

**Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík**

Akureyri 5. maí 2026

Efni: Framhaldsumsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ársreikninga, 556. mál.

Endurskoðunarmörk, burðargeta endurskoðunarstéttarinnar og staða lítilla félaga

1. Inngangur

Undirritaður vísar til þess að hafa komið fyrir efnahags- og viðskiptanefnd vegna 556. máls, frumvarps til breytinga á lögum um ársreikninga. Undirritaður vil þakka fyrir tækifærið að hafa fengið að koma sjónarmiðum á framfæri við nefndina. Málið hefur verið mér hugleikið eftir fundinn, enda tel ég það hafa víðtækari þýðingu en kann að virðast við fyrstu sýn og varða mikla hagsmuni.

Málið snýst ekki eingöngu um formleg endurskoðunarmörk eða tæknilegar breytingar á ársreikningalögum. Það snýst einnig um raunverulega burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, aðgengi lítilla og meðalstórra félaga að faglegri þjónustu og hvort þær kröfur sem löggjafinn gerir séu framkvæmanlegar í reynd.

Endurskoðendur eru ekki aðeins þjónustuaðilar á markaði. Þeir eru hluti af framkvæmd innviða ársreikninga, skattskila, peningaþvættisvarna, fjárhagslegrar upplýsingagjafar og lánstrausts í atvinnulífinu. Um endurskoðendur gilda sérstök lög.

Málið varðar því ekki eingöngu hagsmuni endurskoðenda heldur einnig hagsmuni lítilla og meðalstórra félaga sem reiða sig á aðgengilega, reglubundna og faglega reikningsskila-, skatta-, bókhalds-, uppgjörs- og ráðgjafarþjónustu.

2. Samantekt megin sjónarmiða

Í íslenskri löggjöf og stjórnsýslu er gjarnan horft til Danmerkur sem samanburðarríkis. Það er eðlilegt, enda er Danmörk norrænt ríki með skylda réttarhefð, sambærilega stjórnsýslumenningu og söguleg tengsl við íslenskt lagaumhverfi. Í þessu máli leiðir samanburður við Danmörku í ljós að íslensk félög myndu samkvæmt frumvarpinu verða skyldug til fullrar endurskoðunar við fjárhæðarmörk sem eru aðeins um fjórðungur af dönsku mörkunum fyrir fulla lögboðna endurskoðun. Danmörk býður þar að auki upp á vægara millistig, svokallað extended review eða udvidet gennemgang, en íslenska frumvarpið gerir ráð fyrir að félög fari beint í fulla endurskoðun. Því er íslenska leiðin bæði lægri að fjárhæðarmörkum og þýngri að eðli kröfunnar.

Á sama tíma er endurskoðunarstéttin á Íslandi fámenn, hefur elst, nýliðun er veik og stór hluti löggiltra endurskoðenda starfar ekki við fagið. Því verður að meta frumvarpið ekki aðeins út frá því

hvort það létti formlega undir með atvinnulífinu, heldur einnig út frá því hvort það sé raunhæft í framkvæmd. Í stuttu máli viðheldur frumvarpið kerfi þar sem fullrar endurskoðunar er krafist snemma, án vægara millistigs, í umhverfi þar sem endurskoðunarstéttin hefur takmarkaða burðargetu.

3. Frumvarpið og endurskoðunarmörk

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að endurskoðunarmörk hækki úr 200 m.kr. í 250 m.kr. vegna heildareigna og úr 400 m.kr. í 500 m.kr. vegna hreinnar veltu. Fjöldamark ársverka verði áfram 50. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að undanþága frá endurskoðun nái ekki til félags ef heildareignir nema að lágmarki 1,5 ma.kr. á viðkomandi og síðastliðnu reikningsári. Hækkun almennu markanna er því tiltölulega hófleg. Hún getur einnig fljótt misst áhrif sín ef fjárhæðarmörkin eru ekki uppfærð reglulega með hliðsjón af verðlagsþróun. Sérstaka 1,5 ma.kr. eignaviðmiðið, sem eru nýmæli, getur jafnframt dregið úr raunverulegum áhrifum hækkunar endurskoðunarmarka. Ef félög bætast við endurskoðunarskyldu vegna þessa ákvæðis verða „nettóáhrif“ frumvarpsins á fjölda endurskoðunarskyldra félaga óljósari en ella og sennilegra að endurskoðunarskyldum félögum fjölgi frá því sem nú er. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir afar stuttum fresti til skila á ársreikningum til birtingar án þess að raunverulega hafi verið sýnt fram á mikilvægi þess.

4. ESB/EES og endurskoðun lítilla félaga

Ársreikningatilskipun ESB gerir almennt ráð fyrir lögboðinni endurskoðun hjá einingum tengdum almannahagsmunum, meðalstórum félögum og stórum félögum. Lítil félög njóta hins vegar annars konar stöðu. Tilskipunin gerir aðildarríkjum kleift að ákveða hvort og að hvaða marki lítil félög skuli sæta endurskoðun, að teknu tilliti til aðstæðna, þarfa notenda reikningsskila og annarra hagsmuna. Ef Ísland ákveður að gera ríkari kröfur til lítilla félaga en lágmark Evrópuréttar gerir ráð fyrir, þarf að skoða hvort slíkt sé nægilega rökstutt með íslenskum aðstæðum. Þar skiptir ekki aðeins máli hvort heimilt sé að gera ríkari kröfur. Það skiptir einnig máli hvort þær kröfur séu málefnalegar, hóflegar, áhættumiðaðar og framkvæmanlegar miðað við stöðu stéttarinnar sem á að framkvæma þær.

5. Danmörk sem samanburðarríki

Samanburður við Danmörku er sérstaklega gagnlegur í þessu máli. Danmörk er norrænt samanburðarríki með skylda réttarhefð og stjórnsýsluhefð. Íslensk löggjöf hefur í gegnum tíðina gjarnan tekið mið af dönskum fyrirmyndum. Af þeim sökum er eðlilegt að skoða vandlega hvernig Danir hafa nálgast endurskoðunarskyldu minni félaga. Danska kerfið er ekki byggt á sömu tvískiptingu og það íslenska, þ.e. annaðhvort engin endurskoðun eða full endurskoðun. Í Danmörku geta lítil félög við ákveðnar aðstæður valið „udvidet gennemgang“, eða á ensku „extended review“, í stað fullrar endurskoðunar. Danska kerfið viðurkennir því að fyrir minni félög sé ekki alltaf rétt að fara beint í fulla endurskoðun. „Extended review“ byggir í grunninn á takmarkaðri staðfestingu, en með tilteknum viðbótaraðgerðum. Það er því vægara úrræði en full endurskoðun, en veitir þó notendum reikningsskila ákveðið aðhald og staðfestingu. Þetta er mikilvægt atriði. Danir hafa byggt upp millistig sem er vægara,

ódyrara og betur sniðið að minni félögum en full endurskoðun. Íslenska leiðin býður ekki upp á sambærilegt millistig.

6. Hlutfallssamanburður Íslands og Danmerkur

Samanburðurinn við Danmörku verður enn skýrari þegar fjárhæðarmörk fyrir fulla lögboðna endurskoðun eru borin saman. Samkvæmt frumvarpinu yrðu íslensku mörkin fyrir fulla endurskoðun 250 m.kr. í heildareignum og 500 m.kr. í hreinni veltu, auk 50 ársverka.

Til samanburðar eru dönsku mörkin fyrir fulla lögboðna endurskoðun u.þ.b. 7,37 milljónir evra í heildareignum og 14,87 milljónir evra í veltu, auk 50 starfsmanna. Ef íslensku mörkin eru umreiknuð í evrur, miðað við nálgun fyrri samanburða, eru þau um 1,7 milljónir evra í heildareignum og 3,4 milljónir evra í veltu.

Samanburður	Ísland skv. frumvarpi	Danmörk,full lögboðin endurskoðun	Ísland sem hlutfall af Danmörku
Heildareignir	u.þ.b. €1,7 m	u.þ.b. €7,37 m	um 23%
Hrein velta	u.þ.b. €3,4 m	u.þ.b. €14,87 m	um 23%

Með öðrum orðum fara íslensk félög samkvæmt frumvarpinu í fulla endurskoðun við mörk sem eru aðeins um fjórðungur af dönsku mörkunum fyrir fulla lögboðna endurskoðun. Þetta er verulegur munur. Danmörk gerir vissulega kröfu um vægara staðfestingarstig á lægra bili, en danska kerfið viðurkennir að full endurskoðun sé ekki sjálfgefin eða nauðsynleg fyrir öll lítil félög. Ísland gerir hins vegar ráð fyrir að félög sem fara yfir tiltölulega lág mörk fari beint í fulla endurskoðun. Því er ekki fullnægjandi að bera Ísland saman við Norðurlöndin nema jafnframt sé skoðað hvers konar staðfestingar er krafist. Rétti samanburðurinn er því ekki aðeins hvenær einhver áritun kemur til, heldur hvenær full endurskoðun verður skylda. Í þeim samanburði er Ísland verulega strangara en Danmörk.

7. Full endurskoðun sem takmörkuð fagleg auðlind

Full endurskoðun er umfangsmikil og ábyrgðarmikil þjónusta. Hún krefst endurskoðunar á grundvelli alþjóðlegra endurskoðunarstaðla sem lítinn greinarmun gera á stærð félaga, faglegs mats, óhæðis, gæðakerfa, skjalfestingar og ábyrgðar. Ekki er hægt að fjölga hæfum endurskoðendum með skömmum fyrirvara þegar lögbundnir frestir þrengjast eða verkefnum fjölga. Þá verða hæfir endurskoðendur til að sinna íslenskum markaði vart sóttir til annarra landa líkt og mögulegt er í öðrum sérfræðistéttum svo sem heilbrigðisstéttinni. Af þeim sökum þarf að líta á fulla endurskoðun sem takmarkaða faglega auðlind. Hún á að beinast fyrst og fremst að þeim félögum þar sem stærð, flækjustig, eigendadreifing, lánardrottnahagsmunir, almannahagsmunir eða önnur áhætta réttlæta hana. Fyrir mörg lítil félög er raunveruleg þörf ekki endilega full endurskoðun sem framkvæmd er eftir á, heldur reglulegt bókhaldslegt aðhald, uppgjör, skattaleg leiðsögn, ráðgjöf og aðstoð yfir árið.

8. Staða endurskoðunarstéttarinnar

Upplýsingar um núverandi stöðu endurskoðunarstéttarinnar, sem teknar hafa verið saman af Félagi löggiltra endurskoðenda (FLE), benda til verulegs burðarþolsvanda. Því til viðbótar þá hefur starfandi endurskoðendum hefur fækkað verulega frá árinu 2000 eða um 40% (úr 287 í 172) á sama tíma og félögum sem falla undir lög um ársreikninga hefur fjölgað margfalt. Einnig kemur fram í samantekt FLE að stór hluti þeirra sem hafa löggildingu til endurskoðunarstarfa starfar ekki við fagið, nýliðun er veik og hluti nýútskrifaðra endurskoðenda hverfur til annarra starfa fljótlega eftir löggildingu. Þá hefur komið fram að um 45% endurskoðenda sem starfa við fagið séu 50 ára og eldri en aðeins um 26% séu 40 ára og yngri. Þessar tölur benda til þess að vandinn sé ekki aðeins fjöldi löggildinga. Vandinn er einnig að halda fólki í faginu og tryggja að nægilegur fjöldi endurskoðenda starfi við þjónustu við lítil og meðalstór félög.

9. Fjöldi endurskoðunarskyldra félaga segir ekki alla söguna

Samkvæmt þeim upplýsingum sem fram fram koma í athugasemdum með frumvarpinu er fjöldi endurskoðunarskyldra félaga á Íslandi í dag um 1.741 og gert er ráð fyrir að þau verði um 1.461 eftir frumvarpsbreytinguna. Það er fækkun um 280 félög, eða um 16%. Sú fækkun er jákvæð, en hún leysir ekki undirliggjandi burðarþolsvanda. Sé miðað við 172 starfandi endurskoðendur við fagið færi fjöldi endurskoðunarskyldra félaga úr um 10,1 félagi á hvern starfandi endurskoðanda niður í um 8,5 félög. Slík meðaltöl eru þó villandi. Þau taka ekki tillit til þess að endurskoðendur sinna einnig bókhaldi, uppgjörum, ársreikningagerð, skattframtölum, ráðgjöf, peningaþvættisvörnum, gæðakerfum, stjórnun og öðrum lögbundnum verkefnum svo sem á sviði félagaréttar og staðfestingarvinnu af ýmsum toga. Þá taka þau heldur ekki tillit til þess að verkefni dreifast ekki jafnt milli endurskoðenda, að margar stofur eru þá þegar við atkastamörk eða að ekki allir löggiltir endurskoðendur sinna litlum og meðalstórum félögum á almennum markaði.

10. Vandinn er ekki eingöngu bundinn við landsbyggðina

Þótt skortur á þjónustugetu birtist oft skarpt á landsbyggðinni, þar sem undirritaður starfar, er vandinn ekki eingöngu byggðamál. Hann snýr að þeim hluta endurskoðunarstéttarinnar sem sinnir litlum og meðalstórum félögum með samfelldri þjónustu yfir árið. Minni og meðalstórar endurskoðunarstofur, hvort sem þær eru á Akureyri, Reykjavík eða annars staðar, standa frammi fyrir sömu áskorunum; Skorti á löggiltum endurskoðendum, veikri nýliðun, auknum regluvörslukröfum, styttri skilafrestum, mikilli samþjöppun álags og vaxandi kröfum vegna ársreikninga, skattskila og peningaþvættisvarna. Aðgengi lítilla félaga að endurskoðendum og rekstrarnálægri reikningsskilapjónustu er því ekki aðeins byggðamál. Það er almennur innviðavandi í þjónustu við smærra atvinnulíf.

11. Hlutverk minni og meðalstórra endurskoðunarstofa

Fyrir lítil félög felst raunverulegt virði þjónustu endurskoðenda og endurskoðunarstofa yfirleitt ekki í fullri endurskoðun ársreiknings sem framkvæmd er eftir á. Virðið felst öðru fremur í reglulegri aðkomu yfir árið að bókhaldi, uppgjörum, skattskilum, ráðgjöf, rekstrargreiningu, innra aðhaldi, samskiptum við banka og samskiptum við stjórnvöld. Minni endurskoðunarstofur hafa oftast nána þekkingu á rekstri þeirra félaga sem þær sinna. Þær þekkja eigendur, rekstur, bókhaldskerfi, skattaleg álitaefni, sjóðstreymi, samskipti við banka og daglega stöðu fyrirtækjanna. Þessi þekking getur haft meiri raunveruleg áhrif á gæði reikningsskila og skattskila en formleg endurskoðun eftir á. Full endurskoðun er mikilvæg þar sem raunverulegir almannahagsmunir, lánardrottnahagsmunir, stærð, flækjustig eða eigendadreifing réttlæta hana. Fyrir flest lítil félög er þörfin hins vegar fremur fyrir reglulegt aðhald, rétt bókhald, ársuppgjör, skattalega leiðsögn og aðgengilega ráðgjöf.

12. Hætta á að þjónustugerð veikist eða hverfi

Núverandi regluumhverfi og fyrirhugaðar breytingar geta smám saman gert rekstrarforsendur minni endurskoðunarstofa erfiðari og í raun óbærilegar. Þetta gerist ekki vegna eins atriðis, heldur vegna samspils margra þátta; lágra endurskoðunarmarka, kröfu um fulla endurskoðun í stað vægara millistigs, styttri skilafresta, peningaþvættislaga, aukinna regluvörslukrafna, veikrar nýliðunar, skorts á hæfu starfsfólki og samþjöppunar verkefna á stutt tímabil. Ef slíkar stofur veikjast eða hverfa af markaði tapast ekki aðeins endurskoðunarþjónusta. Þá tapast einnig bókhaldslegt aðhald, skattaleg leiðsögn, rekstrarráðgjöf og staðbundin þekking sem lítil félög treysta á. Afleiðingin getur orðið hærri kostnaður, verra aðgengi að þjónustu, meiri vanskilahætta, minni skilvirkni í rekstri lítilla félaga og lakari raunveruleg gæði í reikningsskilum. Formleg krafa um meiri gæði getur þannig leitt til lakari raunverulegra gæða ef þjónustuaðilarnir sem halda kerfinu gangandi veikjast eða hverfa.

13. Peningaþvættislög og raunverulegt álag

Við mat á burðargetu endurskoðunarstéttarinnar er ekki nægilegt að horfa eingöngu til fjölda endurskoðunarskyldra félaga. Endurskoðendur og endurskoðunarstofur bera einnig víðtækar skyldur samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilkynningarskyldum aðilum ber meðal annars að framkvæma áreiðanleikakannanir, afla upplýsinga og sannreyna þær, meta áhættu viðskiptamanna og viðskiptasambanda, þekkja raunverulega eigendur, varðveita gögn, uppfæra upplýsingar reglulega, fylgjast með viðskiptasamböndum og bregðast við grunsamlegum eða óvenjulegum viðskiptum. Þessar skyldur taka til mun stærri hóps en eingöngu endurskoðunarskyldra félaga. Þær leggjast á alla viðskiptamenn stofunnar eftir öðli þjónustunnar. Því er villandi að meta álag stofanna aðeins út frá fjölda fullra endurskoðunarverkefna. Endurskoðunarstofa sem sinnir hundruðum viðskiptavina getur verið með aðeins fá endurskoðunarskyld félög en samt borið mjög umfangsmiklar lögbundnar skyldur gagnvart öllum sínum viðskiptamannahópi.

14. Skilafrestir og samþjöppun álags

Fyrirliggjandi frumvarp þarf einnig að skoða í samhengi við styttingu fresta. Fyrirhugaðar breytingar gera ráð fyrir að ársreikningi skuli skilað eigi síðar en viku eftir staðfestingu á aðalfundi. Slík stytting kann að virðast lítil á pappír en í framkvæmd getur hún verið ansi þyngjandi. Eftir aðalfund geta enn verið eftir undirritanir, rafræn skil, leiðréttingar, samskipti við viðskiptavini, gagnaöflun, tæknilegur frágangur og frágangur gagna fyrir opinber skil. Þegar þetta bætist við skattframtöl einstaklinga og lögaðila, ársreikninga, endurskoðun, uppgjör, bókhald og skyldur samkvæmt peningaþvættislögum skapast hætta á að fleiri verkefni þjappist inn á tímabil þar sem stéttin hefur þegar takmarkaða afkastagetu. Vandinn er því ekki aðeins hversu mörg verkefni eru til staðar yfir árið, heldur hversu mörg verkefni safnast saman á sömu vikurnar og mánuðina.

15. Sérstaklega um 1,5 ma.kr. eignaviðmiðið

1,5 ma.kr. eignaviðmiðið sem tilgreint er í lagafrumvarpinu er sérstaklega varhugavert.

Eignir einar og sér eru gróf vísbending um stærð, en ekki endilega vísbending um endurskoðunaráhættu. Félag getur átt miklar eignir en verið með litla starfsemi, fáa eigendur, litla eða enga skuldsetningu, fáar færslur, einfalt eignarhald, litla veltu, engin eða fá ársverk og því litla þörf ytri notenda fyrir fulla endurskoðun. Ef eignaviðmiðið leiðir sjálfkrafa til fullrar endurskoðunar getur það fangað félög þar sem raunveruleg þörf fyrir fulla endurskoðun er ekki augljós. Þá getur ákvæðið orðið séríslensk viðbótarbyrði sem tekur takmarkaða endurskoðunarauðlind frá þeim verkefnum þar sem hún skapar mest virði. Ef 1,5 ma.kr. ákvæðið á að standa er mikilvægt að fyrir liggi skýr mynd af því hversu mörg félög falla undir ákvæðið, hvers konar félög það eru, hversu mörg þeirra eru nú þegar endurskoðuð og hversu mörg bætast raunverulega við endurskoðunarskyldu.



15. Niðurstaða

Að mati undirritaðs er frumvarpið hluti af stærra máli en einfaldri hækkun fjárhæðarmarkna í ársreikningalögum. Málið varðar burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, stöðu minni og meðalstórra endurskoðunarstofa, aðgengi lítilla félaga að faglegri þjónustu og hvort íslenska kerfið sé að setja kröfur sem eru raunhæfar í framkvæmd.

Samanburður við Danmörku sýnir að íslenska leiðin er verulega íþyngjandi þegar litið er til þess hvenær full lögboðin endurskoðun verður skylda. Íslensk félög fara samkvæmt frumvarpinu í fulla endurskoðun við mörk sem eru aðeins um fjórðungur af dönsku mörkunum fyrir fulla lögboðna endurskoðun. Þar að auki býður danska kerfið upp á vægara millistig, „extended review“, en íslenska frumvarpið gerir það ekki. Í ljósi þess að við berum okkur gjarnan saman við Danmörku í löggjöf og stjórnsýslu er óhjákvæmilegt að skoða hvers vegna Ísland velur hér bæði lægri mörk og þyngri kröfur. Til slíkrar niðurstöðu þarf sterk og ígrunduð rök.

Málið snýst ekki eingöngu um hagsmuni endurskoðenda þó þeir hagsmunir skipti verulegu máli. Það líka snýst um hvort íslenskt atvinnulíf, sérstaklega lítil og meðalstór félög, hafi áfram aðgang að þeirri fjármála-, skatta-, bókhalds-, uppgjör- og ráðgjafarþjónustu sem það þarf á að halda.

Ef regluverkið gerir rekstrargrundvöll minni og meðalstórra endurskoðunarstofa óraunhæfan, veikist ekki aðeins endurskoðunarstéttin. Þá veikist innviður sem smærra atvinnulíf reiðir sig á.

Ábyrg lagasetning verður að vera framkvæmanleg. Hún verður líka að taka mið af þeim sem eiga að framkvæma lögin, ekki aðeins þeim sem lögin eiga að ná til.

Virðingarfyllst,

Gunnlaugur Kristinnsson, löggiltur endurskoðandi
gunnlaugur@gke.is