

МОТИВИ

към проекта на Закон за счетоводството

Предложеният проект на нов Закон за счетоводството е изготвен във връзка с въвеждане в националното счетоводно законодателство на разпоредбите на Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия и за изменение на Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета (Директива 2013/34/ЕС).

Във връзка с въвеждането на изискванията на Директива 2013/34/ЕС е изготвен анализ на разпоредбите на действащия Закон за счетоводството с цел установяване на най-ефективния подход при транспониране на европейските счетоводни правила. Анализът показва, че е необходимо изготвянето на проект на нов Закон за счетоводството, а не на Закон за изменение и допълнение на Закона за счетоводството, поради следното:

1. Значителни промени във връзка с транспониране на Директива 2013/34/ЕС

Въвеждането на изискванията на Директива 2013/34/ЕС изисква изменения на почти всички съществуващи разпоредби, както и създаване на нови глави и раздели в закона, които не могат да намерят систематичното си място в действащия закон. Всички легални дефиниции на използваните термини трябва да бъдат променени, както и да се добавят нови.

2. Неефективна структура на действащия закон

Структурата на действащия закон за счетоводството е неефективна, тъй като от една страна не е съобразен изцяло със спецификата на правната материя която урежда, а от друга страна структурата допълнително е усложнена в резултат на приетите 20 изменения и допълнения на законовите разпоредби за периода от приемането на закона (в сила от 1 януари 2002 г.) до 31 декември 2014 г.

3. Сложни и трудни за прилагане разпоредби в действащия закон, водещи до правна несигурност за лицата и администрацията и неединно прилагане на законодателството.

Голяма част от разпоредбите в Закона за счетоводството са сложни и неразбираеми, в резултат на което възникват проблеми при практическото прилагане на закона, както от лицата, така и от администрацията. Сложните законови разпоредби от една страна създават правна несигурност за лицата и администрацията, а от друга страна създават предпоставки за административни и съдебни спорове.

Съгласно разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове разрешава се „отменяване на закон или неговото заменяване с нов, който се отнася до същата материя, само ако промените са многобройни и важни“.

Предвид, че промените в счетоводното законодателство са свързани с нова счетоводна директива, която отменя две европейски директиви въведени в действащия Закон за счетоводството и обхващат целия процес на счетоводната отчетност на предприятията е изготвен проект на нов Закон за счетоводството, а не закон за изменение и допълнение на действащия закон.

Предложеният проект на нов закон има за цел, от една страна, намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса, а от друга страна, създаване на ясни правила и процедури по отношение на счетоводната отчетност на предприятията.

Проектозаконът е структуриран в девет глави, които са в ясна и логическа последователност и в зависимост от счетоводния процес, а именно: общи разпоредби;

категории предприятия и групи предприятия; финансови отчети; приложима счетоводна база; независим финансов одит; публичност на финансовите отчети; годишни доклади; бюджетни предприятия и административнонаказателни разпоредби.

В глава първа „Общи положения” се съдържат разпоредби, регламентиращи приложното поле на закона, изискванията към съставянето и издаването на счетоводни документи, съхраняването на счетоводната информация, правата и задълженията на ръководителите на предприятията във връзка с организацията на счетоводната отчетност.

За първи път в националното счетоводно законодателство се предлагат разпоредби, свързани с:

1. Освобождаване от задължение за превод на български език на всички счетоводни документи, които постъпват в предприятието на чужд език. Съгласно действащото законодателство за всички документи се предвижда задължителен превод, с изключение на документите, свързани с отчитане на данък върху добавената стойност;

2. Въвеждане на забрана за съставяне и отчитане на счетоводни документи за сделки, които изкривяват и изопачават действителното финансово и имуществено състояние на предприятието, както и осчетоводяването на фиктивни и привидни сделки, които прикриват други сделки, включително подкупването на длъжностни лица. Разпоредбите са изготвени във връзка с изискванията за ефективна борба с водене на фалшиво счетоводство, съгласно Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, по която Република България е страна.

С глава втора „Категории предприятия и групи предприятия” се въвежда нова и единна за целия Европейски съюз категоризация на предприятията, съобразно която са и задълженията на предприятията за съставяне на годишните счетоводни отчети, одит и публикуване. Директива 2013/34/ЕС въвежда счетоводните изисквания към предприятията не според правната им форма, каквито са досега действащите изисквания, а на база реализирани приходи от продажби, налични активи и брой на служителите за отчетния период, т.е. според големината на предприятията.

С проекта се предлага въвеждане на четири категории предприятия – микро-, малки, средни и големи предприятия и три групи предприятия, изцяло в съответствие с изискванията на директивата.

Директивата предоставя възможност на държавите-членки да не въвеждат категорията микропредприятия и същите да се третират като малки предприятия. Следва да се отбележи, че в този случай не могат да се ползват облекченията, предвидени за микропредприятията, а именно: съставяне на съкратен баланс и отчет за приходите и разходите само по раздели, освобождаване от изготвяне на приложение към финансовите отчети и от изготвяне на годишен отчет за дейността. С цел намаляване на административната тежест и разходите на микробизнеса, в проекта е предвидена категория микропредприятия, за да бъдат предоставени част от облекченията по директивата.

За категорията малки предприятия също се въвеждат редица облекчения, като съставяне на съкратен баланс и съкратен отчет за приходите и разходите.

Съгласно разпоредбите на директивата държавите-членки трябва да гарантират, че средните и големи предприятия, както и предприятията от обществен интерес ще подлежат на задължителен финансов одит. Допуска се в изключителни случаи държавите-членки да въведат задължителен одит и за малките предприятия, като се вземат предвид специфичните условия и потребностите на тези предприятия и на ползвателите на финансовите им отчети.

Отчитайки реалната икономическа обстановка в страната и в резултат на направения анализ на официално публикуваните финансови отчети на всички действащи предприятия, анализ на статистическите данни и информацията, предоставена от данъчните власти, с проектозакона се освобождават от задължителен финансов одит от независими регистрирани одитори само част от предприятията, попадащи в категорията „малки“. Така в проектозакона се предвижда малки предприятия, които не надвишават следните показатели, да бъдат освободени от задължението за одит:

- а) балансова стойност на активите – 2 000 000 лв.;
- б) нетни приходи от продажби – 4 000 000 лв.;
- в) средна численост на персонала за отчетния период - 50 души.

Всички малки предприятия, които надвишават два от тези показатели ще подлежат на задължителен одит. Разбира се, в случай на необходимост всяко малко предприятие може да възложи извършването на одит, когато това се изисква по силата на друг нормативен акт, при кандидатстване за отпускане на кредит или на субсидии и финансиране от европейските фондове, при приемане на бизнес решения, за по-голяма сигурност на ръководството и собствениците на предприятието в качеството на счетоводната отчетност, при участие в обществени поръчки и други.

Освен освобождаване от задължителен финансов одит на част от малките предприятия, с проекта се предвиждат и други облекчения за тази подкатегория – съставяне на съкратен баланс и съкратен отчет за приходите и разходите само по раздели и групи, изготвяне на съкратено приложение към годишните финансови отчети, както и освобождаване от изготвяне на годишен доклад за дейността.

Със законопроекта се запазва досегашното право на част от малките предприятия да съставят годишен финансов отчет, който се състои само от баланс и отчет за приходите и разходите и да не съставят пълния комплект на годишен финансов отчет, но значително се разширява обхватът на предприятията, които ще се ползват от въведените облекчения.

Глава трета „Финансови отчети“ съдържа разпоредби, регламентиращи изискванията към финансовите отчети на предприятията. Прецизирани са разпоредбите, отнасящи се до общите принципи за водене на счетоводството. Хармонизирането на счетоводството в световен мащаб се стреми към унифициране на приложимите в практиката счетоводни принципи. В проекта са включени всички принципи съгласно изискванията на счетоводната директива, като формулировката на принципите съответства на Международните счетоводни стандарти, приети за прилагане в Европейския съюз с Регламент (ЕО)№ 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 година за прилагането на международните счетоводни стандарти.

С разпоредбите на тази глава за първи път в счетоводното законодателство се въвеждат облекчения за дъщерни предприятия, които им позволяват да не изготвят доклад за дейността и пояснителни приложения към годишния финансов отчет, когато отговарят на определени условия.

По отношение съставянето на консолидирани финансови отчети счетоводната директива не въвежда различен ред от досега действащите европейски нормативни актове. Новото е, че с проекта се въвеждат облекчения при съставянето на консолидирани финансови отчети, въз основа на опциите дадени на държавите-членки в директивата. В действащия Закон за счетоводството са били транспонирани само задължителните изисквания за съставянето на консолидираните финансови отчети и страната ни до момента не се е възползвала от нито едно облекчение, предоставено от европейското законодателство.

Глава четвърта „Приложима счетоводна база“ регламентира приложимата счетоводна база. С проекта се въвежда изцяло нов подход по отношение прилагането на

международните и националните счетоводни стандарти. Съгласно действащото законодателство в България задължително се прилагат международните счетоводни стандарти и по изключение – националните. В проектозакона се предлага само големите предприятия и предприятията от обществен интерес да прилагат международните счетоводни стандарти, а всички останали предприятия националните стандарти. Предоставено е и право на избор за малките и средни предприятия да прилагат международните счетоводни стандарти. Новият подход ще доведе до значително намаляване на административната тежест и разходите на малките и средни предприятия за счетоводни услуги и консултации. Международният стандарт за малки и средни предприятия, който е съобразен със спецификата на малкия и среден бизнес и е по-лесен за прилагане от международните счетоводни стандарти не е приет нито от европейските институции, нито в България. Очаква се прилагането на националните счетоводни стандарти за финансово отчитане на малките и средни предприятия значително да облекчи малкия и среден бизнес по отношение на счетоводната отчетност.

С глава пета „Независим финансов одит“ се регламентира извършването на задължителен независим финансов одит от регистрирани одитори. Съгласно проекта, на одит ще подлежат годишните и консолидираните финансови отчети на:

1. средните и големите предприятия;
2. предприятията от обществен интерес;
3. средните и големите групи;
4. предприятия, за които това изискване е установено със закон;
5. част от малките предприятия, както бе отбелязано по-горе.

Глава шеста „Публичност на финансовите отчети“ регламентира изискванията за публикуване на финансовите отчети на предприятията за да бъдат те достъпни за заинтересованите потребители. Предвидените облекчения по отношение на публичността на отчетите са минимални, тъй като счетоводната директива предвижда освобождаване от публикуване на финансовите отчети на микро- и малките предприятия при условие, че в държавата-членка е изградена и функционира единна електронна точка за подаване на информация и тази информация е публична, т.е. общодостъпна. Към настоящия момент в България има създадена „единна точка“ за подаване на годишен отчет за дейността по Закона за статистиката и годишните данъчни декларации, но информацията не е публична и поради тази причина България не може да въведе облекченията по директивата относно публикуването на годишните финансови отчети. Тъй като мерките за координиране в директивата не се прилагат за едноличните търговци, проектозаконът предвижда освобождаване от публикуване на годишните финансови отчети на едноличните търговци, които не подлежат на задължителен финансов одит.

С разпоредбите на глава седма „Годишни доклади“ се регламентират изискванията за изготвяне на годишни доклади, които са: годишен доклад за дейността, доклад за плащанията към правителства и нефинансова декларация.

Изискванията за изготвяне на годишен доклад за плащанията към правителствата са изцяло съобразени с разпоредбите на счетоводната директива и са насочени към предприятията от добивната промишленост. Предприятията за добив на нефт, газ, минерални ресурси и дървесина ще трябва да разкриват информация за проектите, по които работят, сумите които се плащат на държавните и общинските институции, като за плащания над 100 хил. евро ще е необходимо предоставянето на аналитична информация – плащания за лицензи, бонуси, авторски и лицензионни възнаграждения, данъци и други. Информацията може да се представя на консолидирана основа.

Въвеждането на нефинансова декларация също е новост в счетоводната отчетност на Европейския съюз. Основната цел на нефинансовата декларация е разкриване на

информация по отношение на социални въпроси; въпроси, свързани с работниците и служителите на предприятията; зачитане на правата на човека; превенция и борба с корупцията и подкупите, и други. Нефинансова декларация ще изготвят само големите предприятия, които са предприятия от обществен интерес и които са с персонал над 500 души. Предвижда се разпоредбите, регламентиращи съдържанието на нефинансовата декларация да влязат в сила от 1 януари 2017 г.

Глава осма „Бюджетни предприятия“ регламентира счетоводната отчетност на бюджетните предприятия. Независимо, че от 1 януари 2014 г. отчетността на бюджетните предприятия е регламентирана в Закона за публичните финанси, общите счетоводни принципи и разпоредби се прилагат за всички предприятия, включително и бюджетните и следва да се запази тяхното място в новия Закон за счетоводството.

Глава девета „Административнонаказателни разпоредби“ регламентира административнонаказателната отговорност при неспазване на изискванията на закона. Директивата изисква от държавите-членки да определят пропорционални, възпиращи и ефективни санкции за неспазване на закона. Предложени са по-високи размери на глоби и имуществени санкции в сравнение със сега действащите.

В допълнителните разпоредби на проектозакона са дадени легални дефиниции на използваните понятия.

В преходните и заключителните разпоредби на законопроекта, във връзка с въвеждането на новите изисквания за счетоводна отчетност, са предложени и необходимите промени в съответните нормативни актове.

Както бе отбелязано по-горе, разпоредбите на счетоводната директива се отнасят само за дружества и в нея не са включени едноличните търговци като правна форма, същите в проекта на Закон за счетоводството са приравнени на предприятия. Запазени са разпоредбите, предоставящи право на едноличните търговци, чиито приходи от продажби не надвишават 50 хил. лв. да водят опростено едностранно счетоводно записване, а годишният счетоводен отчет на едноличните търговци, чиито приходи от продажби не надвишават 200 хил. лв. да се състои само от отчет за приходите и разходите.

Предложеният законопроект няма да доведе до необходимост от допълнителни финансови средства за държавния бюджет. Промените няма да доведат до увеличаване на разходите на бизнеса.

С проекта се въвеждат норми на правото на Европейския съюз, поради което по акта е изготвена справка за съответствие с европейското право.