

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 26.2.2009 г.  
SEC(2009) 207

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

**Предложение за**

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 78/660/ЕИО относно годишните счетоводни отчети на някои видове дружества във връзка с микросубекти**

**Обобщение на оценката на въздействието**

{COM(2009) 83}  
{SEC(2009) 206}

## РЕЗЮМЕ

### 1. УВОД

В настоящата оценка на въздействието са представени инициативите на Комисията, целящи опростяване на бизнес средата, и по-специално на изискванията за финансова отчетност за микросубектите. В нея са описани проблемите, свързани с действащите счетоводни директиви<sup>1</sup>, представени са няколко политически варианта, анализира се възможността те да бъдат осъществени и, където е приложимо, се разглежда тяхното очаквано въздействие.

#### 1.1. Европейски план за икономическо възстановяване

В съответствие с целите на Лисабонската програма, Комисията се ангажира да разгърне потенциала за растеж на малките и средните предприятия като намали административната тежест върху тях.

В резултат на финансовата криза Комисията представи „Европейски план за икономическо възстановяване“, целящ да възстанови доверието на потребителите и предприятията. Европейският план за икономическо възстановяване се ангажира с облекчаване на тежестта върху малките и средните предприятия (МСП), както и върху микропредприятията, като освен всичко друго „отменя изискването за изготвяне на годишни счетоводни отчети за микропредприятията“.

#### 1.2. Контекстът на политиката

Целта на предложенията на Комисията, разглеждани в настоящия документ, е да бъдат намалени ненужните административни задължения, както и да бъде улеснено хармонизирането на изискванията за отчитане с оглед на действителните потребности на тези, които използват или изготвят отчетите.

#### 1.3. Достиженията на правото на Общността в дружественото право, счетоводството и одита

В сферата на счетоводството Четвъртата директива в областта на дружественото право установява минималните изисквания към годишните счетоводни отчети на дружествата с ограничена отговорност. По времето, когато бяха разработвани счетоводните директиви, преобладаваше схващането, че малките и средните предприятия не се различават съществено от големите предприятия и би следвало да спазват подобни изисквания за отчитане. Впоследствие това схващане бе променено, като бяха отчетени конкретните потребности на малките и средните предприятия, намерили израз в принципа „мисли първо за малките“. Важно е да се обмисли кои изисквания следва да

---

<sup>1</sup> Четвърта директива на Съвета от 25 юли 1978 г. (78/660/ЕИО);  
Седма директива на Съвета от 13 юни (83/349/ЕИО).

бъдат премахнати или заменени, така че да бъде опростена финансовата отчетност за микросубектите<sup>2</sup>.

#### **1.4. Определение за микросубект**

Категорията „микросубект“ на Комисията се определя като най-малкото предприятие със следните характеристики:

- има по-малко от десет служители,
- общият му счетоводен баланс е под 500 000 EUR, и
- оборотът му е под 1 000 000 EUR.

#### **1.5. Практики на основните търговски партньори на Европейския съюз**

При други икономически сравними юрисдикции и ключови търговски партньори на Европейския съюз изискванията за финансовата отчетност за малките предприятия обикновено са по-облекчени от изискванията на счетоводните директиви.

В САЩ например обикновено няма правно задължение за изготвяне или публикуване на финансови отчети от дружества, които не се котират на фондовата борса. Няма доказателство, че тези по-облекчени изисквания биха попречили на дружествата в САЩ да получат външно финансиране.

#### **1.6. Становище на Комитета за оценка на въздействието (IAB) на Комисията**

Настоящата оценка на въздействието взема предвид представените на 2 февруари 2009 г. коментари на Комитета за оценка на въздействието (IAB) на Комисията.

### **2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ, КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ПРИНЦИП НА СУБСИДИАРНОСТ**

Комисията вече е предприела поредица от инициативи за опростяване, целящи намаляване на административната тежест за малките и средните предприятия (МСП).

#### **2.1. Съобщение на Комисията от 10 юли 2007 г. и консултация със заинтересованите страни**

През 2005 година Комисията стартира програма, целяща да изчисли административните разходи, както и да определи най-обременителните

---

<sup>2</sup> Седмата директива в областта на дружественото право може да не бъде изменяна, защото нейният текст понастоящем предоставя възможност на държавите-членки да освобождават дружествата, които не надхвърлят праговете за средни предприятия, както те са определени в Четвъртата директива в областта на дружественото право (член 6, параграф 1 от Седмата директива в областта на дружественото право), от изискването да съставят консолидирани финансови отчети.

изисквания, с оглед намаляване на административната тежест за дружествата в ЕС. През юли 2007 г. Комисията публикува съобщение, в което набеляза потенциалните изменения/модификации на счетоводните директиви.

В това съобщение Комисията предлага в четвъртата директива да се въведе нова категория на т. нар. „микросубекти“, която държавите-членки биха могли по тяхна преценка да освободят по отношение на счетоводните директиви.

Като цяло правителствата на 18 държави-членки, правителството на една членка на ЕИП и 110 заинтересовани страни, включително европейски органи и асоциации, реагираха на съобщението. Отговори бяха получени от общо 23 страни, включително от 22 държави-членки.

80 % от всички заинтересовани страни, които участваха в общественото допитване, имаха положително или отрицателно отношение във връзка с мярката. По-голямата част от тях подкрепиха освобождаването на микросубектите от изискванията на счетоводните директиви. Това освобождаване бе подкрепено от по-голямата част от дружествата, обществените органи, банките и застрахователните компании, които взеха участие в допитването. Най-силно се противопоставиха счетоводителите и одиторите.

## **2.2. Пресмятане на разходите и праговете за микросубектите**

Във връзка с горепосочената инициатива за опростяване, от консорциума Cargemini/Ramboll бе направено изследване на разходите, свързани със задълженията за предоставяне на информация, които се съдържат в законодателството на ЕС в областта на дружественото право. В настоящата оценка на въздействието се посочват съответните резултати от изследването, които са преди окончателните.

## **2.3. Група на високо равнище за намаляване на административната тежест**

Доклад на Групата на високо равнище на независимите заинтересовани страни за намаляване на административната тежест (ГВР), в който бяха посочени основните пречки пред малките предприятия, призова за бързо прилагане на възможността държавите-членки да освобождават микросубектите, както и за общо преразглеждане на счетоводната директива, с водещ принцип „мисли първо за малките“.

## **2.4. Европейски парламент**

Резолюцията на Европейския парламент от 18 декември 2008 г. призовава Комисията да излезе със законодателно предложение, позволяващо на държавите-членки да освобождават много малките предприятия (микросубектите) от обхвата на счетоводните директиви.

## **2.5. Други свързани предложения на Комисията**

В края на 2007 г., с цел да бъдат въведени две технически промени в счетоводните директиви, Комисията стартира законодателно предложение по ускорената процедура. Приемането се очаква в началото на 2009 г.

## **2.6. Принцип на субсидиарност**

В съответствие с принципа на субсидиарност, трябва да се прецени дали е необходима хармонизация за микросубектите на равнище ЕС. Повечето задължения, свързани с административни тежести, произтичат от директивите на ЕС, и тяхното намаляване се нуждае от действия на равнище ЕС.

## **3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Изискванията на счетоводните директиви се прилагат към всички дружества с ограничена отговорност без да се отчитат други фактори (например големина, финансиране или вид дейност). Най-често за малките дружества се прилагат същите правила, които важат за по-големите дружества. В много случаи определена информация трябва да се обработи, за да се покрият правните задължения, без да е налице действителна икономическа необходимост. Това съответства на определението за административна тежест. Два елемента от въпросната административна тежест могат да бъдат подложени на по-нататъшен анализ:

- административни разходи, които не са свързани с големината на дружеството и, следователно, са непропорционални за най-малките предприятия в сравнение с по-големите предприятия;
- несъответствия между изискванията на директивите и потребностите на микросубектите и ползвателите на техните финансови отчети.

### **3.1. Несъразмерни административни разходи (за привеждане в съответствие) като икономическа тежест**

Новосъздадените и малките предприятия с ограничени ресурси са чувствителни към прекомерните административни задължения, тъй като те отклоняват ресурси от основната икономическа дейност.

По-голямата част от административните разходи са постоянни и микросубектите жертват сравнително повече ресурси от по-големите предприятия за привеждане в съответствие с регулаторните изисквания. Освен това задължителните финансови отчети на микросубектите обикновено нямат голяма стойност за заинтересованите страни.

### **3.2. Несъответствия между изискванията на счетоводните директиви и потребностите на микросубектите и ползвателите на техните финансови отчети**

Обикновено много малките дружества се управляват от собственика и задължителните финансови отчети нямат особено значение за извършвания от него преглед на резултатите на дружеството. Освен това обикновено инвеститорите в микросубектите не са многобройни и често участват пряко в управлението на дружеството и имат пряк достъп до счетоводните отчети на дружеството или са запознати с тях. Източникът на финансиране не е фондовият пазар, а собствените ресурси, кредитите от банки или други

финансови институции. Основните ползватели на финансовата информация (банки и данъчни власти) имат възможност да изискат информация, която надхвърля изискванията за задължителна отчетност. Задължителната финансова информация обикновено не покрива потребностите от информация на другите заинтересовани страни. Причината за това е, че техните взаимоотношения с малките дружества често се основават по-скоро на взаимно доверие, отколкото на (достъп до) финансова информация, както и защото сложността на счетоводните отчети понастоящем често ги прави безполезни/неразбираеми за много от заинтересованите страни.

### **3.3. Колко сериозен е проблемът?**

Приблизително 7,2 милиона дружества в ЕС са предмет на правилата за отчитане в рамките на счетоводните директиви. Около 5,4 милиона (приблизително 75 % от тях) са микросубекти.

Проучване, изготвено от Ramboll Management, стигна до заключението, че средните разходи за едно дружество за привеждане в съответствие с изискванията на директивите са 1 558 EUR. В тази сума административната тежест (т.е. събиране и обработване на информация единствено за изпълнение на правните задължения, без да е налице действителна икономическа необходимост) възлиза на 1 169 EUR.

Горепосоченото дава приблизителна представа за това, че съвкупната административна тежест на равнище ЕС възлиза на около 6,3 милиарда EUR.

## **4. Цели**

За да се повиши конкурентоспособността на микросубектите, както и да се освободи техният потенциал за растеж, административната тежест следва да бъде сведена до минимум. Целите са:

- намаляване на административната тежест върху бизнеса в ЕС, и по-специално върху МСП и микросубектите, като се прилагат предпазни мерки за защита и информиране на заинтересованите страни;
- хармонизиране на изискванията за отчитане за микросубектите с действителните потребности на тези, които използват или изготвят отчетите.

## **5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА И ТЯХНОТО ОЧАКВАНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ**

### **5.1. Описание на вариантите на политиката**

Службите на Комисията предвиждат следните възможни варианти на политиката:

Вариант 0. Директивите не се променят

Вариант 1. Насърчава се цялостно използване на съществуващите варианти в счетоводните директиви

Вариант 2. Задължително освобождаване на микросубектите от обхвата на директивите

Вариант 3. Възможност държавите-членки да освобождават микросубектите от обхвата на директивите

Вариант 4. Въвеждане на опростен режим на задължително отчитане за микросубектите

Вариант 5. Изменения на счетоводните директиви без да се въвежда микрокатегорията

## **5.2.        Вариант 0. Директивите не се променят**

Съгласно основният сценарий действия не се предприемат, а всичките 5,4 милиона микродружества продължават да прилагат правилата за отчитане от директивите и да изразходват около 6 милиарда EUR годишно, за да спазват задълженията за предоставяне на информация.

## **5.3.        Вариант 1. Насърчава се цялостно използване на съществуващите варианти в счетоводните директиви**

В случай, че не бъдат направени законодателни промени, Комисията все пак може да призове държавите-членки да използват всички варианти за опростяване, предвидени в директивите.

По предварителна оценка потенциалните икономии от цялостното прилагане на съществуващите прагове и освобождавания възлизат на 1,8 милиарда EUR за сегмента на микропредприятията. Малко е вероятно обаче тази сума да бъде постигната. Настоящата директива се основава на общите изисквания с възможността държавите-членки да освобождават само от някои от тези изисквания, действайки „на парче“. Не съществува възможност за по-общо освобождаване, което затруднява прилагането на тези варианти, а по този начин ги прави като цяло по-непривлекателни за държавите-членки.

Освен това този вариант не би помогнал за намаляване на тежестта в държавите-членки, които вече прилагат вариантите. Той не би разрешил и въпроса с противоречието между изискванията на счетоводните директиви и потребностите на ползвателите в най-малките дружества, както и административната тежест, която произтича от това.

## **5.4.        Вариант 2. Задължително освобождаване на микросубектите от обхвата на директивите**

Задължителното освобождаване на микросубектите би отстранило на равнище ЕС всички изисквания за отчитане за тази група предприятия, което представлява случай на максимална хармонизация. Въздействието на този вариант е същото като максималното въздействие на вариант 3, описан в следващия раздел.



Поради различия в счетоводните практики и традиции на отчитане в целия ЕС обаче малко е вероятно подобно предложение да бъде политически приемливо за някои държави-членки.

### **5.5. Вариант 3. Възможност държавите-членки да освобождават микросубектите от обхвата на директивите**

Държавите-членки ще имат възможността да определят най-важните правила, които микросубектите би следвало да спазват, както и например да обединяват различни правила за отчитане в едно.

Очаква се освобождаването на микросубектите от обхвата на счетоводните директиви да има следното въздействие:

**Намаляване на административната тежест.** По сценарий „максимум“, при който всички държави-членки освобождават микродружествата и не налагат допълнителни изисквания, потенциалната икономия в резултат на предложението се оценява на 6,3 милиарда EUR (може да варира в границите от 5,9 милиарда до 6,9 милиарда EUR). Възможно е обаче много държави-членки след освобождаване на микросубектите от задълженията на четвъртата директива да наложат други изисквания във връзка с отчитането, например за хармонизиране на данъчната и финансовата отчетност. Подобни алтернативни изисквания е вероятно да ограничат намаляването на тежестта за дружествата. На този етап обаче е невъзможно да се представи количествено потенциалното въздействие на равнище ЕС.

**По-уместна и разбираема информация за основните ползватели, включително данъчните органи и кредиторите, както и управителните органи.** Счетоводните отчети биха могли да отговарят в по-голяма степен на потребностите на заинтересованите страни и управителните органи на микропредприятията, като вземат предвид критерият за разбираемост.

**Липса на значително отрицателно въздействие върху информацията за външните заинтересовани страни и защита на кредиторите.** Основните ползватели на счетоводните отчети на микросубектите са банките и данъчните органи. Като цяло банките не се интересуват от сложната счетоводна информация, предоставяна съгласно изискванията на директивите. В отговор на консултацията на Комисията от 2007 г. както банките, така и промишлеността принципно подкрепиха освобождаването на микросубектите от изискванията на счетоводните директиви.

**Въздействие върху единния пазар и равнопоставеност.** Очаква се въздействието върху единния пазар да бъде незначително, тъй като потребността от финансово отчитане на микросубектите е опростена и задължителното счетоводно отчитане като цяло не е важен източник на информация. Освен това само малка част от микросубектите извършват трансгранична дейност.

**Известно отрицателно въздействие върху събирането на статистически данни** в някои държави-членки, което би могло да изиска промяна в методологията на събиране на статистически данни.

**Липса на отрицателно въздействие върху събирането на информация за данъчното облагане.** Данъчните органи имат правомощия да изискат информация съгласно своите изисквания за отчитане, както и да провеждат проверки (одити) на финансовата информация.

**Намаляване на работата на счетоводителите** при изготвяне и одитиране на задължителните счетоводни отчети. Очаква се това да бъде отчасти заменено с използването на труда на професионалните счетоводители за други цели, които носят по-висока добавена стойност.

**Социални аспекти.** Известно намаляване на широкодостъпната информация, до която имат достъп служителите в микросубектите. Поради прекия контакт обаче, който служителите обикновено имат с управителните органи и собственици на микросубектите, публикуваните финансови отчети имат по-незначителна роля за задоволяване на потребностите от информация. Положението е подобно на това при дружествата с ограничена отговорност със същата големина.

**Екологични аспекти.** Незначително положително въздействие, дължащо се на намаляване на дейностите по отчитане и архивиране.

**Информация за широката общественост.** Известно намаляване на широкодостъпната информация, до която имат достъп външни лица. Този интерес обаче по правило не е много висок.

#### **5.6.        Вариант 4. Въвеждане на опростен режим на отчитане за микросубектите**

Един от вариантите е в счетоводните директиви да бъде включен режим, създаден специално за микропредприятията. За разлика от „варианта освобождаване“ подобен нов режим би изисквал по-дълъг период за подготовка и въвеждане. Следователно, с оглед на настоящите срокове, той не е подходящ за постигане на незабавно намаляване на тежестта.

#### **5.7.        Вариант 5. Изменения на действащите директиви без да се въвежда микрокатегорията.**

Възможно е да бъдат направени някои бързи промени в счетоводните директиви. Те биха могли да доведат до ограничени икономии по отношение на тежестта за кратък период от време. Те обаче не разрешават основния проблем с противоречието между счетоводните директиви и потребностите на ползвателите.

По-съществените изменения биха изисквали по-дълъг период от време за подготовка и те следователно не са подходящи за постигане на незабавно намаляване на тежестта.

### **6.        СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ОБОСНОВКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА**

Вариантът, който осигурява най-голямо намаляване на тежестта, е този с освобождаване на микросубектите. Този вариант може да бъде приложен и в

най-кратък срок. Следователно Комисията счита този вариант като най-подходяща алтернатива за значително намаляване на административната тежест върху малките предприятия, както и за хармонизиране на изискванията за отчитане с потребностите на тези, които ползват или изготвят отчетите.

## **7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Настоящото предложение е тясно свързано с общото модернизиране и опростяване на четвъртата и седмата счетоводни директиви. Поради тясната връзка между тези мерки мониторингът и оценката ще бъдат извършвани заедно. Подробният план за мониторинг ще бъде част от цялостната стратегия за мониторинг във връзка с обща ревизия на счетоводните директиви.

Оценката на въздействието и функционирането на освобождаването на микросубектите ще включва оценка по отношение на ключовите цели за по-добро хармонизиране на счетоводните правила и потребностите на тези, които ползват или изготвят финансовите отчети, и цялостното намаляване на административната тежест. Освен това ще бъдат разгледани качеството и достъпността на съответната финансова информация за заинтересованите страни.