

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Část Audit

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o účetnictví

1. Audit

1.1. Důvod předložení a cíle

V návaznosti na projevující se vysokou míru inflace a v souvislosti se snahou o snižování administrativní zátěže podnikatelů se navrhuje úprava hranic pro povinný audit u malých účetních jednotek.

1.2. Definice problému

Dle současných podmínek § 20 zákona o účetnictví mají povinnost mít auditorem ověřenou účetní závěrku všechny velké a střední účetní jednotky. Malé účetní jednotky, které jsou akciovými společnostmi nebo svěřenskými fondy podle občanského zákoníku, podléhají povinnému auditu, pokud k rozvahovému dni účetního období, za nějž se účetní závěrka ověřuje, a účetního období bezprostředně předcházejícího, překročily nebo již dosáhly alespoň jednu z těchto hodnot: aktiva 40 mil. Kč, obrát 80 mil. Kč, průměrný počet zaměstnanců v průběhu účetního období 50. Ostatní malé účetní jednotky podléhají povinnému auditu, pokud k rozvahovému dni účetního období, za nějž se účetní závěrka ověřuje, a účetního období bezprostředně předcházejícího, překročily nebo již dosáhly alespoň 2 uvedené hodnoty.

Dle souhrnných informací z vyměřených daňových přiznání počet účetních jednotek, které v období 2018 až 2022 podléhaly povinnému auditu podle stávajícího zákona o účetnictví, činil

- v roce 2018: 18 038,
- v roce 2019: 18 145,
- v roce 2020: 18 694,
- v roce 2021: 18 877 a
- v roce 2022: 19 643 subjektů.

Podíl malých účetních jednotek v těchto letech činil 42 %, 46 %, 45 %, 46 % a 47 % subjektů z celkového počtu auditovaných účetních jednotek.

Zatímco podíl daňových subjektů s povinným auditem a představuje za období 2018 až 2021 v průměru 3,18 % z celkového počtu daňových subjektů, podíl těchto daňových subjektů na celkové roční daňové povinnosti tvoří v průměru přibližně 74 % z celkové daňové povinnosti.

V roce 2022 došlo jak k nárůstu podílu daňových subjektů s povinným auditem na 3,46 % z celkového počtu daňových subjektů tak podílu těchto daňových subjektů na daňové povinnosti na přibližně 76 %.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující stav upravují tyto právní předpisy:

- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Ustanovení § 20 zákona o účetnictví stanoví, že řádnou nebo mimořádnou účetní závěrku jsou povinny mít ověřenou auditorem, kterého účetní jednotka určí způsobem stanoveným v zákoně upravujícím činnost auditorů, účetní jednotky, kterým tuto povinnost stanoví zvláštní právní předpis, a dále

- a) velké účetní jednotky s výjimkou vybraných účetních jednotek, které nejsou subjekty veřejného zájmu,
- b) střední účetní jednotky,

c) malé účetní jednotky, pokud jsou akciovými společnostmi nebo svěřenskými fondy podle občanského zákoníku a k rozvahovému dni účetního období, za nějž se účetní závěrka ověřuje, a účetního období bezprostředně předcházejícího, překročily nebo již dosáhly alespoň jednu z uvedených hodnot

1. aktiva celkem 40000000 Kč,
2. roční úhrn čistého obratu 80000000 Kč,
3. průměrný počet zaměstnanců v průběhu účetního období 50,

d) ostatní malé účetní jednotky, pokud k rozvahovému dni účetního období, za nějž se účetní závěrka ověřuje, a účetního období bezprostředně předcházejícího, překročily nebo již dosáhly alespoň 2 hodnoty uvedené v písmeni c) bodech 1 až 3.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou malé účetní jednotky a orgány veřejné správy včetně finanční správy. Dalšími dotčenými subjekty jsou auditoři, respektive auditorské společnosti. Za dotčené subjekty lze považovat také ostatní externí uživatele účetních informací, především stávající i potenciální investory, banky a ostatní věřitele.

1.5. Popis cílového stavu

Cílem tohoto opatření je snížit zátěž malým účetním jednotkám, které podléhají povinnému auditu úpravou limitů pro povinný audit a zároveň zachovat vyváženou míru mezi náklady na povinný audit a přidanou hodnotou, kterou s sebou ověření účetní závěrky přináší.

1.6. Návrh variant řešení

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 1 – Zohlednění inflace u limitů pro povinný audit od doby jejich účinnosti

Varianta 2 – Osvobození malých účetních jednotek od povinného auditu

Varianta 3 – Audit u malých účetních jednotek nahradit prověrkami

1.7. Soulad navrhovaných variant s právním řádem ČR a právem EU

Žádná z předložených variant není v rozporu s ústavním pořádkem, právními předpisy České republiky, nebo právem Evropské unie. Z tohoto důvodu budou hodnoceny všechny navržené varianty.

1.8. Identifikace nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle několika kritérií, která pokrývají klady a zápory (resp. přínosy a náklady) jednotlivých navržených variant.

- Administrativní zátěž
- Náklady implementace
- Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek

1.9. Náklady

Náklady implementace

Kritérium zohledňuje náklady finanční správy a účetních jednotek na implementaci případné změny.

1.10. Přínosy

Administrativní zátěž

Kritérium spočívá ve snížení nákladů, které malé účetní jednotky musí vynaložit v důsledku převýšení limitů pro povinný audit.

Důvěryhodnost účetních závěrek

Vzhledem k důležitosti některých subjektů ve vztahu k rozsahu, složitosti nebo povaze jejich činnosti, je nutné, i s ohledem na veřejný zájem, posilovat důvěryhodnost účetní závěrky pro zainteresované strany jejím ověřením. Ověření účetní závěrky auditorem představuje nástroj, díky kterému lze omezit výskyt účelového zkreslování aktiv jejich nadhodnocováním nebo závazků jejich podhodnocením, či jiné „nestandardní“ operace. Jde o tvorbu přiměřeného prostředí na ochranu osob (dodavatelů, odběratelů, finanční správy, orgánů veřejné správy, zadavatelů veřejných zakázek, věřitelů, bank apod.), které využívají informace uvedené v účetních závěrkách. Audit účetní závěrky zvyšuje důvěru a spolehlivost účetních závěrek. Návrh na změnu hranic auditu se proto snaží při snížení zátěže malých účetních jednotek zachovat i vhodnou míru přínosů, tedy vyvážený kompromis mezi náklady účetní jednotky a přínosy plynoucí z ověření účetní závěrky.

1.11. Vyhodnocení variant

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Administrativní zátěž

Nedojde ke snížení zátěže u malých účetních jednotek, které by podléhaly povinnému auditu. Současný stav však představuje určitý kompromis mezi náklady na povinný audit a přidanou hodnotou, které tato funkce přináší z ryze praktických potřeb nejen třetím osobám. Povinný audit nelze chápat jen jako pouhou kontrolu naplnění některých povinností podle právních předpisů, ale ve své podstatě jako komplexní službu, z níž může profitovat sama účetní jednotka, a to vhodnou interakcí s auditorem. Přidanou hodnotu ověření účetní závěrky nelze měřit pouze pozitivním přínosem pro uživatele účetní závěrky ve formě výroku auditora, ale i přidanou hodnotou pro samotnou účetní jednotku. Doposud nebyl zpochybněn a podložen důvod pro upuštění od statutárního auditu. Dle dat z vyměřených daňových příznání představoval podíl daňové povinnosti auditovaných daňových subjektů na celkové roční daňové povinnosti průměrně 76 % (za posledních 10 let).

Náklady implementace

Varianta s sebou nenese náklady implementace.

Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek

S rostoucím počtem účetních jednotek podléhajících povinnému auditu roste smysluplnost zveřejněných účetních závěrek a zvyšuje se jejich důvěryhodnost.

Varianta 1 – Zohlednění inflace u limitů pro povinný audit od doby jejich účinnosti

Administrativní zátěž

Ke snížení zátěže malých účetních jednotek může přispět zvýšení hranic pro povinný audit účetní závěrky se zohledněním takové míry inflace, která odpovídá nárůstu cen za celou dobu účinnosti těchto limitů stanovených zákonem o účetnictví. K tomu nejlépe poslouží míra inflace vyjádřená přírůstkem indexu spotřebitelských cen k základnímu období. V případě limitů pro povinný audit účetní závěrky stanovených zákonem o účetnictví s účinností od roku 2002 se dle bazického indexu zveřejněného Českým statistickým úřadem (ČSÚ) (dopočet období, za

kteřá nejsou prozatím statistické údaje, vychází z predikcí MF) zvýší cenová hladina v úhrnu o 98 %.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Index spotřebitelských cen (2015 = 100)	75,8	77,2	77,3	79,4	80,9	83,0	85,3	90,7	91,7	93,0	94,8	97,9
Kumulovaná změna cenové hladiny (v %)												
rok 2024 vs. rok 2002			0,1	2,8	4,8	7,5	10,5	17,5	18,8	20,5	22,8	26,8

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Index spotřebitelských cen (2015 = 100)	99,3	99,7	100,0	100,7	103,1	105,3	108,3	111,8	116,1	133,6	147,9	152,9
Kumulovaná změna cenové hladiny (v %)												
rok 2024 vs. rok 2002	28,6	29,1	29,5	30,4	33,5	36,4	40,3	44,8	50,4	73,1	91,6	98,0

Zdroj: ČSÚ, Predikce MF (listopad 2023).

V případě, že by limity pro povinný audit rostly stejným tempem, došlo by k nárůstu limitu aktiv na částku cca 80 mil. Kč a úhrnu čistého obratu na částku cca 160 mil. Kč. Na základě toho by počet malých účetních jednotek, které by podléhaly auditu, výrazně klesl, nicméně systémově nad úroveň, která byla v roce 2002. To souvisí s tím, že index růstu spotřebitelských cen zahrnuje pouze znehodnocování nominálních částek peněžní jednotky, nicméně nezahrnuje ohodnocení zvýšení blahobytu reálným hospodářským růstem, tj. při zohlednění toliko inflace to oproti roku 2002 znamená nárůst počtu subjektů, které auditu podléhají (do obrátů účetních jednotek se promítne totiž též reálný hospodářský růst). Zohledněním kumulované inflace do limitů pro povinný audit, by oproti současnému stavu došlo k výraznému poklesu počtu auditovaných malých účetních jednotek, neboť povinnost povinného auditu nebudou mít nově ty účetní jednotky, které jen díky 20leté nevalorizaci limitu povinnému auditu začaly podléhat.

Počet malých povinně auditovaných kapitálových a osobních společností by se z posledního známého údaje Českého statistického úřadu k 31. 12. 2020 snížil za použití lineární aproximace z cca 8 tis. společností cca k hranici 2 tis. subjektů. Středních a velkých účetních jednotek se uvedená změna nedotýká.

Audit samozřejmě může být u některých malých účetních jednotek nadále prováděn na dobrovolné bázi či v důsledku jiné právní povinnosti.

Ke změně hranic je však nezbytné přistupovat obezřetně nikoli v návaznosti na vybraný ukazatel, který se v čase neustále mění. Hranice auditu, stejně jako hranice pro kategorizaci účetních jednotek jsou stanoveny v právním předpise tak, aby byly stabilní a účetní jednotky společně s věřiteli a jinými třetími osobami věděli, v které kategorii se účetní jednotka nachází a jaké povinnosti jí z toho vyplývají. Proto je navrhováno zohlednění růstu cen za již delší a celistvé období účinnosti limitů, a to se zohledněním budoucího vývoje. Záměrem tedy v žádném případě není limity pro povinný audit pravidelně v krátkých časových intervalech měnit. Limity pro povinný audit jsou pak stanoveny vždy k delšímu časovému horizontu a výkyvy mezi jednotlivými účetními obdobími jsou tak vhodným způsobem zohledněny. Jako ideální se proto v této variantě jeví konstruovat případné valorizační ustanovení způsobem, že k valorizaci bude docházet až při překročení určité významné kumulované hranice růstu spotřebitelských cen.

Náklady implementace

Varianta s sebou nese náklady implementace.

Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek

Důvěryhodnost a smysluplnost zveřejněných účetních závěrek může poklesnout u těch účetních jednotek, které díky zvýšeným limitům pro povinný audit nespádnou do povinnosti nechat si ověřit účetní závěrku auditorem.

Varianta 2 – Osvobození malých účetních jednotek od povinného auditu – minimální transpozice

Administrativní zátěž

Došlo by k potenciálnímu snížení zátěže u všech malých účetních jednotek, na které by jinak byly kladeny nároky související s povinným zajištěním auditu účetní závěrky. Úplné osvobození malých účetních jednotek by dle Českého statistického úřadu mohlo znamenat pokles povinně auditovaných kapitálových a osobních společností v rozmezí 41 % až 48 % (nicméně některým z těchto účetních jednotek stanovuje povinnost auditu i jiný právní předpis, nebo si nechávají audit zpracovat v návaznosti na požadavek mateřské/konsolidující účetní jednotky, požadavek banky či jiné osoby z důvodu poskytnutí kapitálu apod.).

Nevýhodou této varianty je absence povinného auditu (tj. povinné dodatečné kontroly) u většího počtu subjektů než dosud. To se může u této dotčené skupiny projevit ve snížení věrohodnosti vykazovaných informací, a potenciálním zvýšením objemu chyb v účetní závěrce. Na druhou stranu audit může být stále realizován na dobrovolné bázi – např. na základě požadavku smluvního partnera nebo potenciálního věřitele či v důsledku jiné právní povinnosti.

Dle studie Accountancy Europe (2020) přibližně 8 členských států má nastaveny limity pro audit na hladině, jež zhruba v absolutní odpovídají (popř. jsou o něco nižší) současné hranici auditu v České republice (jde např. o Bulharsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Portugalsko).

Většina ostatních členských států má limity pro audit vyšší, než jsou stávající limity v České republice. Obecně platí, že v zemích, kde jsou limity pro osvobození od auditu vysoké, mohou malé účetní jednotky osvobozené od auditu nicméně dobrovolně využívat auditorské a ověřovací služby, které reagují na jejich potřeby.

V kontextu této varianty je zapotřebí poukázat na to, že od 1. ledna 2025 došlo k valorizaci limitů pro kategorizaci účetních jednotek (tj. včetně určení hranice pro střední účetní jednotky) o 25 %. (hranice pro střední podnik by měla vycházet z limitů bilanční sumy od 25 mil. EUR namísto stávajících 20 mil. EUR; limit čistého obrátu by se měl posunout ze 40 mil. EUR na hranici 50 mil. EUR).

Středních a velkých účetních jednotek se uvedená změna nedotýká. Počet povinně auditovaných účetních jednotek tak klesne o cca 9 tis. (předpokládá se však, že část z nich bude i nadále auditována dobrovolně). Přestože malé auditované účetní jednotky tvoří značné procento z celkového počtu auditovaných společností, připadá na ně v rozmezí let 2018–2022 (spolu s mikro účetními jednotkami) v průměru pouze zhruba 11 % daňové povinnosti všech povinně auditovaných společností. To znamená, že střední a velké účetní jednotky, které mají povinnost auditu vždy, tvoří téměř devět desetin celkové daňové povinnosti povinně auditovaných společností.

Pokud jde o dopady na auditorskou profesi jako takovou ve variantě 1 a 2, nelze v současné době i s ohledem zejména na nové ověřovací zakázky týkající se ověřování a poradenství v oblasti udržitelnosti nebo např. v případě ověření u žádosti o úhradu prokazatelné ztráty a přiměřeného zisku objektivně kvantifikovat kolika auditorů a v jakém rozsahu se navrhovaná opatření dotknou. Lze předpokládat, že největší dopad tato opatření mohou mít na auditory, jež provádějí pouze audity těchto společností, v ostatních případech lze předpokládat pokles množství auditorských zakázek. Vzhledem ke skutečnosti, že není znám počet účetních

jednotek, jež se rozhodnou pro dobrovolný audit, dále které spadají do konsolidačních celků a vyžadují tak audity apod., nelze dopady na auditorskou profesi objektivně kvantifikovat.

Náklady implementace

Varianta s sebou nenese přímé náklady implementace. Může však přinést nezbytnou potřebu zvýšené pozornosti finanční správy, která bude muset alokovat více kapacit na kontrolu podaných daňových přiznání, které mohou vykazovat více chyb.

Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek

Důvěryhodnost ve zveřejňované účetní závěrky všech malých účetních jednotek, které budou nárazově postrádat jejich ověření, klesá. Věřitelé, banky, orgány státní správy a jiné třetí osoby nebudou mít žádné ujištění o tom, že zveřejňované informace jsou spolehlivé.

Varianta 3 – Audit u malých účetních jednotek nahradit prověrkami

Administrativní zátěž

Zátěž malých auditovaných účetních jednotek by se snížila, ale jen částečně, protože by se povinný audit nahradil prověrkou, která klade nižší nároky na ověření účetní závěrky. Navíc by se tímto vytvářel dodatečný nový systém prověřování, čímž by rostla celková entropie regulace s doprovodnými negativními dopady v podobě složitosti systému jako celku.

Náklady implementace

Varianta by s sebou přinesla kromě více legislativních úprav zejména úpravy v zabezpečení systému povinného auditu společně s povinnou prověrkou a tím i úpravy v systému dohledu.

Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek

S ohledem na nižší míru ujištění, kterou prověrky poskytují, může u takového ověření nastat o něco nižší důvěra a spoléhání se na vykazované informace.

1.12. Zhodnocení rizika

Zvýšení počtu malých účetních jednotek podléhajících auditu a zvýšení jejich nákladů

V případě zachování stávajícího stavu může díky skokově rostoucí inflaci, která se může promítnout díky vyšším cenám do vyššího obratu či nárůstu výše aktiv, dojít k významnému a především nechtěnému nárůstu počtu účetních jednotek, které budou kvůli překročení limitů nově podléhat povinnému auditu, čímž jim mohou vzniknout náklady na zajištění auditu účetní závěrky. Při reflektování míry inflace mezi lety 2021 a 2022 došlo k nárůstu o 0,28 % (v absolutním vyjádření o 762 účetních jednotek), přičemž v období mezi lety 2016 až 2021 docházelo ke změnám mezi $\pm 0,01$ % a 0,05 %.

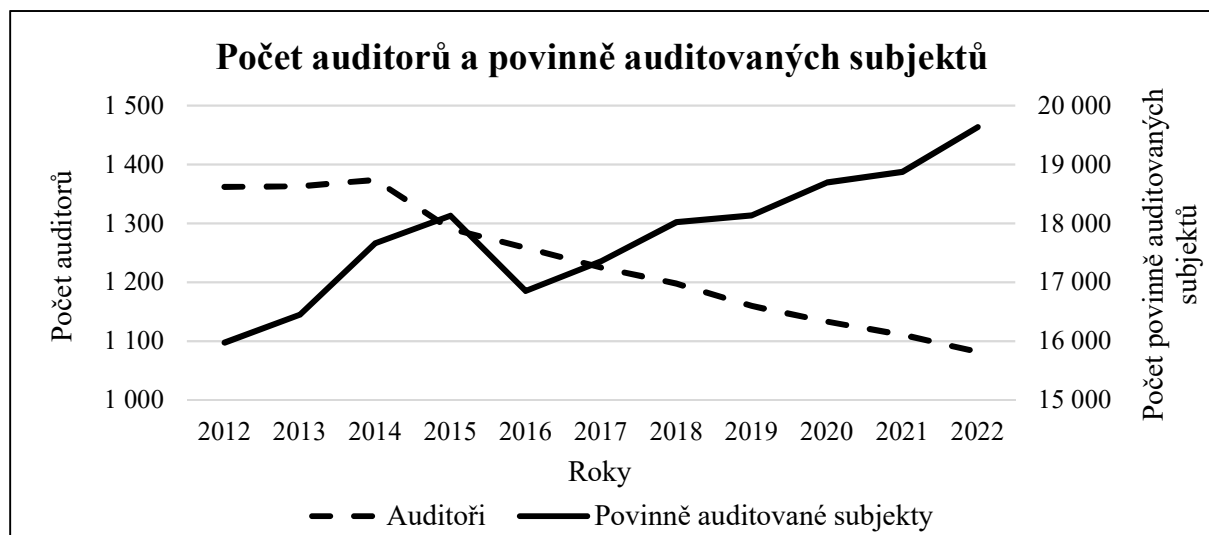
Následující tabulka zachycuje vývoj počtu auditorů, asistentů auditora (zapsaných v rámci Komory auditorů ČR) a povinně auditovaných subjektů mezi lety 2012–2022.

Tabulka 1: Vývoj počtu auditorů, asistentů auditora a povinně auditovaných společností v letech 2012–2022

Rok	Počet auditorů	Meziroční vývoj	Počet asistentů auditora	Meziroční vývoj	Počet povinně audit. subjektů	Meziroční vývoj	Počet subjektů na auditora
2012	1 362	-	748	-	15 977	-	11,7
2013	1 363	0,07 %	840	12,30 %	16 452	2,97 %	12,1
2014	1 374	0,81 %	794	-5,48 %	17 663	7,36 %	12,9
2015	1 291	-6,04 %	707	-10,96 %	18 133	2,66 %	14,0
2016	1 259	-2,48 %	717	1,41 %	16 855	-7,05 %	13,4
2017	1 225	-2,70 %	728	1,53 %	17 362	3,01 %	14,2
2018	1 198	-2,20 %	728	0,00 %	18 022	3,80 %	15,0
2019	1 160	-3,17 %	673	-7,55 %	18 137	0,64 %	15,6
2020	1 133	-2,33 %	644	-4,31 %	18 694	3,07 %	16,5
2021	1 111	-1,94 %	639	-0,78 %	18 874	0,96 %	17,0
2022	1 082	-2,61 %	606	-5,16 %	19 636	4,04 %	18,1

Zdroj: vlastní zpracování na základě KAČR (2024) a dat finanční správy z vyměřených daňových přiznání.

Z tabulky je patrné, že zatímco v daném časovém horizontu došlo k poklesu počtu auditorů i asistentů auditora zhruba o pětinu, počet subjektů s povinností auditu naopak vzrostl o více než pětinu. Graficky je vývoj počtu auditorů a povinně auditovaných společností zachycen také v následujícím grafu.



Zdroj: vlastní zpracování na základě KAČR (2024) a dat finanční správy z vyměřených daňových přiznání.

Za zmínku stojí také poslední sloupec tabulky výše, který udává průměrný počet klientů na jednoho auditora pro jednotlivé roky. Zatímco v roce 2012 připadalo na jednoho auditora zhruba 12 klientů, v roce 2022 už na něj připadá zhruba 18 klientů (to je nárůst o polovinu). Tento stav lze označit právě za výsledek trendu poklesu počtu auditorů a růstu počtu povinně auditovaných subjektů v rámci posledních deseti let. Zvyšující se požadavky na auditory v kombinaci s větším objemem klientů by mohly v delším horizontu vést k poklesu kvality auditorských služeb v České republice.

1.13. Návrh řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v podkap. 5.11. Nejde o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 2: Vyhodnocení variant

Var.	Snížení administrativní zátěže	Náklady implementace	Dopad na důvěryhodnost účetních závěrek
V0	3	1	1
V1	2	1	2
V2	1	1	3
V3	2	3	2

1.14. Stanovení pořadí variant a výběr nevhodnějšího řešení

Nejvhodnějším řešením pro implementaci předmětné změny je varianta 2, která nepředstavuje zásah do právního prostředí, nebude tedy třeba dodatečných nákladů na implementaci dané varianty, přesto dojde ke snížení zátěže malých účetních jednotek, které se pohybují na současné hranici povinného auditu, a zajištění auditu pro ně představuje významný náklad.

1.15. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn bude ověřována v praxi s tím, že kontrola fungování nové právní úpravy bude prováděna úředními osobami a dalšími pracovníky správce daně.

1.16. Konzultace a zdroje dat

Návrh řešení byl Ministerstvem financí konzultován nejen s povinnými připomínkovými místy, ale i dalšími subjekty v rámci standardního vypořádání vnějšího připomínkového řízení.

Reference pro tuto kapitolu

Accountancy Europe, 2020. Audit Exemption Thresholds in Europe: 2020 Update. Audit & Assurance. Dostupné z: <https://accountancyeurope.eu/publications/audit-exemption-thresholds-in-europe/>.

Komora auditorů České republiky (KAČR), 2023. 30 let Komory auditorů ČR. Praha: dhMedia. ISBN: 978-80-86679-60-0.

Data finanční správy o počtu daňových subjektů dle kategorie účetní jednotky.

1.17. Kontakty na zpracovatele RIA

Ministerstvo financí České republiky,

Odbor Účetnictví, oceňování a související odborné profese

email: nul@mfcz.cz