

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Akureyri 29. september 2026

Umsögn til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um ársreikninga, 77. mál á 158. löggjafarþingi

Undirritaður vísar til frumvarps til laga um breytingu á lögum um ársreikninga, 77. máls á 158. löggjafarþingi. Sama frumvarp var áður lagt fram á 157. löggjafarþingi sem 556. mál en náði þá ekki fram að ganga. Undirritaður sendi umsagnir vegna þess máls og kom jafnframt fyrir efnahags- og viðskiptanefnd.

Í kjölfar framkominna umsagna við fyrri meðferð málsins óskaði efnahags- og viðskiptanefnd eftir minnisblaði frá ráðuneytinu þar sem brugðist yrði við umsögnum og gerð grein fyrir afstöðu ráðuneytisins til þeirra athugasemda sem fram höfðu komið. Það minnisblað svaraði að mati undirritaðs ekki með fullnægjandi hætti þeim grundvallarspurningum sem málið vekur. Þær lúta meðal annars að burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, raunverulegum áhrifum 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins, verðbólguþróun hér á landi, framkvæmdarhæfi frumvarpsins og áhrifum þess á lítil og meðalstór félög.

Þótt fyrri umsagnir hafi verið tengdar við hið endurflutta mál telur undirritaður rétt að senda nýja umsögn enda er frumvarpið nú lagt fram að nýju óbreytt að meginefni og þau grundvallaratriði sem undirritaður gerði áður athugasemdir við standa enn óhögguð.

Undirritaður hefur starfað sem löggiltur endurskoðandi í 26 ár og á þeim tíma komið að gerð nálægt 10.000 ársreikninga. Undirritaður þjónustar jafnframt verulegan fjölda félaga sem falla undir lög um ársreikninga og hefur því beina reynslu af því hvernig lögin virka í framkvæmd og hvernig framkvæmd þeirra hefur þróast yfir tíma.

Að mati undirritaðs er málið stærra en framsetning frumvarpsins gefur til kynna. Það varðar ekki aðeins tæknilega útfærslu á skilum ársreikninga eða hóflega hækkun fjárhæðarmarkna heldur raunverulega burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, aðgengi litilla og meðalstórra félaga að faglegri þjónustu, gæði ársreikninga og umfang lögbundins eftirlits með félögum.

1. Frumvarpið getur fjölgað endurskoðunarskyldum félögum

Í umræðu um frumvarpið hefur verið lögð áhersla á að það feli í sér einföldun og sé léttir fyrir atvinnulífið. Undirritaður telur þá framsetningu ekki gefa rétta heildarmynd.

Þótt frumvarpið hækki almenn fjárhæðarmörk endurskoðunarskyldu úr 200 m.kr. í 250 m.kr. vegna heildareigna og úr 400 m.kr. í 500 m.kr. vegna hreinnar veltu, felur það jafnframt í sér nýtt 1,5 ma.kr.

eignaviðmið. Samkvæmt frumvarpinu á undanþága frá endurskoðun ekki við ef heildareignir félags nema að lágmarki 1.500.000.000 kr. á viðkomandi og síðastliðnu reikningsári.

Í áhrifamati greinargerðarinnar kemur fram að 1.741 félag hafi verið endurskoðunarskylt árið 2024 og að talið sé að eftir hækkun endurskoðunarmarka verði 1.461 félag endurskoðunarskylt. Hins vegar verður ekki séð að sérstaklega sé sundurliðað hversu mörg félög bætast við vegna 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins né hvort sú tala sé innifalin í framangreindu mati. Þar sem 1,5 ma.kr. ákvæðið er sjálfstæð undantekning frá undanþáguheimild 98. gr. verður að telja nauðsynlegt að slík greining liggi fyrir. Annars er ekki unnt að leggja mat á raunveruleg nettóáhrif frumvarpsins.

Undirritaður telur sérstaka ástæðu til að vekja athygli á því að eigin félagahópur sem undirritaður þjónustar gefur tilefni til annarrar niðurstöðu en þeirri sem virðist lögð til grundvallar í greinargerð frumvarpsins. Undirritaður þjónustar nálægt 500 félög sem falla undir lög um ársreikninga. Sá hópur er að mati undirritaðs raunhæfur þverskurður af litlum og meðalstórum félögum enda þjónustar undirritaður hvorki stór félög né einingar tengdar almannahagsmunum. Þegar áhrif frumvarpsins eru skoðuð gagnvart þessum hópi kemur í ljós að félögum sem yrðu endurskoðunarskyld samkvæmt frumvarpinu myndi fjölga umtalsvert hjá undirrituðum. Sú reynsla styður það sjónarmið að ekki sé nægilegt að vísa til almennrar heildartölu um fækkun endurskoðunarskyldra félaga nema jafnframt liggi fyrir skýr greining á áhrifum 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins. Þetta bendir til þess að frumvarpið geti haft mjög mismunandi áhrif eftir samsetningu félagahópa og að hið sérstaka 1,5 ma.kr. eignaviðmið geti í framkvæmd leitt til aukinnar endurskoðunarskyldu hjá hópi litilla og meðalstórra félaga, þvert á yfirlýst markmið um einföldun og léttara regluumhverfi.

Að mati undirritaðs liggur því ekki fyrir fullnægjandi greining á því hversu mörg félög falla út vegna hækkunar almennu markanna og hversu mörg félög bætast við vegna 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins. Af þeim sökum verður ekki fullyrt að frumvarpið feli í sér raunverulega fækkun endurskoðunarskyldra félaga.

Undirritaður telur raunverulega hættu á að félögum sem skyld er að láta endurskoða ársreikninga sína muni fjölga, þvert á yfirlýst markmið frumvarpsins.

2. Endurskoðun er lögbundið eftirlitshlutverk

Þegar félögum er gert skyldt að láta endurskoða ársreikninga sína er þeim gert að leita lögbundins faglegs eftirlits hjá óháðri sérfræðistétt. Félög geta ekki sjálf uppfyllt þá skyldu innan frá, heldur þurfa þau að leita til endurskoðunarfyrirtækja sem réttindi hafa fengið til endurskoðunarstarfa. Af því leiðir að löggjafinn getur ekki aðeins metið hvort rétt sé að leggja slíka skyldu á félögin sjálf. Löggjafinn verður jafnframt að meta hvort sú sérfræðistétt sem á að sinna hlutverkinu hafi raunverulega burðargetu til þess.

Ef Alþingi setur félögum lögbundna skyldu til að afla þjónustu frá þriðja aðila þarf að leggja fyrir að sú þjónusta sé raunverulega aðgengileg með viðunandi gæðum og veitt innan lögbundinna fresta. Annars skapast sú staða að félögum sé gert skyldt að afla þjónustu sem ekki er nægilegt framboð af.



3. Burðargeta endurskoðunarstéttarinnar

Að mati undirritaðs hefur ekki verið sýnt fram á að raunveruleg burðargeta endurskoðunarstéttarinnar hafi verið metin með fullnægjandi hætti við gerð frumvarpsins. Starfandi endurskoðendum hefur fækkað verulega frá aldamótum, þrátt fyrir margfalda fjölgun félaga. Stéttin hefur jafnframt elst og stór hluti starfandi endurskoðenda er kominn yfir fimmtugt.

Endurskoðun er ekki almenn skrifstofufjónusta sem hægt er að auka með skömmum fyrirvara. Hún krefst löggildingar, sérþekkingar, óhæðis, gæðakerfa, faglegs mats, skjalfestingar og ábyrgðar. Við framlagningu frumvarps af þessu tagi þarf því að liggja fyrir greining á fjölda starfandi endurskoðenda, aldursamsetningu, nýliðun, brotthvarfi úr faginu, samþjöppun innan stærri stofa, dreifingu þjónustu milli landshluta og raunverulegu aðgengi lítilla og meðalstórra félaga að endurskoðendum. Ekki nægir að horfa til fjölda löggiltra endurskoðenda á skrá. Það sem skiptir máli er hversu margir starfa raunverulega við endurskoðun og reikningsskilþjónustu fyrir þau félög sem frumvarpið hefur áhrif á.

4. „Hnappurinn“ breytir skilaformi en ekki undirliggjandi vinnu

Í umræðu um frumvarpið hefur svokallaður „hnappur“ verið nefndur sem einföldun fyrir félög. Undirritaður telur mikilvægt að skýr greinarmunur sé gerður á annars vegar skilataeknilegri útfærslu gagnvart ársreikningaskrá og hins vegar þeirri faglegu vinnu sem þarf að liggja að baki ársreikningi eða skattframtali félags.

Það að ársreikningi sé skilað með svokölluðum hnappi þýðir ekki að undirliggjandi vinna hverfi. Ef félag stundar raunverulega starfsemi þarf eftir sem áður að vinna úr bókhaldsgögnum, afstemma bankareikninga, meta stöður, yfirfara viðskiptamenn og lánardrottna, flokka kostnað, meðhöndla eignir, skuldir, eigið fé, skattaleg álitaefni og önnur atriði sem skipta máli fyrir rétt reikningsskil og skattframtal. Því er ekki rétt að líta á hnappsársreikning sem almenna einföldun eða minni vinnu í öllum tilvikum. Í mörgum tilvikum er vinnan að baki slíkum skilum sambærileg við vinnu við hefðbundinn ársreikning enda liggur meginvinnan ekki í sjálfu skilaforminu heldur í því að tryggja að tölurnar sem skilað er séu réttar.

„Hnappurinn“ getur eftir atvikum einfaldað skil hjá félögum þar sem engin eða mjög lítil starfsemi er til staðar. Hann leysir hins vegar ekki úr þeim álitaefnum sem varða endurskoðunarskyldu, burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, umfang lögbundins eftirlits eða raunveruleg gæði ársreikninga.

Þá þarf sérstaklega að varast að blanda saman skattframtalsgerð og ársreikningagerð. Skattframtal byggir á skattalögum en ársreikningur á reikningsskilareglum. Þetta eru skyld kerfi en ekki sama fyrirbærið. Ef ársreikningur er í reynd leiddur af skattframtali eða skilataeknilegu eyðublaði án fullnægjandi faglegs mats á undirliggjandi bókhaldi er hætt á að formið verði tekið fram yfir innihaldið.

Þá er skattframtalsgerð félaga í dag í flestum tilvikum orðin það flókin að ekki er hægt að fylla skattframtal út með réttum hætti án töluverðrar meðhöndlunar þeirra gagna sem þar liggja til grundvallar. Rekjanleiki fjárhæða sem færðar eru í framtalið skiptir miklu máli auk þess sem formið gerir ráð fyrir afstemmingu margra ólíkra skattstofna innan sama framtals.

Af framangreindum sökum verður „hnappurinn“ aðeins að takmörkuðu leyti notaður sem rök fyrir einföldun. Hann svarar jafnframt ekki þeim álitaefnum sem snúa að endurskoðunarmörkum, gæðum ársreikninga eða aðgengi félaga að faglegri þjónustu.



5. Áritun er ekki endurskoðun

Undirritaður telur nauðsynlegt að árétta að áritun endurskoðanda á ársreikning er ekki það sama og endurskoðun í skilningi laga og endurskoðunarstaðla. Áritunin er niðurstaðan sem birtist notendum ársreikningsins. Endurskoðunin sjálf er sú faglega vinna sem liggur að baki árituninni. Full endurskoðun felur í sér óháða og kerfisbundna gagnaöflun, faglegt mat, áhættumat, prófanir, skjalfestingu og niðurstöðu endurskoðanda um hvort ársreikningur gefi glögga mynd.

Ef þessi greinarmunur er ekki skýr í umræðu um frumvarpið er hætta á að umfang endurskoðunar skyldunnar verði vanmetið.

6. Um uppruna frumvarpsins og sjónarmið ársreikningaskrár

Þegar undirritaður kom fyrir efnahags- og viðskiptanefnd við fyrri meðferð málsins var sérstaklega spurt af nefndarmanni hvaðan frumvarpið kæmi og hver hefði í reynd mótað efni þess. Undirritaður gat þá ekki svarað þeirri spurningu með vissu. Eftir kynningu atvinnuvegaráðuneytisins á frumvarpinu á endurskoðunardegi FLE þann 22. maí 2026 telur undirritaður rétt að vekja sérstaklega athygli á þessu atriði. Af þeirri kynningu varð ekki annað ráðið en að frumvarpið hefði að verulegu leyti verið mótað út frá sjónarmiðum ársreikningaskrár og stjórnsýslulegri framkvæmd við móttöku og eftirfylgni ársreikninga. Slík sjónarmið eiga vissulega rétt á sér. Ársreikningaskrá hefur mikilvægu hlutverki að gegna við móttöku, skráningu og eftirfylgni ársreikninga. Hins vegar má slíkt stjórnsýslulegt sjónarhorn ekki verða ráðandi við lagasetningu sem leggur lögbundnar skyldur á félög um gerð, staðfestingu og skil ársreikninga, og eftir atvikum skyldu til að leita til óháðrar sérfræðistéttar, enda geta vanefndir á slíkum skyldum haft í för með sér veruleg viðurlög. Við slíka lagasetningu þarf jafnframt að liggja fyrir sjálfstætt mat á áhrifum frumvarpsins á félögin sjálf, endurskoðendur, reikningsskilaaðila, kostnað, samkeppni á markaði, gæði ársreikninga og raunverulegt aðgengi að þjónustu.

Að mati undirritaðs er ekki nægilega ljóst af frumvarpinu eða fyrirbyggjandi gögnum að slíkt sjálfstætt mat hafi farið fram.

7. Ósvaraðar grundvallarspurningar

Undirritaður sendi viðkomandi fulltrúra ráðuneytisins fyrir framangreinda kynningu á endurskoðunardegi FLE skriflegar spurningar sem vörðuðu frumvarpið og minnisblað ráðuneytisins til nefndarinnar. Eftir því sem undirritaður fær best séð var þeim ekki svarað efnislega.

Spurningarnar vörðuðu einkum:

1. Að hvaða marki ráðuneytið hefði metið burðargetu endurskoðunarstéttarinnar og stöðu stéttarinnar við gerð frumvarpsins.
2. Hvers vegna íslenskt atvinnulíf nyti ekki raunverulega sömu uppfærslu stærðarmarka og leiðir af verðleiðréttingu innan Evrópusambandsins þegar íslensk verðbólga hefur verið mun meiri en sú verðbólga sem 25% hækkun evrumarkna tekur mið af.
3. Hversu mörg félög bættust við endurskoðunarskyldu vegna 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins og hvaða sérstöku rök stæðu að baki þeirri séríslensku reglu.
4. Að hvaða marki ráðuneytið hefði metið áhrif styttri skilafresta á endurskoðendur og reikningsskilaaðila en ekki aðeins áhrifin á ársreikningaskrá.
5. Hvort ráðuneytið hefði lagt mat á hvað raunverulega felst í endurskoðun félags.

6. Hvort gerð hefði verið greining á því hvaða kröfur væru best til þess fallnar að tryggja gæði ársreikninga lítilla félaga.

Að mati undirritaðs eru þetta grundvallarspurningar sem þarf að svara áður en frumvarpið fær efnislega afgreiðslu.

8. Verðbólga og 25% hækkun stærðarmarka

Í fyrri umfjöllun ráðuneytisins hefur verið vísað til 25% hækkunar stærðarmarka og „þróunar mála í Evrópu“. Undirritaður telur þá framsetningu ófullnægjandi. Sú 25% hækkun sem vísað er til í evrópsku samhengi tekur mið af verðbólgu á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu við leiðréttingu evrufjárhæða. Hún svarar ekki þeirri spurningu hvaða hækkun sé nauðsynleg til að viðhalda raunvirði íslenskra fjárhæðarmarka. Ef íslensk verðbólga hefur verið verulega meiri á sama tímabili felur 25% hækkun íslensku markanna ekki í sér sambærilega raunleiðréttingu. Fjárhæðarmörk sem ekki eru leiðrétt í takt við innlenda verðlagsþróun þrengjast sjálfkrafa að raunvirði. Afleiðingin verður sú að fleiri félög falla undir íþyngjandi reglur án þess að raunveruleg stærð, umfang eða áhætta rekstrar þeirra hafi aukist.

Ekki verður séð að tilskipun Evrópusambandsins bindi Ísland við að hækka innlend krónutölumörk aðeins um 25%. Slík hækkun getur verið viðeigandi gagnvart evrufjárhæðum tilskipunarinnar en hún rökstyður ekki ein og sér að íslensk mörk séu aðeins hækkuð um sama hlutfall ef verðlagsþróun hér á landi hefur verið önnur.

9. Séríslenskt 1,5 ma.kr. eignaviðmið

Undirritaður telur 1,5 ma.kr. eignaviðmiðið eitt mikilvægasta álitafni frumvarpsins. Eignir einar og sér eru gróf vísbending um stærð félags en ekki endilega um endurskoðunaráhættu eða þörf fyrir fulla endurskoðun. Félag getur átt töluverðar eignir en starfsemi að öðru leyti verið lítil eða mjög einföld. Algengt er að slík félög séu í eigu fárra eigenda, séu með litla eða enga skuldsetningu, einfalda eignasamsetningu, litla veltu, fá eða engin ársverk og því þörf ytri notenda fyrir fulla endurskoðun takmörkuð. Sjálfvirk 1,5 ma.kr. eignaviðmið getur því fangað félög þar sem raunveruleg þörf fyrir fulla endurskoðun er ekki augljós. Ef slík regla á að standa þarf að liggja fyrir skýr greining á því hversu mörg félög hún nær til, hvers konar félög það eru, hversu mörg þeirra eru nú þegar endurskoðuð, hversu mörg bætast raunverulega við og hvaða hagsmunir réttlæta fulla endurskoðun í þessum tilvikum. Almenn vísan til þess að félög með „verulegar eignir“ geti haft „umtalsverð áhrif“ nægir ekki sem rökstuðningur fyrir séríslenskri viðbótarreglu.

10. Skilafrestir og álag

Í frumvarpinu og minnisblaði ráðuneytisins virðist áhersla lögð á að dreifa álagi á ársreikningaskrá. Undirritaður telur að sama mat þurfi að fara fram gagnvart endurskoðendum, reikningsskilaaðilum og þeim félögum sem þurfa að uppfylla skyldurnar. Það er ekki nægilegt að regluverk sé hentugt fyrir móttökustofnunina. Það þarf einnig að vera framkvæmanlegt fyrir þá sem semja ársreikninga, endurskoða, undirrita og skila.

Í framkvæmd skapast mikið álag á afmörkuðum tímabilum vegna ársreikninga, endurskoðunar, skattframtala, bókhaldsuppgjöra og annarra lögbundinna verkefna. Stytting fresta getur því haft veruleg



áhrif þótt hún virðist hófleg í lagatexta. Ef frumvarpið byggir á því sjónarmiði að dreifa álagi á ársreikningaskrá þarf jafnframt að sýna fram á að það auki ekki óhóflega álag á endurskoðendur og reikningsskilaaðila.

Rétt er að geta þess að í rökstuðningi um að frumvarpið dreifi álagi með því að lögfesta lengri fresti fyrir örfélög felst ákveðin mótsögn. Í reynd virðist frumvarpið að þessu leyti fyrst og fremst lögfesta það fyrirkomulag sem þegar hefur tíðkast í framkvæmd gagnvart slíkum félögum. Það felur því ekki í sér raunverulegan létti frá núverandi framkvæmd. Þvert á móti felur frumvarpið í sér íþyngjandi ákvæði fyrir önnur félög þar sem þeim verður gert að skila ársreikningum fyrr en raunveruleg framkvæmd hefur hingað til heimilað. Af þeim sökum er villandi að lýsa breytingunni almennt sem álagsdreifingu eða einföldun nema jafnframt sé gerð grein fyrir því að álag færist að hluta yfir á önnur félög, endurskoðendur og reikningsskilaaðila.

11. Gæði ársreikninga lítilla félaga

Undirritaður telur mikilvægt að greina á milli forms og raunverulegra gæða.

Full endurskoðun getur verið nauðsynleg og mikilvæg þar sem um er að ræða stærri félög, félög með dreift eignarhald, verulega lánardrottnahagsmuni, flókin reikningsskil, almannahagsmuni eða aðra sérstaka áhættu. Hins vegar er ekki sjálfgefið að full endurskoðun sé ávallt besta eða hagkvæmasta leiðin til að tryggja gæði ársreikninga lítilla félaga. Fyrir mörg lítil félög getur reglulegt bókhaldslegt aðhald, vönduð ársreikningagerð, skattaleg ráðgjöf, afstemmingar, rétt flokkun og fagleg aðkoma yfir árið haft meiri raunveruleg áhrif á gæði reikningsskila en formleg krafa um fulla endurskoðun eftir á. Því hefði þurft að greina sérstaklega hvaða kröfur væru best til þess fallnar að tryggja gæði ársreikninga lítilla félaga. Ekki verður séð að slík greining liggi fyrir.

12. Niðurstaða

Að mati undirritaðs er frumvarpið ekki nægilega upplýst í núverandi mynd. Það hefur verið lagt fram að nýju óbreytt að meginefni þrátt fyrir að verulegum spurningum hafi ekki verið svarað um burðargetu endurskoðunarstéttarinnar, raunveruleg áhrif 1,5 ma.kr. eignaviðmiðsins, áhrif styttri fresta, uppruna og mótun frumvarpsins, gæði ársreikninga lítilla félaga og hvort 25% hækkun stærðarmarka feli í sér raunverulega leiðréttingu í íslensku verðbólguumhverfi. Undirritaður telur að frumvarpið feli í sér viðbótar gullhúðun íslenskra reglna og að það geti, þvert á yfirlýst markmið, fjölgað þeim félögum sem skylt er að láta endurskoða ársreikninga sína. Málið snýst ekki aðeins um endurskoðendur. Það snýst um hvort lítil og meðalstór félög hafi raunverulegt aðgengi að þeirri þjónustu sem löggjafinn gerir þeim skylt að afla. Það snýst einnig um hvort Alþingi setji lög sem eru framkvæmanleg í reynd. Lögbundin endurskoðun er takmörkuð fagleg auðlind. Ef löggjafinn ákveður að skylda félög til að nýta þá auðlind þarf að liggja fyrir traust mat á því að nægileg geta sé til staðar. Að mati undirritaðs liggur slíkt mat ekki fyrir.

Virðingarfyllt,

Gunnlaugur Kristinnsson, löggiltur endurskoðandi
gunnlaugur@gke.is