

ПРОМЕНЯЩИЯТ СЕ МЕЖДУНАРОДЕН ПЕЙЗАЖ ЗА ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ И НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА ПРОЦЕДУРА ЗА СКРИНИНГ

Гл. ас. д-р Елена Спасова
Нов български университет
elenaspasova@nbu.bg, el.spasova@gmail.com

THE EVOLVING INTERNATIONAL LANDSCAPE FOR FOREIGN DIRECT INVESTMENTS AND THE NEW EU'S SCREENING PROCEDURE

Chief Assist. Prof. Elena Spasova, Ph.D
New Bulgarian University
elenaspasova@nbu.bg, el.spasova@gmail.com

Резюме: Разгледани са текущите тенденции в процесите на скрининг на преки чуждестранни инвестиции, които се все по-широко се прилагат от много, най-вече развити, държави. Анализира се защо се прилагат тези процедури и се разглежда как се променят глобалните потоци на ПЧИ. Тесният фокус на разработката е процедурата за скрининг на ПЧИ на Европейския съюз, въведена през 2019 г., и нейното приложение в последно време. Очертани са основните характеристики на тази процедура и са обсъдени потенциалните последиствия и ефекти от нейното приложение.

Ключови думи: ПЧИ, скрининг, ЕС, сигурност, развиващи се държави

Abstract: The paper explores current trends in FDI screening processes, which are being widely adopted by many countries, especially developed ones. It analyzes why these screening procedures are being adopted and looks at how global FDI flows are changing. The paper specifically focuses on the EU's FDI screening procedure introduced in 2019 and how it has been used recently. It outlines the procedure's key features and discusses potential implications and impacts.

Keywords: FDI, screening, EU, security, developing countries

Въведение

Настоящата разработка се фокусира върху най-новите тенденции в процедурите за скрининг на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и тяхното нарастващо прилагане предимно сред развитите страни, но и в редица развиващи се икономики. Анализирани са основните фактори за приемане на такива регулаторни механизми в контекста на промените в посоката и структурата на потоците на ПЧИ в световен мащаб. Тесният фокус на разработката е европейската процедура за скрининг на ПЧИ, въведена през 2019 г., и нейното прилагане през последните няколко години. Очертани са основните характеристики и възможните ефекти от прилагането на механизма за скрининг.

Текстът е структуриран в 4 части. В първата секция е описан и анализиран променящият се международен контекст по отношение на движенията и националните процедури по скрининг на ПЧИ. Втората част се фокусира върху основните тенденции, водещи до повишения фокус върху скрининга на ПЧИ в ЕС, както и представя основните характеристики на новоприетата процедура на ЕС за скрининг на ПЧИ в Регламент (ЕС) 2019/452. Ключовите фактори и цели за приемането на процедурата за скрининг на ниво ЕС са представени в третата част, където са очертани и ефектите от нейното прилагане през последните две години. Последната, заключителна част на разработката се фокусира върху очакваните ефекти от прилагането на процедурата на ЕС за ПЧИ, които са групирани в две посоки: 1) ефекти върху икономическата ефективност и пазарните операции; 2) геостратегически ефекти и ефекти върху конкурентоспособността.

За целите на настоящото изследване, приемаме дефиницията за процедурите за скрининг на ПЧИ, възприета от UNCTAD в методологичния подход за изграждане на базата данни на организацията. Според

методологичните бележки, скринингът на ПЧИ:

- Включва дискреционно използване на регулаторни правомощия от публичните органи при разглеждане на всеки отделен случай на инвестиционен интерес (по този начин не се ограничаваме само до законови забрани за ПЧИ).
- Включва съображения за националната сигурност.
- Обхваща само процедури на национално ниво, като по този начин се изключват скрининг процедурите на поднационално ниво.
- Секторните изключения за ПЧИ или схеми с отрицателни списъци не се считат за скрининг.
- Забраните за чуждестранна собственост върху земя въз основа на съображения, свързани с държавната граница или териториалната цялост, не се считат за скрининг.

Процедури за скрининг на ПЧИ: международен контекст и последни тенденции

Винаги са съществували определени ограничения върху потоците на ПЧИ. Общественият ред, здравето и безопасността, както и въпроси от публичен интерес в областта на сигурността, са посочени като законни причини за капиталов контрол още през 1961 г. в Кодекса на ОИСР за либерализация на движението на капитали, чл. 3¹.

Общественият или национален интерес (подобно на „въпросите на национална си-

¹ OECD Code of Liberalisation of Capital Movements Art.3: “The provision of this Code shall not prevent a Member from taking action which it considers necessary for: i) the maintenance of public order or the protection of public health, morals and safety; ii) the protection of essential security interests; iii) the fulfillment of its obligations relating to international peace and security.

гурност“ или „въпросите от общ интерес в областта на сигурността“) винаги е бил червената линия, която държавите чертаят, когато става въпрос за чуждестранни инвестиции и повечето страни имат правна рамка за ограничаване на такива инвестиции. Последното десетилетие обаче бележи значителна промяна в начина, по който се дефинират и възприемат „националните интереси“ и се наблюдава известно увеличаване на ограничителните мерки.

Според данни, публикувани от UNCTAD (2023), от 1995 г. насам най-малко 37 държави са въвели регулаторни рамки за скрининг на инвестиции при съображения, свързани с националната сигурност (22 в Европа, 9 в Азия, 2 в Северна Америка, 2 в Океания, 1 в Латинска Америка и 1 в Африка). Основните цели на тези мерки включват хармонизиране или кодифициране на разпръснати разпоредби и практики относно входящите ПЧИ, по-голяма защита на чувствителните сектори от чуждестранни инвеститори и повишена видимост на съответните режими.

Според UNCTAD (WIR, 2022), през 2021 г. страните, които упражняват скрининг на ПЧИ, формират 63 процента от глобалните входящи потоци на ПЧИ и 70 процента от наличностите на ПЧИ (съответно спрямо 52 и 67 процента през 2020 г.). През 2021 г. в сравнение с 2020 г. броят на мерките, ограничаващи ПЧИ, намалява с 20% (от 50 през 2020 г. на 40 през 2021 г.), но достигат най-високото си ниво за всички времена, тъй като някои държави засилват процедурите си за скрининг и удължават временните мерки, въведени в отговор на COVID-19. Около 60% от нововъведените мерки през 2021 г. се отнасят до въвеждането или затягането на регулациите за ПЧИ във връзка с националната сигурност.

Последното издание на Световния инвестиционен доклад на UNCTAD (WIR, 2023) дава още по-актуална информация

за контрола на ПЧИ. Съгласно изнесените данни, през 2022 г. броят на страните, извършващи проверка на инвестициите от съображения за национална сигурност, продължава да нараства, достигайки 37. Заедно тези държави представляват 71 процента от глобалните потоци на ПЧИ и 68 процента от наличностите на ПЧИ. Само през 2022 г. общо 24 политически мерки, свързани с скрининга на ПЧИ, са приети от 16 държави, почти всички от които развити икономики. Доказателство за активното прилагане на подобни процедури и затягане контрола около инвестиционните потоци е нарастването на броя на прекратените международни сделки за сливания и придобивания по съображения, съответстващи на тези по прилагане на скрининговите процедури. През 2022 г. броят на сделките за сливания и придобивания, оценени на повече от 50 милиона долара, които са оттеглени поради регулаторни или политически опасения, се увеличава с 30% (7 повече в сравнение с 2021 г.). Общата им стойност скача с почти 70% до близо 70 милиарда долара (за разлика от 47 милиарда долара през 2021 г.). Това съответства на 5,4 процента от общия приток на ПЧИ през 2022 г.

Две забележителни тенденции могат да бъдат очертани (WIR, 2023). Първата е увеличаването на броя на транзакциите, които се преглеждат поради разширяването на режимите за проверка и на техния обхват през последните години. Втората тенденция е, че случаите на отхвърляне или забрана на инвестиции са сравнително редки (по-малко от пет на година във всички страни). Това може да се отдаде на големия брой проекти, изтеглени от процеса на проверка, независимо дали по търговски причини или поради неспособност на страните да отговорят на опасенията за националната сигурност, повдигнати от проверяващия орган по време на процеса на проверка.

Може да се обобщи, че затягането на скрининг процедурите с цел опазване на националната сигурност през последните няколко години се фокусира върху три съществени аспекта:

1) разширен обхват на секторите, към които са насочени механизмите за скрининг, за да бъдат обхванати нови дейности, които все повече се считат за стратегически важни.

2) по-широко прилагане на режима на скрининг, тъй като правилата за прагове са намалени (отнасят се най-вече до стойността на транзакцията или процента на чуждестранно участие).

3) Като цяло по-широк обхват на режимите за скрининг на ПЧИ чрез разширяване на критериите за задействане на процедурата, видовете наблюдавани придобивания и фокусиране върху специфични типове инвеститори.

Освен това се забелязва, че се въвежда по-строг подход, като се предвиждат по-дълги срокове за институционална реакция (блокиране на инвестиция) и приемане на санкционни механизми при неспазване на задълженията за безусловно предварително одобрение. Други регулаторни промени напоследък включват удължаване на сроковете за първоначален преглед и въвеждането на санкции и наказания при неспазване на задължителното подаване на документи за одобрение на инвестицията (UNCTAD, 2023, стр. 5).

Всички тези мерки са ясен индикатор, че промените в отношението на националните власти към ПЧИ са отговор на променената посока на потоците на ПЧИ в световен мащаб. Двете десетилетия на процъфтяваща експанзия на ПЧИ се характеризираха предимно с потоци от развитите към развиващите се страни. Например Mota (2018, стр. 451) изчислява, че между 1992 г. и 2009 г. е имало 2 748 законодателни промени, докладвани в световен ма-

щаб, като 89 процента са в полза на ПЧИ (въз основа на данни на UNCTAD).

През последното десетилетие потоците от ПЧИ се осъществяват двупосочно. Развиващите се страни променят ролята си, превръщайки се в инвеститори (дори в развитите икономики). Това е процес, който променя „правилата на играта“. Китай е признат за основен играч в това отношение, тъй като е вторият по големина инвеститор и най-голямата страна-реципиент на ПЧИ. Притесненията на държавите и общественото мнение относно съвместимостта и въздействието на ПЧИ нарастват, особено когато става въпрос за определени държави инвеститори, насочени към определени сектори (Moran, 2013). Тези опасения са свързани със защитата на някои ценности, политики, цели и стандарти на приемащата държава. Идентифицирани са най-малко три потенциални заплахи, генерирани от ПЧИ, произхождащи от развиващите се икономики: 1) Свърхзависимост и доминиране на няколко доставчици в приемащата страна; 2) Незаконен технологичен трансфер, който накърнява интересите и конкурентоспособността на страна-реципиент; 3) Възможност за шпионаж и контрол на информация по геополитически и други стратегически причини (Moran (2013, р. 372-373), Dobson (2017, р. 28-41), Hanemann and Rosen (2012, р. 60)).

Процедура на ЕС за скрининг на ПЧИ: европейски контекст и основни положения

Европейският съюз традиционно се смята за един от бастионите на свободно-то движение на капитали. Това е и един от четирите стълба, върху които е изградена Общността. Като един от най-големите износители и получатели на ПЧИ, ЕС е традиционно една от най-либералните сили по отношение на движението на ПЧИ. Hindelang (2009) обобщава тази позиция

много добре, заявявайки, че „(...) оптималното разпределение на капитала допринася за просперитет: ако потокът от капитал е неограничен, капиталът може да бъде насочен към местата, където може да се използва най-ефективно за генериране на най-добрата възвръщаемост, и по този начин е в състояние да допринесе за ефективно балансиране на търсенето и предлагането на капитал в рамките на Общността“. Въпреки че винаги е имало определени ограничения, основани на съображения, свързани с публични политики или обществена сигурност (чл. 65, параграф 1, буква (б) от Договора за функционирането на Европейския съюз), доскоро нямаше общностни ограничения и разпоредби за механизми за контрол и проверка на ПЧИ на територията на ЕС.

През 2017 г. обаче започна промяна в отношението на ЕС към ПЧИ. През септември същата година бившият председател на Европейската комисия заявява: „Позволете ми да кажа веднъж завинаги: ние не сме наивни защитници на свободната търговия. Европа винаги трябва да защитава своите стратегически интереси. Ето защо днес ние предлагаме нова рамка на ЕС за проверка на инвестициите. Ако чуждестранна държавна компания иска да закупи европейско пристанище, част от нашата енергийна инфраструктура или фирма за отбранителни технологии, това трябва да се случи само при прозрачност, с контрол и дебат. Политическа отговорност е да знаем какво се случва в задния ни двор, за да можем да защитим нашата колективна сигурност, ако е необходимо“ (ЕК, 2017 г.).

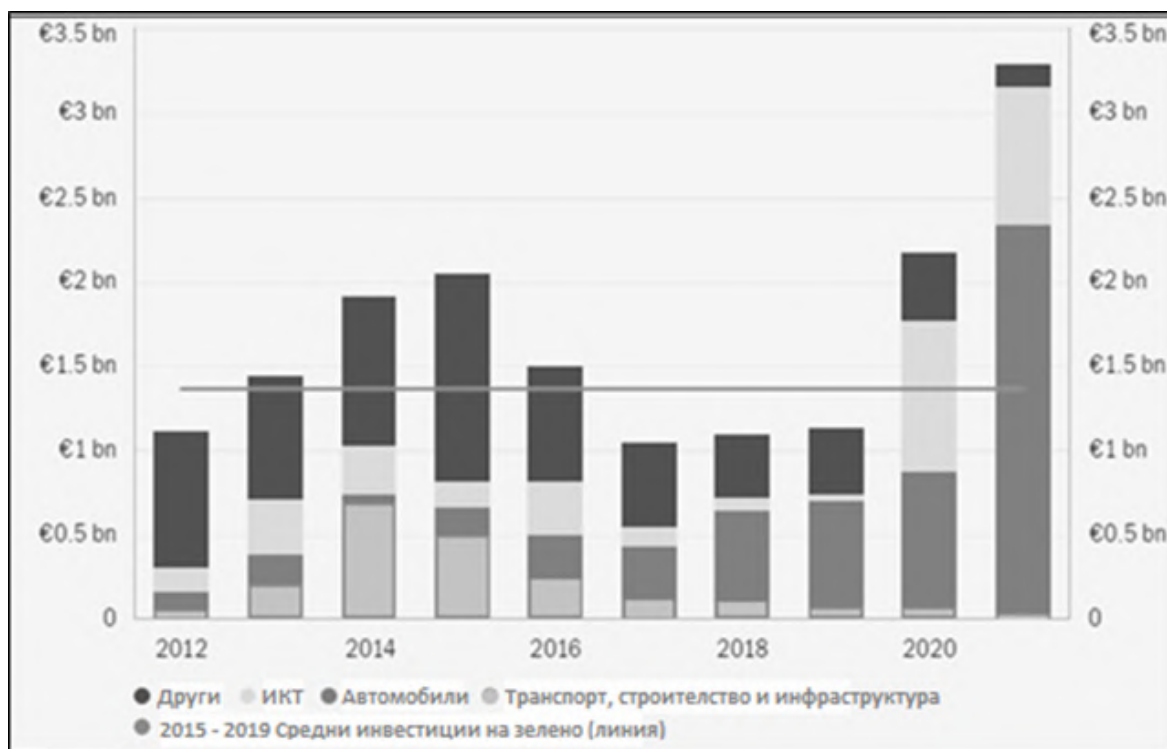
Това изявление отбелязва началото на нов подход в ЕС за посрещане и справяне с новите реалности в глобалната политическа икономика и интернационализация. През 2019 г. влезе в сила Регламент (ЕС) 2019/452, който въвежда общ подход за

скрининг на ПЧИ, което последователно доведе до приемането на нови, по-строги правила за механизмите за скрининг на ПЧИ от повечето държави-членки на ЕС.

Няколко обстоятелства изиграха роля в тази промяна на позицията на ЕС – повечето от тях са в съответствие с вече описаните по-горе световни тенденции, но влиянието и интензивността им са различни.

Първо, през последните две десетилетия дяловете на натрупаните ПЧИ в ЕС от развитите страни (основни инвеститори от САЩ, Швейцария и Япония) намаляват. През 2015 г. САЩ все още е най-големият инвеститор в ЕС, с дял от 41,5% в общите ПЧИ на ЕС, но той намалява с около десет процентни пункта в сравнение с 1995 г. Подобна промяна се регистрира и при дела на Швейцария в наличностите на ПЧИ в ЕС. Дяловете на ПЧИ от Бразилия, Китай и Русия са се увеличили през същия период. В случая на Бразилия, Китай (включително Хонконг) и Русия тези дялове се увеличават съответно от 0,3%, 0,2% и 0,4% през 1995 г. до 2,2%, 2% и 1,1% през 2015 г. (Witkowska, 2020). Инвеститорите извън ЕС контролират само 0,4% от компаниите в ЕС, но представляват около 13% от общия оборот, 11% от добавената стойност и 6% от общата заетост в ЕС (ЕС, 2017а, стр. 3–4).

На второ място, отчитат се промени в секторното разпределение на ПЧИ, разположени в ЕС. Високотехнологичните и производствените сектори в ЕС са основен фокус на чуждестранните инвеститори, като се обръща специално внимание на стратегическите технологии, инфраструктурата, суровините и чувствителната информация. Sunesen and Hansen (2018, р.5) правят обширен анализ на притока на ПЧИ и отчитат, че китайският дял в ПЧИ, направени в ЕС под формата на сливания и придобивания, достига до 3% от общия брой сливания и придобивания от външни инвеститори. Knoerich и Miedtank (2018,



Фигура 1. Китайски инвестиции в ЕС и Обединеното кралство по отрасли, в милиарди евро
Източник: Unido (2022 г.), цитиращ Rhodium Group

стр. 7-8) също посочват нетипичния характер на китайските инвестиции в ЕС поради някои необичайни подходи, които те възприемат, както и противоречивия характер на някои от проектите, като се има предвид, че китайските инвеститори късно навлизат на тези пазари и се отличават с ограничени предимства от собствеността /ownership-specific advantages/.

Въпреки че е безспорно, че развиващите се икономики показват повишен интерес за инвестиции в стратегически сектори в ЕС, китайските инвестиционни потоци не са особено добре дошли, особено след 2017 г. Unido (2022) предоставя данни, показващи постоянен спад на китайските инвестиции от 2017 г. насам. Спадът може да се обясни със засиления контрол - включително по-строгия скрининг на инвестициите в ЕС, икономическото забавяне и капиталовия контрол в Китай. Трите основни

европейски дестинации за китайските инвестиции са Германия, Великобритания и Франция. Между 2012 г. и 2020 г. техният дял възлиза на 57 процента от общите китайски ПЧИ в Европа.

Основна част от китайските инвестиции са насочени към европейската автомобилна индустрия (2,4 милиарда евро). Установено е (Unido, 2022), че фокусът е основно върху производството на батерии и възможностите за растеж в Германия, Франция и Обединеното кралство. Китайските инвеститори също проявяват силен интерес към европейската здравна, фармацевтична и биотехнологична индустрии, инвестирайки 961 милиона евро през 2021 г., както и към сектора на информационните и комуникационни технологии (ИКТ) (941 милиона евро) (Unido, 2022 г.). Тези две индустрии представляват съответно 9% и 8% от общите китайски инвестиции в Европа.

Китайските инвестиции на зелено също са фокусирани главно в автомобилната и ИКТ индустрии (около 94% от общите инвестиции в Европа). Фигура 1 показва секторното разпределение на китайските инвестиции в ЕС и Великобритания.

Наблюдаваните тенденции в потоците на ПЧИ, по-специално от Китай, са фактор за промяна и адаптиране на скрининговите процедури спрямо ПЧИ от страна на европейските политики. Германия, Италия и Обединеното кралство публично блокираха китайските инвестиции в стратегически индустрии през 2022 г. В момента ЕС подготвя повече разпоредби относно субсидиите и обществените поръчки, за да противодейства на китайските практики.

Може да се обобщи, че новите развития в международните потоци на ПЧИ към ЕС са свързани с (ЕС (2017b); EPRS (2017); Sunesen and Hansen (2018, стр. 11); Gerhard (2018, стр. 815–817)):

- постоянни промени в дяловете на натрупаните ПЧИ в ЕС от чуждестранни инвеститори, произхождащи от нововъзникващи икономики.
- промени в секторното разпределение на притока на ПЧИ към ЕС.
- промени в режимите на влизане, прилагани от инвеститорите от нововъзникващите икономики.
- промени в собствеността на чуждестранните инвеститори и отношенията, които те поддържат с политическия елит от страната си на произход.

Европейската процедура за скрининг на ПЧИ е описана в Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 г. за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза. Чрез този регламент ЕС се стреми да създаде механизми за координация и сътрудничество в рамките на Съюза

по отношение на скрининга, включително набор от препоръки и принципи, управляващи скрининга на инвестиции в държавите членки.

Този регламент представлява първият случай, в който Европейският съюз приема по категоричен начин специфична мярка за контрол на чуждестранните инвестиции в критични сектори. Преди влизането в сила на Регламент (ЕС) 2019/452 не съществува обща рамка на ЕС за контрол на ПЧИ, направени от инвеститори от трети държави. До този момент се смята, че проверката и контролът поради съображения за обществен ред и сигурност са национален/местен въпрос.

Въпреки че е под формата на регламент, той не предполага конкретно въвеждане на система за задължителен контрол в рамките на Европейския съюз. Посочва се, че Регламент (ЕС) 2019/452 е ограничен до установяване на европейска рамка с общи насоки, които трябва да бъдат разработени от държавите-членки в тяхното вътрешно законодателство, и въвежда серия от механизми за координация при анализа на чуждестранните инвестиции между държавите-членки и Европейската комисия. Докато националните правила следват общите препоръки, механизмите за проверка са предмет на националното законодателство на всяка държава.

Съгласно минималните изисквания, националните режими за контрол на чуждестранните инвестиции трябва да включват:

- Принципи на прозрачност и недискриминация. Държавите-членки трябва да определят обстоятелствата, които трябва да са налице, за да започне проверка, причините за нея и приложимите процедурни правила.
- Определени срокове.
- Изисквания за защита на поверителната информация.
- Изискване за предвиждане на право на обжалване.

- Мерки за предотвратяване на заобикаляне на правилото.

Процедурите за проверка и евентуални ограничения могат да се налагат само при заплахата за обществения ред и сигурност. Регламентът предоставя изчерпателен списък на факторите, които могат да бъдат взети под внимание, когато се определя дали дадена сделка може да засегне обществения ред или сигурността, и следователно оправдава приемането на механизъм за контрол на чуждестранните инвестиции. Споменават се следните области:

- Критични инфраструктури, както физически, така и виртуални, включително енергия, транспорт, вода, здравеопазване, комуникации, медии, обработка или съхранение на данни, космическа, отбранителна, изборна или финансова инфраструктура и чувствителни съоръжения.
- Критични технологии и артикули с двойна употреба, включително изкуствен интелект, роботика, полупроводници, киберсигурност, космическа отбрана, съхранение на енергия, квантови и ядрени технологии, както и нанотехнологии и биотехнологии.
- Доставка на основни суровини, особено енергия или суровини, както и продоволствена сигурност.
- Достъп до чувствителна информация, особено лични данни, или възможност за контрол на тази информация.
- Плурализъм и свобода на медиите.

Освен това се очаква държавите да вземат предвид фактори, свързани с инвеститора, и по-специално:

- Дали чуждестранният инвеститор е контролиран пряко или непряко от правителството на трета държава, чрез структура на собственост или значително финансиране.

- Дали чуждестранният инвеститор е участвал в дейности, които могат да засегнат сигурността или обществения ред на държава-членка.
- Дали има сериозен риск инвеститорът да участва в престъпни или незаконни дейности.

Държавите-членки или Европейската комисия могат да подават искове във връзка с преки чуждестранни инвестиции до петнадесет месеца след като са били направени. Ако Европейската комисия прецени, че пряка чуждестранна инвестиция може да засегне програми или проекти от интерес за Съюза, тя може да издаде становище на вниманието на държавата-членка, в която въпросната инвестиция е планирана или извършена. Тези програми включват програмите за създаване и експлоатация на европейските сателитни радионавигационни системи (Галилео, EGNOS и Коперник), програмата за изследвания и иновации „Хоризонт 2020“, трансевропейските транспортни и енергийни мрежи, Европейската програма за развитие на отбранителната промишленост и някои проекти в рамките на Постоянното структурирано сътрудничество.

Ключови фактори за процедурата на ЕС за скрининг на ПЧИ и приложение до момента

Процедурата на ЕС за скрининг на ПЧИ е приета по няколко основни причини като основно се изтъква целта за защита на стратегическите интереси на ЕС във връзка с опасенията, свързани с въпроси като националната сигурност и интереси. Факторите в основата на приемането на регламента могат да бъдат обобщени в 5 конкретни точки:

1) На първо място, защита на националната (и европейската) сигурност. Как-

то бе споменато, регламентът предоставя общ механизъм за оценка и контрол на чуждестранни инвестиции, които могат да представляват риск за критична инфраструктура, ключови стратегически технологии, чувствителна информация или други стратегически активи.

2) Справяне с уязвимостите в съществуващите регулаторни механизми в държавите-членки и въвеждане на обща дефиниция на сектори със значение и потенциално въздействие върху националната (и европейската) сигурност.

3) Координиране на действията на ниво ЕС: позволява по-добра координация и обмен на информация между държавите-членки. Осигурява хармонизиран подход, избягвайки използването на вратички, които могат да съществуват, когато отделните държави имат различни механизми за проверка.

4) Повишаване на конкурентоспособността: Процедурата се стреми да намери баланс между отвореността към чуждестранни инвестиции и необходимостта от защита на европейските компании и индустрии от нелоялни практики, основно с произход от развиващите се страни.

5) Отговор на променящия се глобален пейзаж и ред: не на последно място, нарастващата сложност на глобалните инвестиционни потоци и променящият се геополитически пейзаж подтикват ЕС да създаде обща рамка за скрининг на ПЧИ. Това помага за справяне с възникващите рискове, вкл. тези, свързани с непазарните икономики, и гарантира реципрочност и равно третиране по отношение на достъпа до чуждестранни пазари. Нововъзникващите и развиващите се икономики показват желание да изнасят инвестиции, докато техните национални режими за получаване на инвестиции са сравнително ограничителни. Трябва да се отбележи, че през 2016 г. китайските предприятия в ЕС са се увеличили със 77%, докато инвестициите

на ЕС в Китай са намалели с една четвърт (Simon, 2021). Може да се приеме, че приетата процедура представлява стъпка към относително по-голям протекционизъм и е елемент на новата индустриална политика на ЕС. До голяма степен, тя е отговор на все по-широкото приложение на такива от основните търговски партньори на Съюза и е опит за запазване на конкурентните предимства на ЕС в определени сектори.

Според данните, предоставени от ЕК във Втория годишен доклад за скрининга на ПЧИ (2022 г.), през 2021 г. (първата пълна година на приложение на регламента) над 740 чуждестранни инвестиционни сделки са били подложени на скрининг.

Вторият годишен доклад показва, че използването на механизма се е разширило през 2021 г. Основните му констатации подчертават, че:

- Повечето от проверените ПЧИ не представляват проблем от гледна точка на сигурността/обществения ред и са одобрени. При 3% от сделките има потенциално въздействие върху сигурността и обществения ред. Все пак, тук трябва да се има предвид, че процедурата по скрининг има известен превантивен ефект, т.е. самото наличие на тази процедура отказва част от инвеститорите от стартиране на инвестиционен проект. В този смисъл, процентът на отказаните сделки не е обективен индикатор за възпиращия ефект на процедурата.
- По-голямата част от скрининговите процедури са завършени бързо - 86% бяха оценени само за 15 календарни дни.
- Най-много инвеститори са отчетени от САЩ, Обединеното кралство, Китай, Каймановите острови и Канада. Руските ПЧИ представляват по-малко от 1,5% от случаите, а Беларус - 0,2%.

- Повечето проверени случаи се отнасят до производствения сектор (44%) – вкл. оборудване за отбрана, космическо оборудване, енергийно, здравно и полупроводниково оборудване и информационни и комуникационни технологии (32%). Отбраната и космонавтиката представляват почти половината от уведомленията в този сектор (45%).
- Спорните сделки, които са били подложени на Фаза 2 от процедурата по скрининг, са предимно в промишлеността, ИКТ и финансовото посредничество. Производството и ИКТ представляват 76% от всички случаи във Фаза 2. Делът на ИКТ сектора се покачва драстично от 17% в предишния доклад до 32% в последния.

Очаквани ефекти от процедурата на ЕС за скрининг на ПЧИ и заключителни бележки

Няколко изследователи анализират и идентифицират редица очаквани последици и ефекти от приемането и прилагането на процедурата по скрининг на ПЧИ (виж Witkowska (2020), Sunesen and Hansen (2018)). Въз основа на техния анализ и основните констатации, очертани в предишната част, можем да групираме очакваните последици в две основни посоки: 1) ефекти върху икономическата ефективност и пазарните операции; 2) геостратегически ефекти и ефекти върху конкурентоспособността.

Първата група потенциални ефекти включва повишени разходи по съгласуване и администриране, свързани с фактическото прилагане на процедурата и процеса на мониторинг. Разходите, пряко свързани с изграждането на капацитет за прилагане на скрининг процедурата, могат допълнително да се увеличат в случай на

несигурност и закъснения на национално ниво. Sunesen and Hansen (2018, стр. 42) обвързват административните разходи и с разходите за персонал и експерти, както и с финансовата тежест по идентифициране на случаите, техният брой и сложността на процедурата за проверка, както и с желанието на потенциалния инвеститор да сътрудничи и да разкрие необходимата информация. Witkowska (2020, стр.31) изчислява, че броят на случаите на ниво ЕС може да се увеличи 1,5–2,5 пъти в сравнение с периода преди регулирането. Споменатите разходи са свързани с адаптирането на чуждестранните инвеститори към регулациите на ЕС и забавянето на инвестиционните проекти. Тези потенциални разходи могат да имат пагубен ефект върху конкурентните позиции на инвеститорите и да създадат потенциална тежест за тях. Предвиденото сътрудничество между Европейската комисия и държавите-членки потенциално допълнително ще удължи процеса на вземане на решения. Въпреки това, тъй като окончателното решение може да бъде неблагоприятно, то внася несигурност от гледна точка на инвеститора. Следователно възникването на тези разходи може да повлияе неблагоприятно на решенията на потенциалните инвеститори относно инвестиране в държавите-членки на ЕС.

Тази потенциална последица е особено важна за някои от държавите-членки, които разчитат на външни капиталови потоци за реструктуриране и реформиране на националната икономика и повишаване на конкурентоспособността. Тази заплаха е част от втората група потенциални ефекти от процедурата за скрининг на ПЧИ в ЕС. Освен това, ограниченията могат да доведат до ответни мерки от външни партньори и да влошат външните икономически отношения на ЕС с останалия свят, по-специално с развиващите се страни и Китай. Witkowska (2020, стр. 31) повдига въпро-

са, че държавите-членки показват различно отношение към инвестициите на трети страни, особено китайските инвестиции. Новите държави-членки от ЦИЕ изглежда се интересуват от сътрудничество в рамките на инициативата „Един пояс, един път“ (one belt, one road), която не е изрично одобрена от „старите“ държави-членки. Икономическите интереси на „старите“ държави-членки са свързани със защитата на стратегически сектори и ключови технологии в контекста на сигурността и обществения ред, докато новите държави-членки се стремят да привлекат инвестиции за развитието им. Тези несъответствия в икономическите и политическите интереси могат да доведат до напрежение в рамките на ЕС.

По отношение на потенциалните ответни мерки, Китай прие нов Закон за чуждестранните инвестиции, който влезе в сила на 1 януари 2020 г. и включва разпоредби, насочени към въпроси от решаващо значение за чуждестранните инвеститори, вкл. национално третиране, защита на интелектуалната собственост и подобрена защита на инвестициите в сравнение с предишния закон. От 18 януари 2021 г. Китай разширява броя на секторите, които подлежат на преглед на сигурността на чуждестранните инвестиции. Преди, този преглед включва само инвестиции в близост до „ключови и/или чувствителни“ военни съоръжения. Разширеният преглед обаче сега включва инвестиции свързани с военни съоръжения, военно-промишлени съоръжения, интернет/онлайн продукти и услуги, важни финансови услуги, както и други важни сектори и области.

Може да се обобщи, че икономическите и политическите последици от европейската скрининг процедура са свързани с:

- Административни разходи и разходи за съответствие.

- Несигурност и забавяния, свързани с процесите на вземане на инвестиционни решения.
- Очаква се намален достъп до капитал от някои държави-членки, особено от „новите“.
- Влошаване на отношенията с външни партньори, особено Китай.
- Ответни мерки от трети държави, което води до по-нататъшно нарастване на протекционизма и мерките на индустриалната политика.
- Основа за протекционистки и „нов индустриален“ подход в отношенията на ЕС с трети страни.
- Намалена ефективност и прозрачност в международните сливания и придобивания, засилване на геостратегическите мерки.

Факт е, че светът навлиза в нова фаза на международно развитие, основана на деглобализация, регионализация и повишени опасения за сигурността. Възприемането на мерките за скрининг на ПЧИ, въведени в редица страни, е част от тази тенденция. ЕС като глобален актьор реагира на новите предизвикателства, като засили своите регулаторни и надзорни процедури по отношение на притока на ПЧИ. Първоначалното им прилагане ясно показва, че засега те са фактор за известно намаляване на притока от развиващите се страни. Въпреки това, техните средносрочни и дългосрочни ефекти върху европейската международна позиция и конкурентоспособност, особено като се има предвид съществуването на Европа на много скорости и нарастващото господство на развиващите се страни в световната икономика, все още не са ясни и предстои да бъдат анализирани и оценени обективно през следващите години.

Използвани източници

Dobson, W. (2017). China's State-Owned Enterprises and Canada's Foreign Direct Investment Policy. *Canadian Public Policy*, 43, S28, S41.

European Commission. (2017). State of Union 2017- Trade Package: European Commission proposes framework for screening of foreign direct investments. Brussels, 14 September 2017. Retrieved from <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>

European Commission. (2017a). Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union, COM (2017) 487 final, Brussels SWD (2017) 297 final.

European Commission. (2017b). Foreign Direct Investment—An EU Screening Framework. State of the Union 2017. Brussels.

European Commission. (2022). Second Annual Report on the screening of FDI. Retrieved from <https://shorturl.at/19jls>

European Parliament and Council of the European Union. (2019). Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union. *Official Journal of the European Union* (L1 79), 1–14. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>

EPRS. (2017). European Parliamentary Research Service. Foreign direct investment screening. A debate in light of China – EU FDI flows, Briefing, May 2017.

Gerhard, M. (2018). Mehr Schutz vor ausländischen Direktinvestitionen? *Wirtschaftsdienst*, No. 11. <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2371-y>.

Hanemann, T., & Rosen, D. H. (2012). *China Invests in Europe: Patterns, Impacts and Policy Implications*. New York: Rhodium Group. (pp. 60-61).

Hindelang, S. (2009). *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: The Scope of Protection in EU Law* (1st ed.). Oxford University Press.

Knoerich, J., & Miedtank, T. (2018). Chinese Foreign Direct Investment in the EU. *CESifo Forum*, 19(4), December.

Moran, T. H. (2013). Foreign Acquisitions and National Security: What are Genuine Threats? What Are Implausible Worries? In Z. Drabek & P. C. Mavroidis (Eds.), *Regulation of Foreign Investment Challenges to International Harmonization* (pp. 372-373). Singapore: World Scientific, *World Studies in International Economics*.

OECD. (1961). *Code of Liberalisation of Capital Movements*. Retrieved from <https://shorturl.at/Vp74f>

Simon, S. (2021). *Investment Screening: The Return of Protectionism? A Political Account*. *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2020* (1st ed.). Springer Publishing.

Sunesen, E. R., & Hansen, M. M. (2018). *Screening of FDI towards the EU*. Copenhagen Economics, Danish Business.

World Investment Report 2022: International tax reforms and sustainable investment. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva and New York, 2022. ISSN 2225-1677.

World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva and New York, 2023. ISSN 2225-1677.