

## МОТИВИ

### към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите

Предложените изменения и допълнения на Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ) целят трайно преодоляване на спада в инвестиционната активност в страната в условията на криза с въвеждане на допълнителни възможности за нарастване на инвестициите в производства и услуги с висока добавена стойност и създаване на нови високопроизводителни работни места. Мерките са в съответствие с основните цели на Стратегията „Европа 2020“ за интелигентен растеж и генериране на заетост, Националната програма за реформи 2012-2020 г., Европейската стратегия за заетост и пакета от мерки към нея, както със Съобщението на Комисията от 18.04.2012 г. „Към възстановяване и създаване на работни места“.

Съгласно бюлетина на UNCTAD „Global Investment Trends Monitor“ (12.04.12г.) увеличението с 18% през 2011 г. на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) към развитите държави, особено в Европа, се дължи основно на корпоративни преструктурирания, а не на така желаните инвестиции на „зелено“.

Според UNCTAD перспективите за ново нарастване на ПЧИ, особено в развитите страни, остават неясни във връзка със забавения растеж на световната икономика, дълговата криза, съмненията за бъдещето на еврото.

За България преки инвестиции от чужбина за 2011 г. не са високи - възлизат на 1.34 млрд. евро и 1.21 млрд. евро за 2010 г. (при близо 9 млрд. евро преди кризата).

Предлаганите в България насърчителни мерки следва да бъдат конкурентни в регионален аспект, особено предвид предлаганите стимули от държавите в Централна и Източна Европа и да отговарят на очакванията на потенциалните инвеститори.

Предложените промени се основават на досегашната практика по прилагането на Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ) и на предложенията на инвеститорската общност и представителните бизнес организации, обсъдени по време на проведените няколко дискусии за инвестиционния климат и насърчителните мерки. По време на обсъжданията, в които участваха и чуждестранни търговско-икономически камари и водещи икономисти, МИЕТ получи подкрепа за провежданата до момента политика и потвърждение за важните за инвеститорската общност насърчителни мерки.

Доколкото нашите преки конкуренти предлагат насърчения под формата на държавни помощи, вкл. субсидии за разкрити работни места, с настоящия законопроект предлагаме въвеждане на мерки с аналогичен ефект и с неутрално въздействие върху държавния бюджет, предвид данъчните приходи, които ще бъдат генерирани в резултат на осъществени инвестиции, създадена заетост и повишено потребление.

#### **Предвижданите в ЗИД на ЗНИ промени са в следните насоки:**

- оптимизиране и децентрализация на процедурата по сертифициране на проектите и създаване на възможности за дейности по насърчаване на инвестициите на общинско ниво;
- въвеждане на допълнителен критерий за сертифициране за клас инвестиция - брой новоразкрити работни места;
- въвеждане на нова насърчителна мярка, за възстановяване на част от задължителните осигурителни плащания от инвеститора, в качеството му работодател, за определен период от време;
- въвеждане на допълнителна мярка - възможност чужденци да пребивават в страната на основание инвестиционната си дейност.

#### **Оптимизиране на процедурата по сертифициране чрез децентрализация с разширяване на правомощията на общините по насърчаване на инвестициите**

С решение на Съвета за децентрализация на държавното управление към Министерския съвет от 2010 г. е предвидено в ЗНИ и Правилника за прилагане на ЗНИ (ППЗНИ) да се създадат възможности за по-нататъшно увеличаване на правомощията на общините за провеждане на политиката за насърчаване на инвестициите.

За изпълнението на този ангажимент с проекта на ЗИД на ЗНИ се въвежда възможността кметът на общината, в която ще се осъществява инвестиционния проект, да издава общински сертификат за инвестиция клас В, чийто праг за сертифициране е по-нисък от минималния за клас Б. По този начин се регламентират по-широки компетенции на кмета за провеждането на проактивна общинска политика за привличане на инвестиции.

Предвидените насърчителни мерки за проекти със сертификат за клас „В“ са: индивидуално административно обслужване, вкл. в съкратени срокове по отношение предоставяните от общината услуги; предоставяне на право на собственост или ограничени вещни права без търг върху имоти частна общинска собственост. Стимулите ще се предоставят по реда за насърчаване на инвестиционни проекти от клас А и Б.

*Към момента в закона съществува насърчителна мярка за придобиване право на собственост или ограничени вещни права върху имоти частна държавна (ЧДС) или общинска собственост (ЧОС) без търг или конкурс, по пазарно определена цена, за изпълнение на инвестиционни проекти сертифицирани като клас А, Б или приоритетен.*

*Компетентни органи по прилагане на мярката са областният управител (след съгласуване с министъра на икономиката, енергетиката и туризма и министъра на регионалното развитие и благоустройството, или министъра на отбраната) за имоти ЧДС и кметът на общината след решение на Общинския съвет за имоти ЧОС.*

*ЗНИ (чл.22а, ал. 8) изрично посочва, че договорите за продажба/учредяване ограничено вещно право **се сключват при условията на действащото законодателство в областта на държавните помощи**. В процедурата, разписана в правилника за прилагане на закона намират отражение разпоредбите на Съобщение на Комисията относно елементите на държавна помощ при продажба на земя и сгради от публични органи (97/С 209/03), което автоматично изключва съществуването на държавна помощ (процедурата е по точка 2, буква „а“ - Продажба без безусловна тръжна процедура).*

*Мярката за прехвърляне на вещни права без търг или конкурс ще се прилага за проекти от клас В, когато не е заявена от друг инвеститор при издаване на сертификат за инвестиция от клас А, клас Б или за приоритетен проект за същия имот частна общинска собственост.*

Предвижда се общинските съвети да могат да приемат наредби за насърчаване на инвестиции с общинско значение, с които се определя редът и условията за издаване на сертификат клас В и за прилагане на насърчителните мерки на ниво община.

Дава се възможност Българска агенция за инвестиции да съдейства за промотиране пред заинтересовани инвеститори на общинските стимули за сертифицирани инвестиции клас В.

Предложените в Законопроекта разпоредби за разширяване на възможностите на общините за привличане на инвестиции на общинско ниво са предварително съгласувани с Националното сдружение на общините в Република България.

### **Допълнителен критерий за издаване на сертификат за клас инвестиция**

Предлага се въвеждане на допълнителен критерий за издаване на сертификат за клас инвестиция – брой на създадените нови работни места. В сега действащия ЗНИ и ППЗНИ двата критерия – размер на инвестицията и генерирана заетост се прилагат кумулативно за приоритетните инвестиционни проекти. При определяне на праговете в ППЗНИ ще бъдат предвидени възможности за пропорционално намаляване на размера на инвестициите с увеличаване на създадената с проекта заетост. Това ще даде възможност за сертифициране на проекти в сектора на услугите, в частност т. нар. аутсорсинг, при които размерът на инвестицията (създадените дълготрайни материални активи) не е висок, но генерираната заетост е значима.

### **Нова насърчителна мярка**

Предлаганата нова насърчителна мярка е за целево предоставяне на финансова подкрепа за частично възстановяване на направените от инвеститора задължителни осигурителни плащания за работници и служители, заели разкритите нови работни места.

Тъй като мярката предвижда възстановяване на вече платени осигуровки, ще бъдат налице реални постъпления в бюджета на държавното обществено осигуряване, което ще спомогне за неговото балансиране.

Новата мярка ще се прилага за проекти във високотехнологични и интензивно базирани на знания дейности на икономиката или в общините с безработица над средната в страната (определени в ППЗНИ).

**С въвеждането на новата мярка ще се даде възможност на инвеститорите да изберат най-подходящите за проекта стимули, прилагани в рамките на наличния бюджет за насърчаване на инвестициите.**

Въвеждането на новата мярка е изцяло в съответствие с политиката на правителството за приоритетно развитие на сектори с висока добавена стойност, преодоляване на изоставането в икономическото развитие на някои региони в страната и разкриване на нови работни места. Насърчаването няма да се припокрива със съществуващи други стимули по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) (чл.177) и Закона за насърчаване на заетостта (чл.36, ал.1, чл. 55в).

Доколкото с новата мярка се цели основно да се стимулира създаването на дългосрочна заетост – 3 и 5 г. съответно за МСП и големи предприятия (*съгласно изискванията за поддържане на заетостта при регионална помощ*), за висококвалифицирани работници и служители във високотехнологичните дейности, то съществуващите други мерки за насърчаване на заетостта не могат да намерят пряко приложение поради различие в целевите групи.

Например, данъчното стимулиране по чл.177 от ЗКПО се прилага при наемане на лице, което е регистрирано като безработно за повече от една година, или е на възраст над 50 години, или е с намалена трудоспособност. При започването на нови високотехнологични производства или услуги е малко вероятно основната част от новонаетите да са били трайно безработни, поради което тази мярка остава малко приложима за такива инвеститори. Същото важи и за други мерки за преодоляване на високите нива на безработица (чл.36, ал.1, чл. 55в от Закона за насърчаване на заетостта). Основна цел на новата мярка по ЗНИ ще бъде създаването на високоплатени работни места за квалифициран персонал, без изисквания за характеристики на наетите лица.

Преотстъпването на корпоративен данък по чл.184-189 ЗКПО е ограничено само до сферата на производството, и то в общини с или над 35% по-високо от средното ниво на безработица за страната, поради което също е неприложимо за проекти в сферата на услугите.

**Мярката ще се прилага като алтернатива на финансовата подкрепа за изграждане на публична техническа инфраструктура.** От практиката по прилагането на ЗНИ се налага изводът, че стимулът изграждане на инфраструктура до границите на имота, на който ще се осъществи инвестицията е от значение основно за инвеститори с дейност в производството за изграждане на нови и разширяване на съществуващи мощности. Инвестициите в сектора на услугите, в частност аутсорсинга, не са капиталоемки, но създават значима заетост. В тези проекти обичайно разходите за заплати са основно перо, а придобиването на ДМА се ограничава до закупуване на офис техника, наем на готови офис площи и др. Инвестиционни стимули за разкрити работни места, включително конкретна субсидия за едно място, се прилага в редица страни-членки на ЕС (Чехия, Словакия, Румъния, Полша, Унгария), а също и в Сърбия. В други европейски страни като Дания и Швеция се предоставя държавна помощ под формата на намален процент на дължимите осигурителни вноски, в режим на групово освобождаване.

По този начин, с въвеждането на новата насърчителна мярка, се създават допълнителни възможности за насърчаване основно на проекти в сферата на услугите с подходящи за тях мерки.

Проекти в сферата на производството също могат да ползват новата мярка, ако не са ползвали мярката за финансово подпомагане за изграждането на довеждаща техническа инфраструктура.

В същото време, за прилагането на съществуващите насърчителни мерки с финансов характер, в ППЗНИ е предвидено провеждането на конкурсна процедура за избор на инвестиционни проекти за насърчаване в случаите, когато сумата по постъпилите искания за прилагане на мерките е по-висока от предвидените средства за съответната година (чл.35, чл.43 ППЗНИ). По този начин, инвеститорите са предварително уведомени за реда за насърчаване при ограничените възможности на държавния бюджет.

Възстановяването на извършените осигурителни плащания от работодател ще се извършва в съответствие със схемата за регионална помощ №Х351/2010г. по Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 година относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (*накратко Регламент 800/2008г.*).

Предложената нова мярка ще се предоставя като безвъзмездна финансова помощ до размера на вече платени от работодателя задължителни осигурителни плащания за работниците/служителите назначени на новосъздадените работни места. Ще бъде достъпна както за МСП, така и за големи предприятия. Инвестиционният проект следва да бъде или във високотехнологичните сектори на икономиката (*определени в ППЗНИ*), или в общини с безработица по-висока от средната за страната.

Проектите и създадената от тях заетост трябва да отговарят на изискванията за инвестиции, за които може да се получи регионална помощ (основно залегнали в чл.12 от действащия ЗНИ).

Във връзка с изтичането на срока на действие на Регламента в края на 2013г., възможните промени които биха се наложили в схемата за регионална помощ, ще бъдат побързо въведени в ППЗНИ, без да се изисква промяна в ЗНИ.

Съобразно досегашната техника на разписване на насърчителните мерки за предоставяне на държавна помощ в ЗНИ (*например финансовата мярка за обучение по чл.22в ЗНИ и мерките за регионална помощ за приоритетни проекти по чл.22е, ал.2, т.1, б. „б“*), предлаганата нова мярка се въвежда в ЗИД на ЗНИ като възможност с основните си параметри, а подробното разписване на правилата по прилагането ѝ ще бъде в ППЗНИ.

Така с последващо изменение и допълнение в правилника за прилагане на закона ще бъдат въведени:

- ограничителни условия, вкл. санкции, за гарантиране, че заявените с проекта и субсидирани работни места, ще бъдат поддържани през минимум определения в Регламента срок след получаване на помощта - 3 години за МСП, 5 години за големи предприятия.

- максимален размер на държавната помощ, която може да бъде предоставена по новата мярка за един инвестиционен проект (която сума ще бъде многократно по-ниска от допустимата съгласно Регламента);

С оглед необходимостта от ограничаване на бюджетните разходи и спазването на строга фискална дисциплина, в правилника ще бъдат определени ограничения като:

- максимална сума на помощта за един нает (но не повече от размера на платените задължителни осигурителни вноски) и др.;

- период, за който ще се прилага мярката (например за направените осигурителни плащания за период от 24 месеца след завършване на инвестицията, с оглед спазване на посочените максимални размери по предходните два пункта).

Планирането на необходимите средства в републиканския бюджет се предвижда да бъде заявявано ежегодно от министъра на икономиката, енергетиката и туризма, въз основа на общия брой работни места, заявени за разкриване при сертифициране на проектите.

В правилника ще бъде отразено, че възстановяване на инвеститора на част от задължителните осигурителни вноски ще става по предложение на министъра на икономиката, енергетиката и туризма чрез БАИ, когато кумулативно са изпълнени следните условия:

- инвестицията е завършена в срок и размерът ѝ е удостоверен чрез финансови отчети по реда на Закона за счетоводството, заверени от регистриран одитор, съгласно Закона за независимия финансов одит, като разходите по дейността на одитора ще са за сметка на инвеститора.

- броят на създадените с изпълнението на инвестицията нови работни места, определена като средносписъчна численост на персонала, е не по-нисък от определения праг.

- годишното трудово възнаграждение на заетите по трудово правоотношение в предприятието е по-високо от средното в страната за съответната икономическа дейност, в която се осъществява инвестиционният проект, по данни на Националния статистически институт и др.

- инвеститорът реално е платил осигурителните плащания, удостоверено с документ от НАП.

Прилагането на новата насърчителна мярка за възстановяване на разходи за социални осигуровки е обсъдено с Агенцията по заетостта към Министерството на труда и социалната политика, която разработва и прилага нормативните актове за насърчаване на заетостта, както и с Националния осигурителен институт и Националната агенция по приходите по отношение ефекта върху бюджета на държавното обществено осигуряване и отражението върху параметрите на държавния бюджет.

Беше анализирана данъчна информация за няколко избрани високотехнологични сектора относно размерите на внесения корпоративен данък през 2009г. и 2010г., броя заети лица в тези дейности и средните нива на възнаграждения. Може да се направи извод, че при поддържане на една инвестиция и свързаните с нея нови работни места за 5 години, в държавния бюджет ще постъпят повече средства под формата на корпоративен данък и данък върху доходите на наетите физически лица, отколкото ще бъдат възстановените суми по тази мярка за две години.

Освен това, като ефект от мярката следва да се имат предвид внесените осигурителни вноски извън периода на възстановяване, високата добавена стойност за икономиката, повишеното потребление в следствие генерираните трудови доходи.

Съгласно предвиденото в преходните и заключителни разпоредби, новата мярка ще се прилага за инвестиционни проекти, заявени и сертифицирани след влизането в сила на законопроекта (*доколкото за предоставяне на държавна помощ на основание Регламент 800/2008, чл.8 от регламента изисква най-малко заявлението за помощта да е подадено преди започване на работа по инвестиционния проект*).

### **Допълнителни мерки, свързани с възможност за чужденци от трети страни – потенциални инвеститори, да придобият право на пребиваване в Република България и българско гражданство във връзка с изпълнявани инвестиционни проекти в страната**

В ЗНИ се създава нова глава девета, в която се прави връзка със Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) и Закона за българското гражданство (ЗБГ). Включена е разпоредба, чрез която министърът на икономиката, енергетиката и туризма се оправомощава да издаде съответни подзаконовни нормативни актове към ЗНИ за определяне на конкретни, количествено измерими икономически критерии, които да изпълняват чужденците, желаещи да пребивават в България за осъществяване на инвестиции и създаване на заетост в страната.

Предложенията са обсъдени в междуведомствена работна група, създадена със заповед на министъра на икономиката, енергетиката и туризма, като текстовете са съгласувани предварително с всички представители - МВНР, МВР – дирекция "Миграция", ДАНС и МП.

Изготвени са проектите на съответните подзаконовни актове, след извършено проучване на европейската практика в областта. Предложените в тях стимули са свързани с разширяване на политиката за насърчаване на инвестициите към създаване на възможности за инвеститори и ключови служители да могат да придобиват:

- право на продължително/постоянно пребиваване по реда на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ):

- собственици на капитала, управляващи или прокуристи, лица на ключови длъжности, при изпълнение на сертифициран инвестиционен проект (*продължително или постоянно пребиваване на основание чл.24, ал.1 т. 6 или чл.25, ал.1, т.13 от ЗЧРБ*);

- собственици на капитала (над 50%) в българско дружество, в което има извършени инвестиции по смисъла на ЗНИ и създадена заетост над определени минимални прагове в определени икономически дейности, когато няма сертифициран инвестиционен проект (*продължително пребиваване на основание чл.24, ал.1, т.6*)

- лица, дарили поне 200 хил. лв. към Националния иновационен фонд (*постоянно пребиваване, на основание чл.25а от ЗЧРБ при изпълнение на посочените допълнителни условия*).

- българско гражданство по реда на Закона за българското гражданство (ЗБГ) – след оценка на заслугите на лицата в икономическата сфера във връзка с чл.16 от ЗБГ, чрез разписване на критерии, отнасящи се до осъществени инвестиции и създадена заетост по смисъла на чл. 12 от ЗНИ.

**Очакваните резултати от прилагането на мерките в ЗИДЗНИ в съответствие с поставените цели са:**

- Възстановяване на нивата на преки чуждестранни инвестиции, отчитани в периода преди глобалната икономическа криза;
- Значителен ефект върху икономиката като се постигне изпълнение на заложените индикатори в стратегически програмни документи:
  - Икономически растеж в резултат на нарастване на инвестициите в производства и услуги с висока добавена стойност;
  - Увеличение на дела на инвестициите като процент от БВП;
  - Поддържане на стабилна външна финансова позиция на страната;
  - Създаване на висококвалифицирана заетост и трайно намаляване на безработицата.
- Насърчаване на икономическата активност в икономически изоставащи региони и намаляване на регионалните различия в страната;
- Повишаване на ролята на местното самоуправление за провеждане на политиката за насърчаване на инвестициите.

**Засегнати обществени групи с най-високо положително въздействие:**

- Инвеститори – особено предвид възможностите за привличане на стратегически потенциални инвеститори;
- Инвеститорите в производства с висока добавена стойност и експортен потенциал;
- Обществени групи пряко заети или ползващи услугите на наука, образование и здравеопазване;
- Обществените групи в икономически изоставащи региони;
- МСП – като локална мрежа от доставчици или партньори на новите инвеститори във веригата на добавената стойност;
- Висококвалифицирани работници и специалисти;
- Териториални органи на местната власт.