



V Praze 8. února 2024

Čj.: OVA 43/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona o účetnictví

I. Úvod

Cílem nového zákona o účetnictví je modernizovat stávající účetní pravidla tak, aby vyhovovala aktuálním požadavkům uživatelů na účetní výkaznictví, aby nevytvářela překážku pro volný pohyb zboží, služeb a kapitálu, a nesnižovala konkurenceschopnost ani nediskvalifikovala české subjekty na evropském nebo celosvětovém trhu.

Jedná se o rozsáhlý návrh zákona, který ve svých 218 paragrafech na 99 stranách textu mění dosavadní koncepci účetnictví s položením důrazu na účetní výkaznictví, kdy jeho cílem je poskytnout relevantní informace o finanční situaci a výkonnosti účetní jednotky pro ekonomické rozhodování třetích stran a řízení účetní jednotky. Opírá se o mezinárodní účetní standardy IFRS a reflektuje razantní vývoj v ICT. Současně zavádí nové povinnosti pro účetní jednotky jako např. Zprávy o udržitelnosti.

Realizace zamýšlených cílů však vyžaduje změnu 115 zákonů a vyhlášek.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva RIA je rozdělena na 12 částí. První část se věnuje obecnému rámci změn a popisu současného stavu, následných 11 částí se zabývají jednotlivými problematikami nového zákona o účetnictví (identifikovanými na základě jejich významnosti), jejich definicí, návrhem variant a jejich vyhodnocením.

Základním problém této ZZ je již v pojetí metodického zpracování, kdy se faktické dopady na uživatele zákona projeví až po sepsání a detailním vyjádření v jednotlivých vyhláškách a v doprovodném zákonu o účetnictví, který zasáhne do dalších zákonů a především do zákona o daních z příjmů, což bude faktickým vyjádřením dopadu na adresáty normy.

K předložené ZZ RIA lze také konstatovat, že neobsahuje hodnocení dopadů např. k takovým částem zákona jako je nově pojaté oceňování nebo technické zhodnocení versus opravy.

Shrnutí ZZ RIA

Doporučujeme doplnit sekci „Agregované dopady návrhu zákona“

- 3.1: Určité dopady na veřejné rozpočty byly identifikovány. Doporučujeme přepsat z “Ne” na “Ano”
- 3.2: Chybí identifikace forem dopadu na dotčené subjekty.
- 3.3: Chybí identifikace forem dopadu na dotčené subjekty.
- 3.9: Chybí identifikace forem dopadu na dotčené subjekty.

Identifikace dotčených subjektů

V mnoha částech textu ZZ RIA chybí detailní identifikace dotčených subjektů a popis způsobu, kterým budou tyto subjekty v rámci legislativní změny dotčeny. Například v bodě 2.4 je identifikace provedena v jedné větě slovy: “Subjekty (účetní jednotky) spadající do působnosti nové účetní legislativy.” Často chybí kvantifikace dotčených subjektů. Taková identifikace je nedostatečná.

Návrh variant řešení, Identifikace nákladů a přínosů, Vyhodnocení variant

Pro zajištění kvalitního vyhodnocení přínosů a nákladů je nutné zvážit více než dvě varianty řešení. V mnoha částech textu je jedinou alternativou vybrané variantě nulová varianta, což je nedostatečné.

Současná analýza nákladů a přínosů se vztahuje pouze na náklady a přínosy vycházející z implementace změn. U varianty 0 se tedy neuvažují žádné přínosy a náklady. Pro správné závěrečné hodnocení variant je nutné analyzovat a následně porovnat náklady a přínosy při zachování současné právní situace.

Identifikované přínosy a náklady jsou často založeny na domněnkách. Tento problém se objevuje v mnoha částech ZZ RIA. Doporučujeme doplnit o data a dodatečné vysvětlení.

V části „Zhodnocení rizika“ často chybí kvantifikované odhady zhodnocených rizik společně se zdroji, z nichž by dané odhady vycházely.

– Například v sekci 5.16. je uvedeno, že „v případě nečinnosti může díky významně rostoucí inflaci, která se může promítnout díky vyšším cenám do vyššího obrátu či nárůstu výše aktiv, dojít k nárůstu počtu účetních jednotek, které budou díky překročení limitů nově podléhat povinnému auditu a budou tak nuceni hradit další náklady na zajištění auditu účetní závěrky.“ V sekci není dále rozvedeno, jak velké riziko vzniká v případě nečinnosti či jak vysoká míra inflace musí být, aby dané riziko nastalo.

– Hodnocení rizik jsou v určitých částech ZZ RIA taktéž napsány příliš stručně (například 10.16) či vůbec (například 8.14). Doporučujeme doplnit o relevantní analýzy.

ZZ RIA prezentuje v kapitole *Návrh řešení* grafický přehled vyhodnocení variant, který dle slov autorů nemá “kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant.” Toto “zpřehlednění” není nicméně v textu odůvodněno a metodologie, na němž bylo vytvořeno, není v textu vysvětlena. Doporučujeme grafické znázornění vymazat a nahradit jej detailním slovním odůvodněním.

V mnoha částech textu ZZ RIA je v rámci *Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení* objasněno příliš krátce. Doporučujeme důkladně rozepsat komparaci variant včetně porovnání nákladů a přínosů.

– Příkladem může být sekce 10.18., kde je uvedeno, že „nejvhodnějším řešením pro implementaci předmětné změny do zákona o účetnictví je varianta 1, která je nejvýhodnější jak z pohledu nákladů implementace, tak z pohledu zvýšení právní jistoty na všech stranách.“ Zde autoři nedostatečně vysvětlují, proč jsou náklady implementace u varianty 1 nižší než u

alternativních možností. Výše v textu zároveň chybí kvantifikace těchto nákladů a místo toho mají varianty popisy formou jedné věty.

Připomínky k jednotlivým částem ZZ RIA:

Větší důraz na výkaznictví

Zde jsou uvažovány pouze dvě varianty, a to stávající stav či nový přístup – důraz na finanční výkaznictví. Nejsou analyzovány dopady, které to přinese pro účetní jednotky, které byly dosud zvyklé na jinou filosofii zákona a doprovodné vyhlášky. U zvolené varianty je jen argumentováno pozitivním vlivem na transparentnost dotčených účetních jednotek. Sekce 3.13 identifikuje u Varianty 1 výhodu ve formě snížené administrativní zátěže. Text nicméně dále nekvantifikuje míru daného očekávaného snížení, a přesto variantě autoři v tabulce Vyhodnocení variant udělují hodnocení 1.

Rozšíření možnosti použití IFRS

V této části jsou opět jen dvě varianty, a to zachování stávajícího stavu a varianta rozšíření možnosti použití IFRS. V popisu „cílového stavu se také počítá s určitou reflexí daňového práva“, dále ale není nic uvedeno, i když to bude mít největší dopad na uživatele normy. Chybí jakákoli čísla, kolika entit se povinnost sestavit konsolidovanou účetní závěrku dle IFRS týká. Píše se, že „kritérium zohledňuje náklady dotčených účetních jednotek na implementaci případné změny“, ale bez jakýchkoli dalších údajů.

Rozsah definice subjektu veřejného zájmu

Není zde vůbec vyhodnocena změna, ke které došlo v roce 2016, kdy se zásadním způsobem změnil počet subjektů veřejného zájmu. Označení subjektu veřejného zájmu je vysoce politickou otázkou a zaslouží si minimálně mezinárodní srovnání v rámci EU, a to ať již z pohledu zaměstnanosti, dopadu na celkovou ekonomiku státu apod. Jsou tři varianty a jejich odůvodnění je zcela nedostatečné.

Audit

V této oblasti dochází k poměrně zásadní změně, téměř třikrát se zvyšují limity pro subjekty, kdy je dán povinný audit. Bude přibližně o polovinu méně subjektů, které budou mít povinný audit ze zákona. Chybí však jakékoli podrobnější srovnání na úrovni EU a není vůbec zhodnocen dopad na auditorskou profesi. Tři uvažované varianty, stávající stav nebo zohlednění inflace u limitů pro povinný audit od doby jejich účinnosti, či osvobození malých účetních jednotek od povinného auditu – minimální transpozice, potřebují podrobnější analýzu.

Povinnosti vedení účetnictví u fyzických osob

Jedná se o zásadní změnu, kdy v současné době jsou fyzické osoby povinny vést účetnictví od hranice 25 mil. Kč. V nově uvažované variantě, která byla zvolena jako jediná, ze které vyplývá, že fyzické osoby budou nově účetní jednotkou pouze na základě svého rozhodnutí. Při úvaze o ponechání stávající varianty, či varianty přijaté chybí jakákoli čísla, kolika subjektů se to bude týkat a případné další dopady např. do oblasti daní

Povinnost vedení účetnictví u některých nestátních neziskových organizací

V současné době se tato povinnost dotýká cca 200 tisíc nestátních neziskových organizací. Jsou uvažovány jen dvě varianty, a to ponechání stávajícího stavu a varianta zúžení okruhu účetních jednotek (zrušení povinnosti účtovat pro malé nestátní neziskové organizace), která také byla zvolena. Chybí zde opět jakékoli vyčíslení očekávání, kolika organizací se to pravděpodobně bude týkat.

Zrušení možnosti vedení účetnictví ve zjednodušeném rozsahu

Tato problematika se týká příspěvkových organizací, jejichž zřizovatel tak rozhodl a také mikro a malých účetních jednotek. Jedná se např. o spolky, odborové organizace, církve, honební společenstva, obecně prospěšnou společnost, nadační fond, ústav, SVJ. Zde je opět uvažována jen jedna varianta, tj. zrušení možnosti vedení účetnictví ve zjednodušeném rozsahu. Je jen konstatováno, že tyto účetní jednotky nově povedou podvojně účetnictví nebo hotovostní účetnictví. Ve zdůvodnění je uvedeno, že tato varianta přinese zvýšenou transparentnost dotčených účetních jednotek, aniž by bylo vysvětleno, v čem větší transparentnost při hotovostním účetnictví spočívá.

Rozsah povinnosti konsolidovat

Zde jsou uvedeny dvě varianty, a to zachování stávajícího stavu a varianta rozšíření výjimky z konsolidační povinnosti. Bez větší argumentace bylo rozhodnuto o zachování stávajícího stavu.

Postupy účtování pro účetní jednotky veřejného sektoru

Vedle varianty zachování současného stavu byly ještě uvažovány varianty – Postupy účtování jako součástí závazné prováděcí vyhlášky nebo Postupy účtování jako metodické doporučení. Bez hlubšího zdůvodnění byla zvolena varianta Postupů účtování jako součástí závazné prováděcí vyhlášky.

Možnost převodu práv a povinností v oblasti účetnictví veřejného sektoru

Tato problematika se týká především většiny územních příspěvkových organizací (zřizovaných obcemi a kraji). Byly uvažovány jen varianty – Ponechání současného stavu a varianta umožnění převodu práv a povinností v oblasti účetnictví veřejného sektoru, která také byla zvolena s tím, že se předpokládá efektivnější výkon účetní služby jako benefit výhod centralizovaných služeb, doplněný o výhodu nevyvádění peněžních prostředků a interních informací z veřejnoprávní korporace ven.

Povinná technická forma účetních dokumentů pro účetní jednotky veřejného sektoru

Zde se pracuje se třemi variantami – zachování současného stavu nebo možnost výhradně technické formy účetních dokumentů a varianta povinnosti výhradně technické formy účetních dokumentů. Byla vybrána varianta povinnosti výhradně technické formy účetních dokumentů s tím, že přes vyšší náklady na implementaci a harmonizaci tak tato povinnost úzce koreluje se snahou digitalizovat veškeré procesy spojené s činností veřejné správy.

Přezkum účinnosti regulace

Texty Přezkumu účinnosti regulace jsou příliš obecné. Je nutné stanovit časový horizont přezkumu a zároveň kvantifikovatelná kritéria, na základě kterých bude přezkum probíhat.

V některých případech (například v kapitole 11) je část “Přezkum účinnosti regulace” z textu úplně vynechána.

Konzultace a zdroje dat

ZZ RIA využívá nedostatečné zdroje. Nutné využít kvalitativní a kvantitativní data vycházející například ze zemí, které implementovaly legislativu podobné těm navrhovaným v ZZ RIA. Konzultace jsou samy o sobě nedostatečné.

V sekci 3.13 identifikují autoři při Variantě 1 výhodu ve zvýšené transparentnosti. Dle autorů se ukazuje “že aplikací IFRS - EU se společnosti staly otevřenější k investorům a jiným uživatelům účetních závěrek.” V textu nicméně chybí specifikace, v jakých společnostech či státech daná změna proběhla či jaký je zdroj dané informace. Tato situace nastává i dále v textu. Doporučujeme doplnit o relevantní informace.

III. Shrnutí připomínek

Kromě výše uvedených nedostatků je zásadním problémem této ZZ RIA samotné pojetí metodického zpracování, kdy není zohledněno, že faktické dopady jsou velmi závislé na detailním vyjádření v jednotlivých vyhláškách a v doprovodném zákonu o účetnictví, který zasáhne do řady dalších zákonů včetně zákona o daních z příjmů. Celkový dopad tak bude možné analyzovat, až budou k dispozici doprovodný zákon k zákonu o účetnictví a další nezbytné vyhlášky. Následně by celkové dopady měly být analyzovány v komplexní závěrečné zprávě RIA tak, aby mohly být posouzeny jednotlivé varianty řešení v jejich celku a nezbytném detailu a zvolena preferovaná varianta. Nezbytné je doplnění přehledu norem, které budou v případě přijetí návrhu dotčeny včetně jejich cílů a zvolených nástrojů, což by mělo umožnit alespoň rámcově identifikovat související očekávané dopady tak, aby mohly být zahrnuty do komplexní analýzy.

III. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání Návrhu zákona o účetnictví přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise