



СЧЕТОВОДНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ В НАШИ ДНИ И В БЪДЕЩЕ



Илия Илиев

Дипломиран експерт-
счетоводител и регистриран
одитор

Мариан Николов

Дипломиран експерт-
счетоводител и регистриран
одитор

*„Когато не знаеш къде отиваш,
винаги отиваш другаде.“*

Ключови думи:	Резюме
Счетоводно законодателство Европейска хармонизация на счетоводството Търговски закон Счетоводно право Закон за счетоводството	Целта на настоящия материал е, без да претендира за изчерпателност, да направи преглед на по-важните процеси и събития, които обуславят развитието на счетоводното законодателство през периода след 1990 година до днес и на тази база да се опита да посочи постиженията и грешките, както и възможните решения напред. За тази цел авторите са обособили четири теми, които ще бъдат разгледани, а именно: откъде тръгнахме, какво постигнахме, какво не успяхме, както и какво предстои или какво трябва да направим.

ВЪВЕДЕНИЕ

Изборът на горния цитат от незабравимия Мечо Пух и компания на Алън Милн показва в голяма степен какво е нашето разбиране за развитието на счетоводното законодателство в България в наши дни. Много би ни се искало да вярваме, че този цитат няма да е валиден за това развитие в бъдеще... Всъщност още в началото трябва да уточним какво влагаме за целите на настоящото изложение в израза „в наши дни и в бъдеще“. Ако „в бъдеще“ е много лесно да се дефинира като период от време, който предстои от днес, от утре, от другия месец нататък, то какво приемаме, че е „в наши дни“? Приема се за нормално и естествено, като че ли се разбира от само себе си, че когато говорим „за днес“ и „преди“, ние обикновено имаме предвид, че „днес“ е времето след 10 ноември 1989 година, а съответно „преди“ е това преди тази дата. Това личи дори и в ежедневните разговори между хората (поне тези на възраст 40 и нагоре години) по съвсем обичайни житейски поводи... По същата логика, както и имайки предвид темите на другите доклади,

включени в конференцията¹, разглежданият период („в наши дни“) се отнася до годините след 1989 година, когато започва смяната на общественно-политическото устройство на страната и свързаните с това промени в икономиката.

§ 1. Откъде тръгнахме?

Къде бяхме в края на 1989 година и началото на 1990 година като общество и икономика?

Едва ли в края на 1989 година мнозинството от българските граждани си дават сметка за действителното състояние на нещата и мащаба на промените, които предстоят. Обществото бавно осъзнава, че един цял свят се е срутил и че нищо няма да бъде същото². В политическата система на страната настъпват промени (многопартийност, свобода на словото, свободни избори), които не са познати за няколко поколения, свикнали с монопола на комунистическата партия. Същевременно настъпват промени и в икономиката на страната, която към края на 80-те години е почти 100% държавна и, меко казано, не се намира в добра кондиция³. Тези промени са обусловени от промените в политическата ситуация в Европа и света и от промяната в отношенията между страните от т. нар. социалистически лагер. Става ясно, че пътят на България ще бъде в посока европейска интеграция, демократизиране на обществото и преминаване от държавно-планова към свободна пазарна икономика с преобладаваща частна собственост. През м. януари 1989 година е приет Указ 56⁴, а към края на същата година вече има регистрирани частни фирми, които обаче все още не играят съществена роля в българската икономика. По това, че трябва да се върви към свободна пазарна икономика, като че ли има най-голямо съгласие, нещо повече, самата комунистическа партия в края на своето управление открито говори за това, включително е прието и съответно законодателство (Указ 56).

Именно икономическите процеси и промените в тях са основните фактори, които имат отношение и към темата за промените, и към развитието на счетоводното законодателство⁵.

Какво беше състоянието на счетоводното законодателство и от къде тръгнахме през 1990 година?

Доколкото изобщо можем да говорим за съществуване на счетоводно законодателство преди 1990 година, то става дума за

¹ Конференция „Развитие на счетоводното законодателство в България“, проведена се на 02 октомври 2020 година в Икономически университет – Варна. Организатори на конференцията са Регионална организация Варна към ИДЕС и Икономически университет – Варна.

² Ако направим паралел с времето днес, в условията на коронакриза, като че ли отново преживяваме процес на промяна на нормалността, с която посвикнахме.

³ По този въпрос има редица изследвания, които доказват, че финансово-икономическото състояние на държавата в тези години е в плачевно състояние.

⁴ Указ 56 за стопанската дейност, обнародван в Държавен вестник, бр. 4 от 13 януари 1989 г.;

⁵ Необходимо е да уточним нещо важно, според нас, което ще бъде дискутирано и по-нататък. Когато говорим за счетоводно законодателство, не трябва да забравяме, че то е присъща, иманентна част от цялостното търговско законодателство.

регулация, основана на подзаконовни актове. Антон Свраков посочва – „на основата на съветския опит у нас в началото на 50-те години на XX век окончателно се скъсва със законодателния модел за уреждане на счетоводството. Вместо него се налага моделът на строга, централизирана регулация чрез отделни подзаконовни актове.“⁶

Трябва да отбележим, че това се отнася и до цялостното регулиране на стопанския живот. Приетият в края на 80-те години на миналия век Указ 56 за стопанската дейност в никакъв случай не може да бъде коментиран като пример за съвременно търговско законодателство.

Можем да приемем, че през 1990 година България няма търговско и счетоводно законодателство, което да отговаря на изискванията на времето и да бъде основа за изграждане на свободна пазарна икономика.

Същевременно към онзи момент българската икономика има остра нужда от свежи финансови ресурси, за да може да функционира, и страната се обръща към международните финансови институции за осигуряване на заеми. Едно от изискванията на кредиторите е българските предприятия да имат прозрачни (нека да ги наречем читаеми) финансови отчети, което няма как да бъде постигнато без съвременно счетоводно законодателство. А изготвяните дотогава отчети от българските предприятия са предимно със статистическа насоченост. Това е една от причините именно Законът за счетоводството⁷ да бъде първият икономически закон, който е приет през 1991 година от Великото народно събрание (ВНС). Нека да цитираме едно от главните действащи лица в процеса за подготовка на нов Закон за счетоводството, проф. Стоян Дурин, който към онзи момент е началник на управление „Национално счетоводство“ при Министерството на финансите (МФ): „Подготовката на нормативната база на счетоводството бе един много труден процес. До началото на 1990 година ние нищо или много малко знаехме за съществуването на Международните счетоводни стандарти, за директивите на Европейската общност, за теорията и практиката на страните с развита пазарна икономика.“⁸ Посоченото дава много ясна представа за предизвикателствата, които този преход поставя пред бъдещото развитие на счетоводната професия в България. Впрочем не малко от тези предизвикателства като че ли продължават да вълнуват счетоводството и днес.

Когато през 1990 година започва работата по новото счетоводно законодателство (реално става въпрос за първия Закон за счетоводството, който е приет от ВНС и влиза в сила от 01 април 1991 година), в страната няма достатъчен практически, теоретичен и научен потенциал, на който адекватно да се опре този важен процес. Това е разбираемо, имайки предвид развитието на България през предходните

⁶ Свраков, А. Развитие на счетоводното законодателство в България от Освобождението до наши дни, стр. 252, С, 2019.

⁷ Закон за счетоводството, обнародван в Държавен вестник, бр. 4, 01 април 1991 година.

⁸ Дурин, Ст. Сборник доклади 70 години независим финансов одит и 10 години от възстановяване на одиторската професия, С.

социалистически години, а според нас също така и обяснява някои допуснати грешки и слабости след това. Важно е да подчертаем, че към този момент с разработването и приемането на ново счетоводно законодателство се заема държавата в лицето на МФ и конкретно управление Национално счетоводство с ръководител проф. Стоян Дурин. Ако водещата роля на Министерството на финансите е релевантно и очаквано за времето си решение, не така, според нас, стои въпросът с последвалото до днес законотворчество в областта на счетоводството в България.

§ 2. Какво постигнахме?

За нуждите на настоящия материал ние приемаме, че развитието на счетоводното законодателство след 1990 година до наши дни преминава през следните условни етапи⁹:

- I етап – възстановяване на законовата регламентация на счетоводството, която се основава на европейската хармонизация от 1991 до 2001 година;
- II етап – възприемане или пряко прилагане на принципите на МСС след 2001 година до края на 2015 година;
- III етап – преосмисляне на идеята за прилагане на МСС от широк кръг предприятия и промени в посока на ограничаване на техния обхват след 2015 година.

След 1991 година, когато в България започва процесът на първоначално натрупване на капитала, вече се разгръща свободната стопанска инициатива. Законът за счетоводството от 1991 година, който е разработен на основата на IV Директива на Европейския съюз (ЕС), изиграва своята роля за развитие на стопанския живот и предприятията в страната. На 18 юни същата година в Държавен вестник е обнародван и Търговският закон. Трябва да подчертаем, че приемането на Закона за счетоводството през 1991 е събитие, което има голямо значение за икономическите реформи и дейността на предприятията през първите години след 1990. По този повод проф. Дурин посочва: *„Законът за счетоводството създаде основата за бъдещото икономическо развитие на предприятията. Той създаде и доверие в международните финансови институции и чуждестранни инвеститори, че счетоводствата на предприятията ще осигурят съответната информация за тяхното функциониране съобразно пазарните принципи. Като се има предвид всичко това, Законът за счетоводството може да се определи като исторически поврат в счетоводната и икономическата дейност на предприятията.“*¹⁰ Това е съпътствано с множество проблеми, които са обусловени както от липсата на опит и традиции, така и от неразвитото данъчно законодателство. Въведени са концептуално нови принципи, които

⁹ Виж също Свраков, Антон. Счетоводството в услуга на инвеститорите, сборник доклади, Ролята на счетоводството и одита, Четвърти конгрес на ИДЕС, 18-19 април 2005 г.

¹⁰ Дурин, Ст. Сборник доклади, 70 години независим одит и 10 години от възстановяване на одиторската професия в България;

съвсем обективно не могат да бъдат лесно възприети особено когато влизат в колизия с данъчни и други норми. Те са в дисонанс с дотогавашното разбиране за ролята на счетоводството, в професията и предприемачите. Примери в това отношение са принципите, регламентирани в чл. 5 на ЗСч:

- предимство на съдържанието пред формата (добавен през 1998 година);
- текущо начисляване (добавен през 1996 година);
- вярно и честно представяне (добавен през 1998 година).

Една от нормите, които звучат революционно за България в ЗСч от 1991 година, е текстът на чл. 6, който гласи:

„Чл. 6, (1) Министерският съвет утвърждава национални счетоводни стандарти и национален сметкоплан, съобразени с международните счетоводни стандарти и настоящия закон.

(2) В националния сметкоплан се включват сметки, обособени в разделите: капитал, дълготрайни активи, материални запаси, разчети, финансови средства, разходи, постъпления (приходи), задбалансови сметки.“

В изпълнение на тези изисквания на закона през 1992 година (ПМС 276/30 декември 1992 г.) са приети Национални счетоводни стандарти (НСС), които влизат в сила от началото на следващата 1993 година и Национален сметкоплан (приет с ПМС 27/20 февруари 1991 г., в сила от 01 април 1991 година). С приемането и на тези актове можем да отбележим, че е завършен началният етап на счетоводната реформа. Разбира се, че през годините на действието им в тях са извършвани промени и допълнения, но тяхното детайлно разглеждане не е предмет на този материал.

Не бива да пропускаме да отбележим и това, че след повече от четиридесет години със ЗСч в България е възстановена фигурата на дипломирания експерт-счетоводител.

Тук искаме да акцентираме на един, според нас, ключов факт. Подготовката, разработването и въвеждането на новото счетоводно законодателство става с методичното и практическо ръководство на управление Национално счетоводство при МФ. Отново ще споделим, че на този етап основният двигател на промените е държавата в лицето на експертите, които са се нагърбили с тази изключително тежка и отговорна задача. И която, според нас, определено те решават успешно.

След кризата от 1996 – 1997 година и последвалите години на икономическо възстановяване и приватизация към края на 90-те години и началото на новия век има нужда от промени в бизнес средата, които да я направят по-привлекателна за инвеститорите.

В отговор на това през 2001 година се отменя приетият през 1991 година Закон за счетоводството и е приет нов, който влиза в сила от началото на 2002 година. Основната цел и посока е да се създадат условия за пълно и повсеместно прилагане на МСС. Приети са нови НСС,

които като философия и практика са изключително близки до МСС (дори следват същата номерация). Националният сметкоплан е отменен и заменен с примерен такъв, който вече няма задължителен характер (нещо, което днес изглежда напълно логично, но тогава звучи революционно за голяма част от счетоводните кадри, работили преди 1989 година).

Най-значимата концептуална промяна е въвеждането на прякото прилагане на МСС за значителна група от предприятия в България¹¹. Определено можем да твърдим, че промените в периода 2002 – 2005 година са най-значими след тези от 1991 година и поставят на изпитание ръководствата на предприятията. Това решение е стремеж страната ни да покаже, че счетоводството все повече ще отговаря на нуждите на инвеститорите, каквото е неговото основно предназначение. В широкия кръг на очаквано заинтересованите потребители на финансовите отчети, изготвени в съответствие с МСС, попадат и много предприемачи, които трябва да четат финансови отчети, изготвени на база МСС, но те нямат нито необходимата им подготовка, нито практическата полза от това. Това са собственици на малък и среден бизнес, който обаче е задължен от актуалната редакция на Закона за счетоводството да ползва МСС като рамка за изготвяне на финансовите си отчети. Нека добавим към този кръг и третите лица – ползватели на информация от финансовите отчети. Не са редки случаите, в които тези трети лица (представители на държавата, банки – кредитори) не разбират финансовите отчети, изготвени в съответствие с МСС (и днес продължава практиката в някои банки да се искат форми на баланс и ОПР за статистически нужди). Не се отчита, че англосаксонската концепция на МСС не може лесно да бъде приложена в страна с континентална правна доктрина, както и обяснимата липса на капацитет, включително и професионален, за правилното прилагане на МСС¹².

По този повод Велин Филипов, тогава председател на Националния съвет по счетоводство, пише: *„В контекста на състоянието и развитието на националната икономическа среда и потребността (с оглед броя и обхвата на потребителите на информацията) от изготвянето и представянето на финансова информация от малките и средни предприятия се налага очевидният извод, че концептуално международните стандарти не покриват контингента на малките и средни предприятия, поради което те са неподходяща и неадекватна (базирайки се на основното разбиране за съпоставимост на разходите и ползите) счетоводна база за изготвяне и представяне на техните годишни финансови отчети. Доказателства за коректността на изложените съждения е стартираният и развиващ се проект на Съвета по международни счетоводни стандарти (СМСС), адресиран до разработването на специфична общовалидна в световен мащаб рамка,*

¹¹ В сила от 01 януари 2005 година.

¹² В подкрепа на бизнеса и професията, във връзка с прилагането на новото счетоводно законодателство, в сила от началото на 2002 година, ИДЕС заедно с Министерството на финансите подготвят общо становище по отношение на оценките на дълготрайните материални активи.

по аналог на МСФО, за докладване на финансовата информация на малките и средни предприятия, наречена Международни стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия (МСФОМСП)¹³.

С течение на времето става ясно, че разбирането за повсеместно прилагане на МСС в България следва да бъде преразгледано. Считано от 01 януари 2016 година в сила влиза нов Закон за счетоводството (трети след промените от 1989 година). Задължителното прилагане по законов път на МСС е силно ограничено, независимо че редица предприятия продължават да изготвят финансовите си отчети на база на МСС, без да имат законово задължение за това. Малко по-късно, с промените в Закона за счетоводството, които са в сила от 1 януари 2019 г., задължителното приложение на МСС у нас се ограничава до минималното изискване на Регламент (ЕО) No 1606/2002 г. на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 г.

Трябва да посочим, че при предходните значими промени в счетоводното законодателство през 1991 и 2001 година това е съпроводено и със значими промени в НСС¹⁴, докато с приемането на закона, в сила от 2016 година, в НСС се променят само заглавията, както е добавен СС 42 – *Прилагане за първи път на НСС*. Това е твърде важен въпрос, тъй като на практика НСС не са се променяли и развивали вече почти 20 години (малко по-надолу ще посочим какви са причините за това, според нас)!

Дотук очертахме в основни линии какви са по-значимите промени в счетоводното законодателство. Необходимо е да посочим, че през този период има и много съществени промени в данъчното законодателство, което по един или друг начин има отношение и влияе както на бизнес средата, така и на възможността за адекватно прилагане на МСС, които, както посочихме, са една различна от познатата за България счетоводна философия. Не бихме казали обаче, че Търговският закон получава своето развитие през този период, доколкото счетоводното законодателство е иманентна част от търговското такова. Причините за това са дълбоки и в рамките на този материал няма как да бъдат дискутирани, независимо че имат пряко отношение и към разглежданите проблеми.

И все пак какво постигнахме през тези 30 години? По наше мнение, преди всичко друго, в страната се натрупва опит и познания в овладяването на една нова счетоводна философия. Това се случва както чрез големите мултинационални компании, които инвестират в България, така и чрез навлизането заедно с тях на големите одиторски компании, но най-вече заедно с проявената от колегията професионална любознателност и отговорност. През тези години се създава и утвърждава ИДЕС, редица български одиторски практики стават част от международни мрежи, а техните съдружници и партньори

¹³ Филипов, Велин. Счетоводната система в Р България – състояние, предизвикателства и перспективи за развитие, сборник Ролята на счетоводството и одита, 17-18 април 2005;

¹⁴ В периода от началото на 2005 до края на 2015 НСС се наричат Национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия (НСФОМСП).

придобиват релевантни умения в изготвянето и одитирането на финансови отчети по МСС.

Можем да посочим като постижение и това, че след 2001 година се направи опит държавата в лицето на МФ да излезе от регламентацията на счетоводството. След 2000 година се закрива управление „Национално счетоводство“ (НС) в МФ. Това на пръв поглед положително действие не е последвано от следващото, а именно на мястото на управление НС да бъде създадена адекватна професионална структура, която да има грижата за разработване и въвеждане на счетоводни норми.

§ 3. Какво не успяхме?

Много е трудно в рамките на един подобен материал да се изброят всички нерешени проблеми, като ние бихме искали да акцентираме на няколко, без да претендираме за изчерпателност.

На първо място, през целия този период една не малка част от бизнеса в страната не успява да възприеме пълноценно счетоводството като език на бизнеса. Независимо от приложимите счетоводни стандарти за голяма част от мениджърите счетоводството има значение за определяне на данъците (ако може да са по-малко). Това е важно, защото, когато изискванията са занижени, няма как отговорът на тях да е с високо качество.

Разработването и въвеждането на счетоводно законодателство е оставено на Министерството на финансите, което довежда до правене на промени само и доколкото това се изисква от членството ни в ЕС. Според нас, липсата на адекватен и достатъчен административен капацитет опорочава, даже обезсмисля въвеждането на редица европейски регулации в българската счетоводна и одиторска действителност. Получава се така, че въвеждането на редица такива регулации става без адекватно обсъждане със заинтересованите и прилагащи ги субекти в България. В страната ни продължава да няма разработена концепция за това какво счетоводно законодателство е необходимо.

ИДЕС продължава да бъде единствената международно призната професионална организация в областта на счетоводството в България. Липсва международно призната професионална организация на счетоводители и съставители на финансови отчети в България. В тази връзка споделяме разбирането на колегата ни Димитър Желязков, че *„...една професия не се развива на база лични интереси на тези, които я упражняват, а на база на обществения интерес и съществуващите международни регламенти.“*¹⁵ Когато се коментира тази тема, обичайно дискусиите дали такава организация е необходима, са несъдържателни. Държавната администрация не желае да е част от този процес, а самите

¹⁵ Желязков, Димитър. „Защо професията на експерт-счетоводителите и независимите финансови одитори в Р България не се развива ефективно през 21 век?“, Годишник на ИДЕС, 2016 г.

професионални общности нямат разбирането, че функционирането на международно призната професионална организация в областта на счетоводство в България ще бъде от полза за професията.

Търговският закон изостава в частта си, която се отнася до счетоводството на търговците и по такива важни теми, каквито са преобразуванията на търговските дружества и капиталовата адекватност. За разлика от други европейски държави, като Германия, Франция, Испания, Португалия например, където счетоводно-правната материя е част от националните им търговски закони, у нас тези две взаимно свързани материи не само са разделени (Търговски закон и Закон за счетоводството), но и остават несинхронизирани.

Както отбелязахме по-горе, Националните счетоводни стандарти не са търпели развитие по същество от близо двадесет години. НСС са в настоящият си вид още от въвеждането им със закона за счетоводството от 01 януари 2002 година. Тогава те се преписват от редакцията на МСС във вида им от началото на настоящия век, при това в превод и редакция, които имат своето негативно отражение върху формираната счетоводна практика. Считаме, че няма необходимост да излагаме аргументи защо това обстоятелство е така важно за счетоводството и одита в България.

§ 4. Какво предстои или какво трябва да направим?

Може би отговорът на този въпрос е лесен, ако погледнем какво не успяхме да направим. Ние считаме, че на първо място, това, което е необходимо да бъде направено, е да оставим нещата в ръцете на професионалистите (това е валидно в почти всички случаи).

Ще отграничим следните, важни според нас, стъпки, които професията и държавата трябва да направят в областта на счетоводното законодателство:

- изграждане на независим професионален орган, който да има за цел разработване и въвеждане на счетоводно законодателство и методология в България;
- цялостна съдържателна редакция на Национални счетоводни стандарти;
- въвеждане на счетоводни стандарти за публичния сектор;
- учредяване на международно призната професионална организация на счетоводители и съставители на финансови отчети в България;
- хармонизиране на търговското законодателство с нормите на счетоводното законодателство у нас, а защо не и въвеждане на счетоводните норми като част от търговския закон в България.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение искаме да подчертаем, че търговското и счетоводното законодателство са едни от важните фактори за функционирането на бизнеса и икономическата среда във всяка развита страна в съвременния свят. Във връзка с това всички заинтересовани страни в този процес – държава в лицето на законодателна и изпълнителна власт, бизнеса в лицето на браншови и работодателски организации и професионалните организации на одитори и счетоводители, следва да осъзнаят ролята и отговорностите си пред обществото за създаване и приемане на такова счетоводно законодателство, което отговаря на нуждите на времето и е предпоставка за устойчиво развитие на икономиката.

ACCOUNTANCY LEGISLATION IN BULGARIA, TODAY AND IN THE FUTURE

Iliya Iliev

*Certified Public Accountant
Registered Auditor*

Marian Nikolov

*Certified Public Accountant
Registered Auditor*

Keywords:	Summary
Accounting regulations European accounting harmonization Commercial laws Bulgarian accountancy act	<i>The purpose of this report is, without claiming to be exhaustive, to review the more important processes and events that determine the development of accounting legislation in the period from 1990 to the present and on this basis to try to point out the achievements and mistakes, as well as possible solutions in the future. To this end, the authors have identified four topics that will be addressed, namely: where we started, what we achieved, what we failed, and what lies ahead or what we need to do.</i>