентът на ЕС за скрининг на ПЧИ* определя, че националните рамки за скрининг не трябва да дискриминират трети държави, механизмите в много държави членки **освобождават от скрининг**, изцяло или частично, придобивания с участието на страни, които са граждани на или пребивават в **определени държави извън ЕС** (напр. държави от ЕИП, ЕАСТ, НАТО или ОИСР).

Много държави членки също така ограничават прилагането на своите механизми за проверка чрез **тесен секторен обхват** или **вписване на множество категории инвеститори** в т.нар. **бели списъци**. Това не само ограничава средствата за ефективно намаляване на рисковете за икономическата сигурност на тези страни, но и може да доведе до потенциални **странични ефекти, засягащи сигурността и общественения ред** в други държави членки и в Съюза като цяло. Например **инвестициите „на зелено“**, които биха могли да представляват сходен риск за сигурността и общественения ред, както придобиването на съществуващи дружества, и които попадат в обхвата на *Регламента на ЕС за скрининг на ПЧИ*, не подлежат на скрининг в много държави (например Австрия, Франция, Германия, Латвия, Литва (в някои сектори), Португалия и Словакия).¹²

Друго забележително изключение от обхвата на скрининга, което се наблюдава в много страни, са **съвместните предприятия** (joint venture). Чуждестранни субекти могат да се възползват от съвместни предприятия, за да получат достъп до чувствителни активи и технологии или да заобиколят скрининга на инвестициите, евентуално в договор-

ка с партньорите, които участват с такива активи или технологии в предприятието. Така съвместните предприятия могат да послужат като стратегия за манипулиране на икономическите резултати, които иначе биха били свързани с преки инвестиции и следователно могат да бъдат използвани за заобикаляне на скрининга.¹³

Част от сделките, които се проверяват в отделни държави – членки на ЕС, не попадат в обхвата на

Регламента на ЕС за проверка на ПЧИ. Националните разпоредби в някои държави членки подлагат на скрининг инвестиции, при които крайният собственик е гражданин на трета държава или пребивава в такава държава. В тези случаи липсата на подкрепа от страна на механизма за сътрудничество води до вземане на решения за скрининг въз основа на **потенциално непълна информация**, въпреки че в рамките на Съюза такава информация е налична. Фактът, че Европейската комисия не се намесва

Каре 2: Обещаваща практика: въвеждане на проверка на ПЧИ в Чешката република

Чешката република се счита за една от най-успешните страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) по отношение на привличането на ПЧИ. Страната се нарежда на четвърто място по отвореност за ПЧИ в световен мащаб¹⁴ с кумулативен приток на ПЧИ, надхвърлящ 115 млрд. евро от 1993 г. насам.¹⁵ Този значителен приток на ПЧИ е от ключова роля за развитието на страната, като съотношението между ПЧИ и БВП се е увеличило шест пъти от 1993 г. насам. Този рязък скок може да се отдаде на рекордно високата рентабилност, която привлича множество чуждестранни инвеститори да се установят и разширят дейността си в Чешката република, особено в Прага.

Ключов елемент на привлекателната инвестиционна среда е ефективното прилагане на **строги защитни мерки срещу потенциално злонамерени инвеститори**, които биха могли да застрашат икономическата сигурност. В Чешката република такъв инструмент започва да функционира през февруари 2021 г., след влизането в сила на *Закона за проверка на чуждестранните инвестиции*. Този амбициозен и всеобхватен механизъм за скрининг на инвестициите е поверен на Министерството на промишлеността и търговията (МПТ), но в прилагането му **участват много други органи**, включително правителството в качеството му на орган, вземащ окончателните решения. Чешкият механизъм за проверка на ПЧИ съчетава секторен и междусекторен режим, като секторният режим обхваща най-чувствителните сектори и изисква предварително уведомяване. Освен това органите разполагат с широк набор от възможности за смекчаване на последиците и налагане на санкции. Механизмът се прилага за **инвеститори от трети държави** (т.е. извън ЕС), но също така позволява **скрининг на инвестиции от европейски инвеститори, контролирани от неевропейски собственици**. Процедурата за скрининг се задейства от определен праг, което означава, че в резултат на инвестицията инвеститорът трябва да придобие най-малко 10% от гласовете или друга форма на значителен контрол върху целевото дружество. Този подход позволява проверката да обхване широк спектър от практики, които инвеститорите могат да използват за постигане на своите цели.

За целите на скрининга за чуждестранна инвестиция се определя всяка стойност на активите, инвестирана под каквато и да е форма от инвеститор извън ЕС с цел извършване на икономическа дейност в страната, която дава възможност на инвеститора ефективно да контролира тази икономическа дейност. Тази **широка дефиниция** включва непреки придобивания, в това число сделки с акции и сделки с активи, разширявания и дори евентуално вътрешногрупово реструктуриране. За да се поддържа **прозрачността и правната сигурност на инвестиционната среда**, чешкото законодателство въвежда процедура за доброволно консултиране. Посредством тази процедура, която не трябва да отнема повече от 45 дни, чуждестранните инвеститори могат да се консултират с МПТ и да проверят предварително дали тяхната сделка подлежи на проверка. В периода 1 май 2021 г. – 30 април 2022 г. чешките органи са проверили 12 случая, като в нито един от тях не се е стигнало до забрана на сделката, но в два от случаите инвеститорите са оттеглили заявленията си.¹⁶

Източник: Център за изследване на демокрацията, въз основа на информация, събрана по време на работно посещение в Чешката република през септември 2023 г.

в сделките, извършвани в рамките на ЕС, оставя пролука в сигурността, тъй като такива капиталовложения, контролирани от инвеститори от трети държави, могат да представляват сходен риск, както и ПЧИ, попадащи в обхвата на *Регламента на ЕС за скрининг на ПЧИ*. Доказателство за сложността на този проблем е едно неотдавнашно решение на Съда на Европейския съюз, в което ясно се заявява, че механизмите за скрининг на ПЧИ не трябва да се използват като инструмент за нарушаване на свободата на установяване.¹⁷

От друга страна, **съобщаването** на значимите резултати от процедурите за скрининг на инвестициите на други държави членки и на Комисията е **непоследователно и разпокъсано**. Може да се приеме, че държавата, в която се извършва инвестицията, не е достатъчно отговорна, тъй като от нея не се изисква да информира нито държавите членки, които са предоставили коментари, нито която и да е друга държава членка за своите действия.

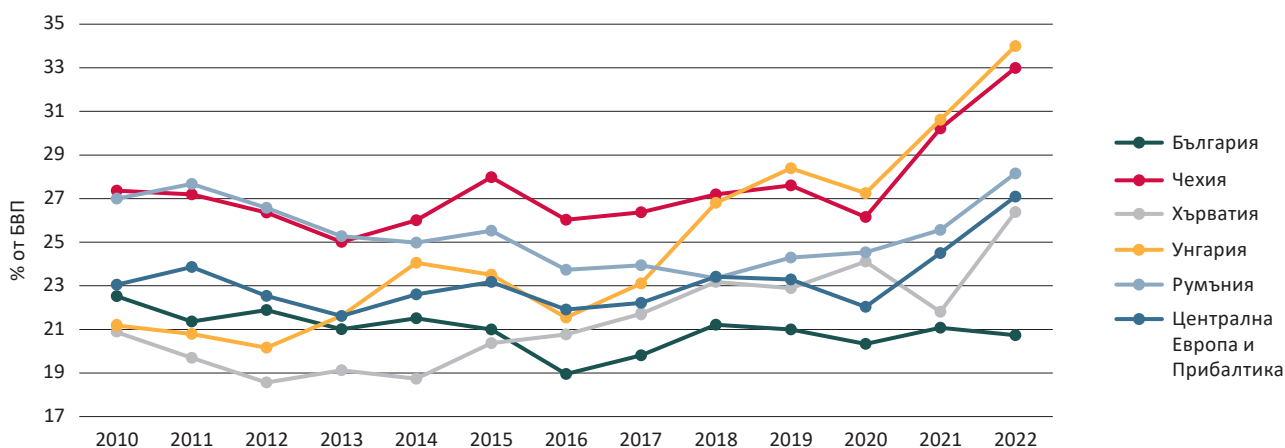
Процедурните аспекти на националните механизми за скрининг на инвестициите не са уеднаквени и хомогенни, като дори сроковете за разследване и одобрение са различни. Този проблем е особено ясно изразен, когато за една и съща сделка се уведомяват различни държави членки. Националните правила на някои държави установяват амбициозни срокове, които могат да изтекат, преди да бъде получен резултатът от механизма за сътрудничество, особено ако допълнителните процедури в рамките на тези механизми водят до забавяния съгласно *Регламента на ЕС за скрининг на ПЧИ*. Освен това **скринингът на мултинацио-**

нални ПЧИ често отнема много време и може да се окаже неефективен и непредвидим за инвеститорите, дружеството – обект на инвестицията, органите, отговарящи за скрининга, и Европейската комисия. Понастоящем ПЧИ, засягащи множество юрисдикции, водят до **повтарящо се и асинхронно активиране на механизма за обмен на информация**, дори когато пълната информация се подава едновременно на всички заинтересовани държави членки. Постъпването на нова информация може да удължи сроковете и да повлияе на процеса или да бъде предоставена твърде късно, за да повлияе на коментарите, становищата или решенията за скрининг, ако например подаването ѝ се забави в някои държави членки.

Инвестиционна среда в България

Въвеждането на национален механизъм за скрининг на инвестициите следва да отчита цялостния инвестиционен климат в България. През последните години неговото състояние е повлияно от редица фактори. В сравнение с други държави, България регистрира спад в бруто капиталобразуването (Фигура 1), което подчертава спешната необходимост страната да **преизгледа стратегията си за ПЧИ**. Макар че през последното десетилетие ПЧИ се задържат на равнище от около 20% от БВП, което е малко по-ниско от средното за ЕС, България **изостава от нови страни – членки на ЕС**, като Румъния, Унгария и Чешката република.

Фигура 1. Бруто капиталобразуване в избрани страни от ЦИЕ



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

Каре 3: Зависимостта на България от руския петрол

Историческата податливост на България на икономическия натиск на Русия се увеличава значително от решаващата роля и монополната власт на „Лукойл“ в българската икономика. Това влияние се материализира в ключови политически решения, включващи забрана на проучванията за шистов газ, насърчаване на проекта за АЕЦ „Белене“ и газовия проект „Южен поток“, както и подкрепа за проруски политически субекти и медии.

Забележително и изключително важно е, че бургаската рафинерия „Нефтохим“, макар и под контрола на руската компания „Лукойл“, притежава способността да работи ефективно, без да преработва руски петрол. Това до голяма степен се дължи на изобилието от алтернативни източници на суров петрол в Черноморския регион, както и от Близкия изток и от Западна Африка.

Въпреки това няколко поредни български правителства твърдят, че без **двугодишната дерогация** от санкциите, наложени от ЕС през 2022 г., рафинерията няма да може да функционира и страната ще остане без адекватни доставки на рафинирани продукти. Същата теория беше разгърната от пропагандистите на Кремъл и местните активисти по време на приватизацията на рафинерията преди повече от 20 години, за да се гарантира, че жизненоважни активи ще преминат в руски ръце на по-ниска цена. Финансовите и политическите интереси, които обслужва тази дерогация, не са тези на българските потребители и/или данъкоплатци, а по-скоро на руските собственици и Кремъл. За всеки барел, преработен в „Нефтохим“, „Лукойл“ удвоява нетната си печалба от произведения в Русия петрол, като продава преработените крайни продукти, вместо само да изнася суровия петрол с отстъпка поради наложените санкции, като тази печалба представлява значителен финансов трансфер за руското правителство.

Дерогацията превърна България в типичен пример за неефективността на настоящите санкции на ЕС срещу Русия. **Дерогацията на ембаргото на ЕС осигурява на „Лукойл“ огромна свръхпечалба**, оценявана на около 3 млрд. долара от началото на руската инвазия през февруари 2022 г., благодарение на голямата отстъпка, която компанията получава при вноса на руски суров петрол (около 20 долара за барел). Според публикация на брюкселското издание Politico, „вратичката“ в дерогацията е позволила на Русия да натрупа **допълнителни 1 млрд. евро за военния си резерв**. Бизнес операциите на „Лукойл“ в България съставляват около 4% от общите приходи от петрол в руския бюджет за 2023 г.

В контекста на укрепването на икономическата сигурност на България е наложително българското правителство да **преразгледа дерогацията**, предвидена в Регламент (ЕС) № 833/2014, която позволява вноса на руски суров петрол да продължи до края на 2024 г. Поддържането на руския монопол на българския пазар на горива представлява първостепенна заплаха за икономическата стабилност и суверенитета на страната.

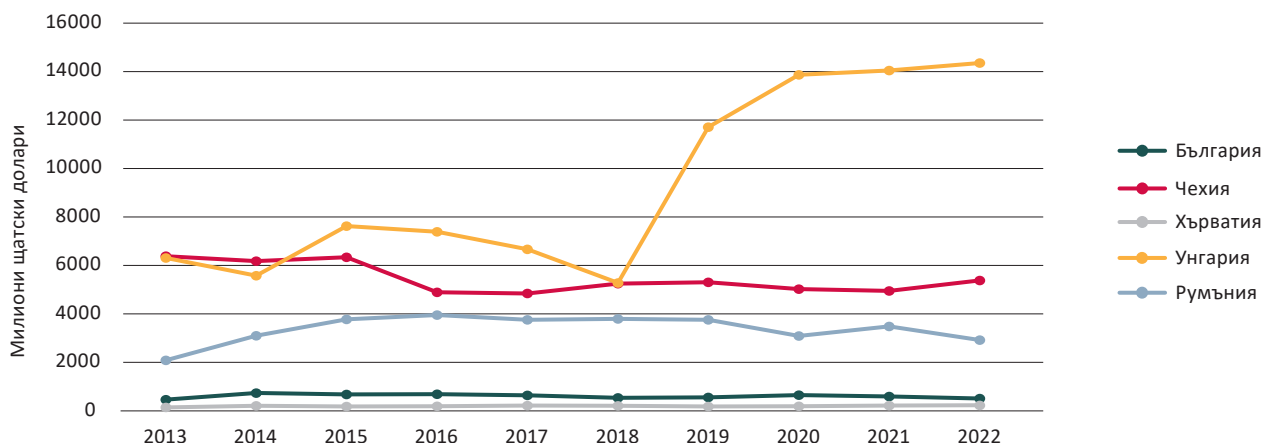
Източник: Център за изследване на демокрацията,¹⁸ Politico.¹⁹

След 1996 г. ПЧИ в България нарастват благодарение на усилията за приватизация и целенасочено насърчаване на инвестициите. Годишният **приток на ПЧИ бележи своя връх** през 2007 г., когато страната се присъединява към ЕС, като достига 10,15 млрд. евро.²⁰ Впоследствие обаче инвестициите **значително намаляват, като спадат** до 2,25 млрд. евро през 2022 г. Продължаващата неспособност на България да въведе и прилага последователна инвестиционна политика създава условия за приток на **корозивни капитали** от Русия, Китай и офшорни данъчни убежища в българската икономика. Това влияние е особено ярко изразено

в енергийния сектор, което е причина за зависимостта на българската икономика от руските нефтени и газови ресурси.

Що се отнася до инвестициите от САЩ, международния партньор с най-развити правила за икономическа сигурност, България изостава от останалите страни от ЦИЕ (с изключение на Хърватия). През 2022 г. позицията на преките инвестиции на САЩ в България е 514,0 млн. щатски долара, което представлява спад от 13,8% спрямо 2021 г. За сравнение, през 2022 г. инвестициите на САЩ в Унгария са били 14,4 млрд. щатски долара (Фигура 2).

Фигура 2. Позиция на САЩ по отношение на преките инвестиции в избрани икономики от ЦИЕ за периода 2013-2022 г.



Източник: Бюро за икономически анализи, Министерство на търговията на САЩ.

Инвестиционен скрининг в България: първи стъпки

До края на 2023 г. в българското законодателство не се споменава за национален механизъм за скрининг на ПЧИ. Въпреки че някои правни процедури, уредени в различни закони, включват преглед на инвестициите, никоя от тях не се доближава до национален механизъм за скрининг по смисъла на правото на ЕС.²¹

В началото на 2022 г., повече от година след началото на прилагането на *Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции*, България предприе първи стъпки към прилагането му. Те бяха сравнително скромни и се свеждаха до изпълнение на задължението за създаване на специално звено за контакт (в Министерството на иновациите и растежа), което да отговаря за международното сътрудничество.

През лятото на 2023 г. Министерството на иновациите и растежа обяви, че е създадо работна група, натоварена с разработването на законопроект за въвеждане на национален механизъм за скрининг на инвестициите, и че работата ѝ е пред приключване. Нито съставът на работната група, нито резултатите от нейната работа обаче бяха публично оповестени. В същото време на 22 юни 2023 г. **група народни представители** от Движението за права и свободи (ДПС) **вносоха в парламента законопроект** за изменение на *Закона за насърчаване на инвестициите*, предвиждащ създаването на

национален механизъм за скрининг на инвестициите. Изненадващо Министерството на иновациите и растежа се ограничи до изпращане на становище до парламента, в което се изразява обща подкрепа за внесенния проект, отбелязва се напредъкът на работната група и се поема ангажимент за представяне на конкретни предложения между първо и второ четене (ангажимент, за чието изпълнение няма информация).²²

Законопроектът беше приет на първо четене на 20 септември 2023 г. На 19 октомври 2023 г. водещата парламентарна комисия (Комисията по икономическа политика и иновации) публикува доклада, с който законопроектът ще бъде предложен за второ четене. По време на този процес в парламента бяха получени редица становища по проекта от държавни институции, бизнес асоциации и неправителствени организации, както и конкретни предложения от народни представители.²³

Въпреки че България закъснява значително с въвеждането на национален механизъм за скрининг на ПЧИ и стъпките в тази посока трябва да бъдат спешно ускорени, необходимите законодателни промени бяха внесени в парламента без предварително обществено обсъждане. Изпращането на становища по вече внесенния проект и преработването му в отговор на постъпили предложения от народни представители между първо и второ четене не могат да компенсират напълно нито **липсата на широко обществено обсъждане** (с конкретни аргументи от авторите на проекта защо направените в хода на обсъждането предложения се приемат

Каре 4: Кратък преглед на законопроекта за въвеждане на скрининг на инвестициите

Правната рамка на бъдещия национален механизъм за скрининг на ПЧИ ще бъде въведена чрез изменение на съществуващия *Закон за насърчаване на инвестициите* (чието заглавие вероятно също ще бъде променено на *Закон за насърчаване и скрининг на инвестициите*). В последната си версия (версията в доклада, с който ще бъде предложен за второ четене),²⁴ проектът предвижда национален механизъм за скрининг на ПЧИ със следните основни характеристики.

- **Компетентен орган.** Проверката ще се извършва от междуведомствен орган, наречен Междуведомствен съвет за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, свързани със сигурността или обществения ред (наричан още Междуведомствен съвет за скрининг). Съветът ще бъде подчинен на правителството, но ще се отчита и пред парламента. Той ще се председателства от заместник министър-председател и ще се състои от представители на различни публични органи. Съветът ще разполага със собствен секретариат, но функционирането му ще се осигурява материално-технически от Българската агенция за инвестиции.
- **Обхват.** Преките чуждестранни инвестиции, които отговарят на определени условия, ще подлежат на задължителен скрининг. Това са основно условия, свързани със стойността на инвестицията (предложенията за минимален праг варират между 1 млн. и 2 млн. евро) и/или областта на дейност, в която тя се извършва (най-вероятно това ще бъдат същите области, които са изброени в *Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции*).
- **Дискреция.** При определени условия инвестиции, които не отговарят на изискванията за задължителна проверка, също ще могат да бъдат подложени на скрининг (има различни предложения за това кой ще бъде оправомощен да започне процедурата в такива случаи).
- **Процедура.** Процедурата за скрининг е сравнително проста, като инвеститорият подава заявление с необходимите придружаващи документи до Българската агенция за инвестиции, която го разглежда и изпраща с мотивирано становище до Междуведомствения съвет за скрининг, който от своя страна издава окончателно решение. Цялата процедура би трябвало да отнема не повече от около два месеца. Съществува и възможност за служебен скрининг на инвестиции, които отговарят на изискванията за задължителен скрининг, но за които инвеститорият не е подал заявление.
- **Санкции.** Предвидени са санкции за предоставяне на невярна информация, извършване на инвестиция без разрешение, нарушаване на условията на разрешението и др. Размерът на санкциите вероятно ще бъде процент от стойността на инвестицията (предложението е за 5%), но не по-малко от 50 000 лв.
- **Средства за защита.** Не се предвиждат конкретни правила за съдебен контрол по отношение процедурата за скрининг, освен правото на инвеститорите да обжалват решенията на Междуведомствения съвет за скрининг съгласно общите правила на административното право.

Източник: Център за изследване на демокрацията, въз основа на доклада за второ четене на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите.

или отхвърлят), нито **липсата на предварителна оценка на въздействието**, като и двете щяха да бъдат задължителни, ако проектът беше внесен от правителството. Опитът от други държави показва, че включването на всички заинтересовани страни в началото на процеса спомага за получаването на широка подкрепа, която допринася за ефективно функциониране на механизма на по-късен етап.

В настоящия си вариант проектът разкрива някои слабости, които биха могли да **попречат на**

ефективното прилагане на механизма за скрининг:

- възлагане на донякъде противоположните правомощия по насърчаване и скрининг на инвестициите на една и съща администрация, което създава условия за конфликти на интереси;
- голям брой членове на органа за вземане на решения, всички от които заемат постоянни длъжности в други държавни органи;

- липса на ясни критерии за скрининг на инвестициите, които не отговарят на условията за задължителен скрининг, което създава риск от произволни решения;
- липса на яснота относно последиците от неспазването на крайните срокове за издаване на разрешение, което може да постави инвеститорите в ситуация на несигурност за неопределен период от време;
- чести препратки към *Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции*, за който Европейската комисия обяви, че скоро ще бъде преразгледан.
- **технологична сигурност** и изтичане на технологии; и
- използване като оръжие на икономическата зависимост или **икономическата принуда**.

Стратегията определя и начините за смекчаване на идентифицираните рискове с помощта на **тристранен подход**, по-специално чрез насърчаване на конкурентоспособността на ЕС, защита на икономическата сигурност на ЕС и създаване на партньорски отношения с възможно най-широк кръг държави.

В съобщението се посочват редица нови действия, сред които разработване на рамка за оценка на рисковете, засягащи икономическата сигурност на ЕС, започване на **структуриран диалог с частния сектор** за постигане на общо разбиране за икономическата сигурност, подкрепа на технологичния суверенитет на ЕС и устойчивостта на веригите за създаване на стойност в ЕС, проучване на възможностите за осигуряване на подходяща целенасочена подкрепа за научноизследователската и развойната дейност в областта на технологиите с двойна употреба, цялостно прилагане на регламента на ЕС за контрол на износа на изделия с двойна употреба, проучване на рисковете за сигурността, които могат да възникнат от изходящите инвестиции, предлагане на мерки за подобряване на сигурността на научните изследвания и не на последно място – преглед на *Регламента за проверка на преките чуждестранни инвестиции*.

Европейската стратегия за икономическа сигурност може да послужи като отправна точка за България, която също трябва да преразгледа политиките си в областта на икономическата сигурност.

Актуализираната стратегия за национална сигурност на България определя икономическата и финансовата сигурност като една от **секторните политики за сигурност** наред с транспорта, съобщенията, социалната сигурност, енергийната сигурност, сигурността в отношенията между човека и природата, правосъдието и вътрешния ред, външните работи, отбраната, киберсигурността и управлението при кризи. Мерките за икономическа сигурност, дефинирани в този документ, частично се припокриват с тези от Европейската стратегия. Така например българската стратегия за национална сигурност се фокусира върху доста общи мерки, като мониторинг на съществуващите рискове и предприемане на действия за мини-

От скрининг на инвестициите към икономическа сигурност

В Европейския съюз, неговите държави членки и други демократични страни по света се наблюдава тенденция за интегриране на скрининга на инвестиции в по-широки и всеобхватни политики за защита на икономическата сигурност.

През юни 2023 г. Европейската комисия публикува *Съвместно съобщение за Европейската стратегия за икономическа сигурност*, в което се акцентира върху **намаляване до минимум на рисковете**, които се пораждат от определени икономически потоци в контекста на прояви на засилено геополитическо напрежение и ускорени технологични изменения, като се **запазва максимално високо равнище на икономическа свобода и динамика**. Предложената стратегия определя обща рамка за постигане на икономическа сигурност чрез насърчаване на икономическата база и конкурентоспособността на ЕС, защита от рискове, както и създаване на партньорски отношения с възможно най-широк кръг държави с цел справяне с общите проблеми и защита на общите интереси.

Стратегията предлага **оценката на рисковете за икономическата сигурност** да се извърши в четири области:

- **устойчивост на веригите за доставки**, включително енергийна сигурност;
- физическа и цифрова сигурност на **критичната инфраструктура**;

мизиране на вероятността за тяхната реализация, развиване на икономическия потенциал чрез повишаване на производителността на труда, намаляване на потреблението на енергия и материали, преодоляване на технологичната изостаналост, повишаване на конкурентоспособността на предприятията и др. Съществуват обаче и значителни разминавания, включително в областта на инвестициите, където българската стратегия посочва **привличането на инвестиции** като мярка за защита на икономическата сигурност, без дори да споменава **необходимостта от проверка на техния произход**.

Що се отнася до институционалната инфраструктура, органът, натоварен със защитата на икономическата сигурност в страната, е Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).²⁵ **Икономическата сигурност** обаче **напълно отсъства** от законодателството, уреждащо управлението и функционирането на **системата за защита на националната сигурност**.²⁶

Какво трябва да се направи?

Макар и закъсняло, приемането на законодателство, въвеждащо механизъм за скрининг на ПЧИ, е необходима стъпка към по-добра защита на националните интереси на България срещу притока на корозивни капитали. Това обаче не е достатъчно, за да се осигури надеждна защита на икономическата сигурност на страната. Необходими са по-нататъшни стъпки, както за осигуряване на необходимите условия за ефективно функциониране на този механизъм, така и за интегрирането му в цялостна политика за защита на икономическата сигурност.

Националната политика за икономическа сигурност следва да предложи конкретни приоритети, цели и мерки за тяхното постигане, както и да положи основите за създаването на **институционална инфраструктура** с ясно определяне на държавните органи, ангажирани със защитата на икономическата сигурност, описание на техните функции и взаимоотношенията между тях, както и определяне на единен център, отговорен за тяхната координация (един от вариантите е това да бъде Съветът по сигурността към Министерския съвет). Препоръчително е подобна политика да бъде въведена чрез **отделен стратегически документ, предложен от правителството и одобрен от парламента**, но е

възможно и бъде интегрирана и в съществуващи документи като *Актуализираната стратегия за национална сигурност*.

Що се отнася до скрининга на инвестициите, от решаващо значение е приемането на закона да бъде съпроводено с дейности за **укрепване на капацитета на бъдещия Междуправителствен съвет за скрининг**, неговия **секретариат** и Българската агенция за инвестиции, които ще отговорят за прилагането на закона. Ако те не разполагат с необходимите ресурси от гледна точка на експертиза и финансиране, съществува опасност този механизъм да бъде неефективен от самото начало и да се превърне в административна тежест.

Също толкова важно е въвеждането на механизъм за скрининг на ПЧИ да бъде придружено от **ефективни предпазни мерки срещу възможни злоупотреби**, като необоснован протекционизъм, произволно вземане на решения, политическа намеса, дискриминация на определени държави или инвеститори и др. **България има лоша история**, свързана с въвеждането на устойчиви механизми за противодействие на определени негативни явления, като най-ярките примери са специализираното наказателно правосъдие и националната Комисия за борба с корупцията. Въпреки добрите намерения, те в крайна сметка се превърнаха в **инструменти за натиск**, а негативният ефект от функционирането им доведе до поредица от мерки за тяхното реформиране или дори премахване.

Необходимостта да се компенсира закъснението при въвеждането на механизъм за скрининг на ПЧИ наложи законът да бъде приет сравнително бързо и без очакваното широко експертно и обществено обсъждане, включително с участието на бизнеса, който би бил най-засегнат от прилагането му. Това повишава риска от установяване на пропуски и недостатъци в процеса на неговото прилагане. За тази цел е необходимо да се **направи оценка на практиката по прилагането на закона** след определен период от влизането му в сила (например една година) и да се внесат необходимите изменения, за да се повиши ефективността на инвестиционния контрол и да се преодолеят установените пропуски.

Въвеждането на механизъм за скрининг на ПЧИ следва да се използва и за разработването на **цялостна национална политика за защита на икономическата сигурност**. Такава политика може да се основава на Европейската стратегия за икономиче-

ска сигурност и неизчерпателно изброените в нея категории рискове, като същевременно се отчитат специфичните геополитически, икономически и социално-демографски характеристики на България.

Въпреки че България демонстрира напредък по отношение на въвеждането на скрининг на инвестициите и обсъждането на предизвикателствата пред икономическата сигурност, това са само първите стъпки в един дълъг процес. С въвеждането на национален механизъм за скрининг на преките

чуждестранни инвестиции България започва да навакхва изоставането си от останалите страни от ЕС. Въпреки това страната трябва да подсигури своите вериги за доставки, да насърчава своята промишленост и авангардни научни изследвания и разработки, и да си сътрудничи със съюзници и съмишленици, където и да се намират те по света, създавайки устойчиви партньорства. Само чрез предприемането на подобни мерки за постигане на икономическа сигурност може да се постигне истинска национална сигурност.

Бележки

- ¹ Vladimirov, M., Stefanov, R. and Köppen, M., *Strategic Decoupling: Phasing Out Russian Economic Influence in Germany*, Berlin, Friedrich Naumann Stiftung, 2023.
- ² Шентов, О., Стефанов, Р., и Владимирова, М. (ред.), *Кремълският наръчник в Европа*, София: Център за изследване на демокрацията, 2020.
- ³ Владимирова, М., и Герганова, А., *Китайското икономическо влияние в Европа: Рискове пред доброто управление и климата*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021.
- ⁴ Център за изследване на демокрацията, *Насърчаване на конструктивния капитал в България: Иновации в регионите и развитие на частния сектор*, София: Център за изследване на демокрацията и Фондация ПИК, 2021.
- ⁵ В много страни скринингът се провежда на два етапа. По време на първата фаза се прави първоначална оценка дали сделката попада в обхвата на механизма за скрининг на съответната държава и дали има вероятност тя да засегне нейната сигурност или обществена ред, сигурността или обществения ред на други държави, или проекти и програми от интерес за Съюза. Само ако са изпълнени и двете условия, се извършва задълбочен „формален“ скрининг, който представлява фаза 2.
- ⁶ Европейска комисия, *Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета: Трети годишен доклад относно скрининга на преките чуждестранни инвестиции в Съюза*, Брюксел, 19 октомври 2023 г.
- ⁷ Понастоящем 25 държави – членки на ЕС разполагат с национален механизъм за скрининг на ПЧИ, приели са нов механизъм или са изменили съществуващ такъв. България и Кипър са единствените държави членки, които нямат установени формални механизми за скрининг. Кипър обаче предприе стъпка в тази посока, като през 2022 г. започна обществено обсъждане и в парламента има внесен законопроект. България е последната, която се присъединява към редиците на проверяващите ПЧИ, като за момента е въвела само минимума от разпоредбите на ЕС.
- ⁸ Европейска комисия, *Покана за представяне на данни: скрининг на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) – оценка и преразглеждане на рамката на ЕС*, 21 юли 2023 г.
- ⁹ United Nations Conference on Trade and Development, *Investment Policy Monitor*, Issue 25, February 2023.
- ¹⁰ European Parliament, *Report of the European Parliament on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union*, 4 June 2018.
- ¹¹ По време на подготовката на Регламента на ЕС за скрининг на преките чуждестранни инвестиции Европейският парламент предложи изменение за разширяване на определението на понятието „чуждестранни инвеститори“, така че то да включва граждани на трети държави и да взема предвид крайните инвеститори. Предложението обаче не беше прието.
- ¹² Organization for Economic Co-operation and Development, *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU. Assessing Effectiveness and Efficiency*, 31 March 2022.
- ¹³ Освен това скринингът на инвестициите не може да предотврати създаването на съвместно предприятие извън Съюза, което може да го направи неефективен за предотвратяване или контрол на трансфера на технологии или чувствителни активи.
- ¹⁴ Organization for Economic Co-operation and Development, *OECD FDI regulatory restrictiveness index*, 2022 г.
- ¹⁵ Svoboda, O., *CELIS Country Note on Czech Republic*, CELIS Institute, 31 July 2023.
- ¹⁶ Ministry of Industry and Trade of Czech Republic, *First Annual Report: Foreign Investments Screening in the Czech Republic, 1 May 2021 – 30 April 2022*, 1 August 2022.
- ¹⁷ Съд на Европейския съюз, *Дело C-106/22 Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. срещу Innovációs és Technológiai Miniszter*, 13 юли 2023 г.
- ¹⁸ Център за изследване на демокрацията, *Зависимостта на България от руски петрол: отвъд дерогацията*, Policy Brief No. 137, август 2023, и Център за изследване на демокрацията, *Избягване на санкциите и дерогацията от петролното ембарго срещу Русия*, Policy Brief No. 140, декември 2023.
- ¹⁹ Jack, V., "Putin rakes in extra €1B for his war chest via Bulgaria sanctions loophole", *Politico*, 9 November 2023.
- ²⁰ Световна банка, *Преки чуждестранни инвестиции, нетни постъпления – България*, 2023 г.
- ²¹ Център за изследване на демокрацията, *Скрининг на инвестициите в България*, Policy Brief No. 123, декември 2022.
- ²² Министерство на иновациите и растежа на Република България, *Становище на Министерството на иновациите и растежа по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите*, 5 юли 2023 г.
- ²³ За повече информация относно законодателната процедура, включително всички получени становища, вижте електронното досие на законопроекта на [интернет страницата](#) на парламента.
- ²⁴ Законопроектът, който ще бъде предложен за второ четене, е първоначалният законопроект, към който са добавени предложенията, направени от народни представители между първо и второ четене.
- ²⁵ България, *Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“*, 20 декември 2007 г., последно изменен на 6 октомври 2023 г.
- ²⁶ България, *Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност*, 11 август 2015 г., последно изменен на 22 февруари 2022 г.