

## Frumvarp til laga

### um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

#### 1. gr.

##### *Gjald og gjaldskyldir aðilar.*

Aðilar sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og váttryggingafélög skulu standa straum af kostnaði við rekstur umboðsmanns skuldara með greiðslu sérstaks gjalds í samræmi við ákvæði laga þessara.

Útibú erlendra lánastofnana hér á landi skulu jafnframt greiða gjald samkvæmt lögum þessum.

Útlán hjá dótturfélagi gjaldskylds aðila skulu teljast með útlánum hjá móðurfélagi enda sé dótturfélagið ekki gjaldskyldur aðili.

Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun skulu undanskilin gjaldskyldu samkvæmt lögum þessum.

Gjaldið skal renna til reksturs umboðsmanns skuldara.

#### 2. gr.

##### *Skýrsla um álagningu næsta árs.*

Fyrir 1. júlí ár hvert skal umboðsmaður skuldara gefa velferðarráðherra skýrslu um áætlun rekstrarkostnað næsta almanaksárs. Í skýrslunni skulu jafnframt koma fram upplýsingar um það hlutfall sem gjaldskyldir aðilar skulu greiða af álagningarstofni skv. 5. gr., auk þess sem lagt skal mat á þróun starfseminnar undangengin þrjú almanaksár.

Skýrslu umboðsmanns skuldara til ráðherra skal fylgja álit samráðsnefndar gjaldskyldra aðila skv. 3. gr. ásamt afstöðu stofnunarinnar til þess álits. Til að samráðsnefndin geti gefið álit sitt skal umboðsmaður skuldara eigi síðar en 1. júní ár hvert láta henni í té drög að skýrslu. Samráðsnefndin skal skila umboðsmanni skuldara áliti um skýrsluna eigi síðar en 14. júní ár hvert.

Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta hundraðshluta gjalds skal ráðherra, telji hann þörf á breytingum, leggja frumvarp fyrir Alþingi þar sem lögð er til breyting gjalds skv. 5. gr. sem ráðherra telur nauðsynlega í ljósi fyrirliggjandi gagna.

#### 3. gr.

##### *Samráðsnefnd gjaldskyldra aðila.*

Velferðarráðherra skipar fjögurra manna samráðsnefnd gjaldskyldra aðila samkvæmt tilnefningum til þriggja ára í senn. Íbúðalánasjóður skal tilnefna einn fulltrúa, Landssamtök líf-

eyrissjóða einn fulltrúa og Samtök fjármálafyrirtækja tvo. Nefndin velur sér formann og skal tilkynna ráðherra og umboðsmanni skuldara um formann nefndarinnar og aðsetur.

Hlutverk samráðsnefndarinnar er að fjalla um skýrslu umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. og skila álitum um skýrsluna til umboðsmanns skuldara.

Íbúðalánasjóður, Landssamtök lífeyrissjóða og Samtök fjármálafyrirtækja skulu bera kostnað af starfi samráðsnefndarinnar.

#### 4. gr.

##### *Álagningarstofn.*

Álagningarstofn gjalds skv. 1. mgr. 5. gr. eru öll útlán viðkomandi gjaldskylds aðila í lok árs miðað við ársreikning, samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu, fyrir almanaksárið á undan því ári sem skýrsla umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. er unnin. Með útlánnum er átt við bókfært virði útlána og annarra krafna, þ.m.t. eignarleigusamninga, sem tilgreindar eru undir eignaliðnum útlán í efnahagsreikningi lánastofnana og Íbúðalánasjóðs og undir eignaliðnum veðlán og önnur útlán í efnahagsreikningi lífeyrissjóða og váttryggingarfélag.

Hafi tveir eða fleiri gjaldskyldir aðilar sameinast er álagningarstofn gjalds hins sameinaða aðila samanlögð útlán þessara aðila fyrir almanaksárið á undan því ári sem skýrsla umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. er unnin. Sama á við um samruna gjaldskylds aðila við annað félag eða einstaka rekstrarhluta þess eða yfirtöku félags á gjaldskyldum aðila.

Fjármálaeftirlitið skal veita umboðsmanni skuldara upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laga þessara.

#### 5. gr.

##### *Álagt gjald.*

Gjaldskyldir aðilar skulu greiða gjald sem nemur 0,0377% af álagningarstofni skv. 4. gr.

Gjaldskyldur aðili er undanþeginn greiðslu á því ári sem hann hefur starfsemi. Árið eftir að gjaldskyldur aðili hefur starfsemi skal miða álagningu við greiðslu á 500.000 kr. hafi hann veitt lán á almanaksárinu á undan 30. nóvember 2011.

#### 6. gr.

##### *Framkvæmd álagningar og innheimtu.*

Álagning gjalds samkvæmt lögum þessum skal fara fram eigi síðar en 15. janúar ár hvert. Sá sem annast innheimtu gjalds samkvæmt lögum þessum skal gera gjaldskyldum aðilum grein fyrir álagningunni með bréfi.

Gjaldið skal greitt ársþriðjungslega fyrir fram með þremur jafnháum greiðslum. Það greiðist þannig að gjalddagi 1. ársþriðjungs er 1. febrúar og eindagi 15. febrúar, gjalddagi 2. ársþriðjungs er 1. maí og eindagi 15. maí og gjalddagi 3. ársþriðjungs er 1. september og eindagi 15. september. Framangreind greiðsluskipting tekur þó ekki til álagðs gjalds sem nemur 500.000 kr. eða lægri fjárhæð og skal gjaldið greitt í einni greiðslu 1. febrúar með eindaga 15. febrúar.

Sé gjald greitt eftir eindaga hvernar greiðslu reiknast dráttarvextir á greiðsluna frá gjald-daga í samræmi við lög um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Þeim sem annast innheimtu gjalds samkvæmt lögum þessum er heimilt að ákvarða álagningu gjalds að nýju gagnvart tilteknum gjaldskyldum aðilum reynist álagningarstofn eða aðrar forsendur fyrri álagningar ekki réttar.

Ráðherra ákveður með reglugerð hver skuli annast innheimtu gjalds samkvæmt lögum þessum.

## 7. gr.

*Ráðstöfun rekstrarafgangs og rekstrartaps.*

Verði rekstrarafgangur eða rekstrartap af starfsemi umboðsmanns skuldara skal tekið tillit til þess við ákvörðun á fjárhæð gjalds fyrir næsta almanaksár.

## 8. gr.

*Málshöfðun.*

Ákvörðun sem tekin er á grundvelli laga þessara verður ekki skotið til æðra stjórnvalds. Vilji gjaldskyldur aðili ekki una ákvörðun sem tekin er á grundvelli laga þessara getur hann höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan 45 daga frá því að aðila var gerð grein fyrir álagningunni skv. 2. mgr. 6. gr. Málshöfðun frestar hvorki innheimtuaðgerðum né heimildum til aðfarar vegna krafanna.

## 9. gr.

*Reglugerð um framkvæmd.*

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laga þessara með reglugerð.

## 10. gr.

*Gildistaka o.fl.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2012 og skulu fyrst gilda um álagningu gjalds vegna rekstrarárs umboðsmanns skuldara 2012, sbr. einnig ákvæði til bráðabirgða.

## 11. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

5. gr. laga um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, orðast svo:

Aðilar sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og váttryggingarfélag skulu standa straum af kostnaði við rekstur umboðsmanns skuldara með greiðslu sérstaks gjalds.

Þrátt fyrir 1. mgr. skulu Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun undanþegin greiðslu gjaldsins.

Um greiðslu gjaldsins fer samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Þrátt fyrir 10. gr. laganna gildir ákvæði 2. gr. ekki um álagningu gjalds fyrir árið 2012.

**Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Frumvarp þetta til laga um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara er lagt fram í þeim tilgangi að gera gjaldtöku vegna reksturs stofnunarinnar skýrari og skilvirkari ásamt því að styrkja rekstrargrundvöll stofnunarinnar. Öruggur rekstrargrundvöllur er eitt þeirra meginatriða sem liggja þurfa til grundvallar skilvirkri starfsemi stofnunar af þessu tagi.

Við samningu frumvarpsins var meðal annars höfð hliðsjón af lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum. Haft var samráð við umboðsmann skuldara, Samtök fjármálafyrirtækja, Íbúðalánasjóð og Landssamtök lífeyrissjóða. Þá var haft samráð við Fjármálaeftirlitið vegna þeirrar upplýsingaöflunar sem gert er ráð fyrir að stofnunin hafi með höndum. Loks var haft samráð við fjármálaráðuneytið, efnahags- og viðskiptaráðuneytið og Seðlabanka Íslands.

Fjallað er um greiðslu gjalds vegna reksturs umboðsmanns skuldara í 5. gr. laga um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010. Kveðið er á um að lánastofnanir, sbr. 4. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálastofnanir, lífeyrissjóðir og Íbúðalánasjóður skuli standa straum af kostnaði við rekstur umboðsmanns skuldara með greiðslu sérstaks gjalds. Jafnframt er mælt fyrir um að umboðsmaður skuldara geri drög að áætlun um kostnað við starfsemi embættisins næsta almanaksár. Drögin að áætluninni skulu send gjaldskyldum aðilum til umsagnar og hafa þeir frest í einn mánuð til að skila inn athugasemdum. Þegar umboðsmaður hefur fengið viðbrögð gjaldskyldra aðila skal hann ljúka við gerð áætlunarinnar og leggja hana fyrir velferðarráðherra til samþykktar ásamt þeim umsögnum sem um hana bárust. Ef ráðherra samþykkir áætlunina óbreytta skal miða álagningu gjaldsins við hana. Telji ráðherra hins vegar að breyta skuli gjaldinu til hækkunar eða lækkunar skal veita gjaldskyldum aðilum og umboðsmanni skuldara tveggja vikna frest til að skila umsögnum um tillögu ráðherra. Að þeim tíma loknum er gert ráð fyrir að ráðherra taki ákvörðun um álagningu gjaldsins.

Samkvæmt gildandi lögum er miðað við að gjaldskyldir aðilar greiði gjaldið í hlutföllum við umfang útlánastarfsemi sinnar í lok næstliðins árs, þannig miðast gjaldtaka vegna ársins 2011 við upplýsingar um umfang útlána í lok árs 2010. Mælt er fyrir um að gjaldskyldur aðili sé undanþeginn greiðslu á því ári sem hann hefur starfsemi. Árið eftir að gjaldskyldur aðili hefur starfsemi skal miða álagningu við greiðslu á 500.000 kr. Gert er ráð fyrir að rekstrarafgangur af starfsemi umboðsmanns skuldara gangi upp í gjald næsta árs í hlutfalli við álagt gjald en tekið sé tillit til rekstrartaps við álagningu gjalds á næsta ári.

Þá er mælt fyrir um að álagning gjaldsins skuli fara fram fyrir 15. janúar ár hvert og að umboðsmanni skuldara beri að gera gjaldskyldum aðilum grein fyrir álagningunni með bréfi. Gjaldið skal greitt ársþriðjungslega fyrir fram með þremur jafnháum greiðslum. Kveðið er á um að gjalddagi 1. ársþriðjungs sé 1. febrúar ár hvert og eindagi 15. febrúar, gjalddagi 2. ársþriðjungs sé 1. maí og eindagi 15. maí og gjalddagi 3. ársþriðjungs sé 1. september og eindagi 15. september. Sé gjald greitt eftir eindaga reiknast dráttarvextir af því frá gjalddaga.

Þegar eftir stofnun embættis umboðsmanns skuldara í ágúst 2010 vöknudu spurningar um hvernig bæri að standa að framkvæmd 5. gr. laga um umboðsmann skuldara. Ákvæðinu var breytt með lögum nr. 135/2010, um breytingu á lögum nr. 101/2010, um greiðsluaðlögun einstaklinga, og fleiri lögum, og var markmið breytingarinnar að gera ákvæðið skýrara og auðvelda innheimtu gjaldsins. Í nefndaráli félags- og tryggingamálanefndar frá 25. nóvember 2010 kemur fram að nefndin hafi fengið upplýsingar þess efnis að við útreikning álagningar gjalds hafi komið í ljós vankantar sem sníða þurfi af. Þrátt fyrir framangreinda breytingu hefur áfram ríkt nokkur óvissa um hvernig standa skuli að álagningu samkvæmt ákvæðinu auk þess sem upplýsingaöflun hefur reynst flóknari en gert var ráð fyrir.

Eins og fram hefur komið er í ákvæðinu mælt fyrir um að gjaldskyldir aðilar skuli greiða gjaldið í hlutföllum við umfang útlánastarfsemi sinnar í lok næstliðins árs. Af þessu þurfti upplýsinga um hvaða aðilar teldust lánastofnanir á hverjum tíma sem og skilgreina hvað átt væri við með umfangi útlánastarfsemi. Var leitað eftir aðstoð Fjármálaeftirlitsins til að fá umræddar upplýsingar. Hefur samstarf stofnananna gengið vel en það hefur reynst mun tíma-

frekara en áætlað var að afla upplýsinganna. Því hefur álagning gjaldsins dregist nokkuð og hefur ekki verið unnt að fylgja 5. gr. laga um umboðsmann skuldara um tímasetningar og framkvæmd álagningar og innheimtu nákvæmlega. Enn fremur hefur sú gagnrýni komið fram að lánastofnanir sem ekki er heimilt að veita einstaklingum lán þurfi að sæta gjaldtöku vegna reksturs umboðsmanns skuldara en dæmi um slíkar stofnanir eru Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun.

Rétt þykir að kveða á um gjald til greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara í sérstökum lögum í stað laga um umboðsmann skuldara. Mikilvægt þykir að halda gjaldinu og öðrum þáttum er varða stöðu umboðsmanns skuldara aðgreindum. Kynni það að skapa óstöðugleika í starfi umboðsmanns og starfsheimildum ef lögum um umboðsmann skuldara yrði breytt á hverju ári. Með hliðsjón af framangreindu eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á gjaldtökunni. Með breytingunum er jafnframt talið að tryggt verði að gjaldið uppfylli á hverjum tíma skilyrði stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir, meðal annars að því leyti að kveðið sé á um álagningarhlutföll og álagningarstofn í lögum.

Álagningu gjalds samkvæmt frumvarpi þessu er ætlað að standa undir rekstri umboðsmanns skuldara á árinu 2012. Samkvæmt áætlun sem umboðsmaður skuldara hefur unnið er gert ráð fyrir að kostnaður við stofnunina nemi tæpum 1.050 millj. kr. á árinu 2012. Frá stofnun embættisins hafa umboðsmanni skuldara borist 3.790 umsóknir um greiðsluaðlögun einstaklinga, sbr. lög um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010. Fjöldi nýrra umsókna dróst verulega saman eftir að tímabundin frestun greiðslna við móttöku umsóknar féll úr gildi 1. júlí 2011, sbr. ákvæði II til bráðabirgða við lög um greiðsluaðlögun einstaklinga en frá júlímánuði hefur meðaltal umsókna farið úr 250 málum á mánuði í 30 mál á mánuði. Alls voru 3.200 mál í vinnslu í nóvember 2011. Af þeim voru 1.595 mál í vinnslu innan embættis umboðsmanns skuldara þar sem tekin er afstaða til þess hvort samþykkja eigi umsókn eða synja. Enn fremur höfðu 1.605 mál verið samþykkt og voru því í vinnslu hjá umsjónarmönnum þar sem leitast er við að ná samningum við kröfuhafa fyrir hönd skuldara. 590 málum hafði þegar verið lokið. Gera má ráð fyrir að biðtími eftir afgreiðslu umsókna um greiðsluaðlögun einstaklinga verði tveir til þrjú mánuðir á haustdögum 2012, sem er mun styttri biðtími en á hausti 2011. Ljóst er að umfang stofnunarinnar er mun meira en gert var ráð fyrir við stofnun hennar í ágúst 2010. Málin eru flókin í vinnslu enda einkenni greiðsluaðlögunarmála að kröfuhafar eru margir. Áætlað er að starfsemin muni breytast á árinu 2012 þar sem þungamiðja starfseminnar mun færast frá afgreiðslu umsókna um greiðsluaðlögun einstaklinga til gerðar samninga um greiðsluaðlögun ásamt gæðastýringu, eftirliti og þjónustu við umsjónarmenn. Gert er ráð fyrir að fjórir umsjónarmenn verði ráðnir, sem hver um sig hafi allt að fjórra fulltrúa og skrifstofumann, og verður leitast við að færa starfsmenn frá öðrum einingum til þessara starfa eftir því sem þeir uppfylla hæfisskilyrði. Þó er ljóst að óhjákvæmilega mun koma til tímabundinna nýráðninga í tengslum við umsjónarmannakerfið innan embættisins fyrstu mánuði ársins 2012. Reynt verður eftir fremsta megni og að því marki sem starfsmenn uppfylla hæfisskilyrði að flytja þá milli þessara verkefna en þó er ljóst að það mun óhjákvæmilega koma til tímabundinna nýráðninga í tengslum við umsjónarmannakerfið innan embættisins fyrstu mánuði ársins 2012. Á árinu 2012 er gert ráð fyrir að umsjónarmenn innan embættisins ljúki 1.000 málum en umsjónarmenn utan embættisins ljúki 1.250 málum. Þá hafa um 7.000 einstaklingar leitað eftir ráðgjöf hjá umboðsmanni skuldara frá stofnun embættisins í ágúst 2010.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að aðilar sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum,

Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og váttryggingafélög standi straum af kostnaði við rekstur umboðsmanns skuldara. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að Lánasjóður sveitarfélaga og Bygðastofnun taki þátt í kostnaði við rekstur stofnunarinnar í ljósi eðlis starfsemi stofnanna en hvorugri þeirra er heimilt að veita einstaklingum lán. Þeim aðilum sem gert er ráð fyrir að greiði gjald samkvæmt frumvarpinu er heimilt að veita einstaklingum lán. Þykir þessi takmörkun eðlileg í ljósi þess hlutverks umboðsmanns skuldara að veita einstaklingum sem eiga í verulegum greiðsluferfiðleikum endurgjaldslausu aðstoð við að öðlast heildarsýn á fjármál sín og hafa milligöngu um samskipti og samninga við lánardrottna skuldara ásamt því að veita atbeina til tilrauna til samninga um greiðsluaðlögun. Jafnframt fellur það í hlut umboðsmanns skuldara að taka við erindum skuldara, gæta hagsmuna þeirra og bregðast við þegar brotið er á þeim samhliða því að veita alhliða ráðgjöf og fræðslu um fjármál heimilanna. Þessi verkefni stofnunarinnar snúa ekki eingöngu að því að leysa úr vanda sem einstaklingar og fjölskyldur hafa komist í vegna lánveitinga en þó má segja að langflest verkefnanna snúist um ráðgjöf til einstaklinga um það hvernig best sé að haga greiðslu skulda og hvaða leiðir einstaklingum séu færar út úr skuldavanda.

Ekki er lagt til að álagningarstofni gjaldsins verði breytt en í frumvarpinu er hugtakið útlán sérstaklega skilgreint, sbr. 4. gr. Er þar átt við bókfært virði útlána og annarra krafna, þ.m.t. eignarleigusamninga, sem tilgreindar eru undir eignaliðnum útlán í efnahagsreikningi lánastofnana og Íbúðalánasjóðs og undir eignaliðnum veðlán og önnur útlán í efnahagsreikningi lífeyrissjóða og váttryggingarfélag. Við samningu frumvarpsins var í upphafi gert ráð fyrir að álagningarstofn gjaldsins tæki mið af útlánum gjaldskyldra aðila til einstaklinga sem ef til vill mætti telja eðlilegra í ljósi hlutverks umboðsmanns skuldara. Eftir nánari athugun þar til bærri opinberra stofnana þótti það ekki fær leið að óbreyttri upplýsingaskyldu fjármálastofnana til umræddra aðila. Í því sambandi þótti mikilvægt að nýta þær upplýsingar sem þegar eru veittar til opinberra aðila og því var sú leið farin sem lögð er til í 4. gr. frumvarps þessa.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við ákvörðun gjaldsins verði það haft að markmiði að mismunur á tekjum og gjöldum umboðsmanns skuldara verði sem minnstur á hverju ári og gjaldskyldir aðilar standi beint undir þeim mismun eða njóti hans. Þetta verði gert með því að við álagningu fyrir komandi almanaksár hverju sinni verði tekið tillit til þess hvort rekstrarafgangur eða rekstrartap sé á starfsemi stofnunarinnar. Þannig er gert ráð fyrir að samræmi sé milli gjaldtöku samkvæmt frumvarpinu og rekstrarkostnaðar umboðsmanns skuldara. Hvorki er gert ráð fyrir að ríkissjóður leggi stofnuninni til fjármagn né að hann njóti rekstrarafgangs sem kann að myndast í rekstrinum.

Töluverðar líkur eru á því að breyta þurfi hlutföllum álagningar í lögum á hverju haustþingi. Þessi háttur er hafður á að því er varðar hlutföll álagningar á eftirlitsskylda aðila samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og hefur reynslan af því fyrirkomulagi verið góð.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um þá aðila sem eru gjaldskyldir samkvæmt frumvarpi þessu. Lagt er til að aðilar sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og váttryggingafélög standi straum af kostnaði við rekstur umboðsmanns skuldara, að undanskildum Lánasjóði sveitarfélaga og Bygðastofnun. Líkt og fram kemur í almennum athuga-

semðum þykir eðlilegt að Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun séu undanþegin greiðslu gjalds samkvæmt frumvarpinu í ljósi hlutverks umboðsmanns skuldara þar sem þessum stofnunum er ekki heimilt að veita einstaklingum lán.

Lagt er til að útibú erlendra gjaldskyldra aðila greiði gjald samkvæmt frumvarpi þessu. Þykir eðlilegt að lögin taki til þeirra þótt enginn slíkur aðili starfi hér á landi við samningu frumvarps þessa. Enn fremur er áhersla lögð á að útlán dótturfélaga teljist með útlánnum móðurfélaga þegar eingöngu móðurfélögin teljast gjaldskyldir aðilar samkvæmt frumvarpi þessu.

Gjaldinu er ætlað að renna óskert til reksturs umboðsmanns skuldara og standa að öllu leyti undir rekstrarkostnaði stofnunarinnar. Er því ekki gert ráð fyrir fjárframlagi úr ríkissjóði. Þó kann að koma til þess að ríkissjóður þurfi tímabundið að standa undir rekstrarkostnaði að einhverju leyti ef innheimta gengur ekki eins og áætlað var og sama gildir verði halli á rekstri starfseminnar vegna ófyrirséðra útgjalda. Verður ríkissjóði endurgreitt um leið og rekstrarniðurstaða liggur fyrir og tekið hefur verið tillit til hennar við álagningu gjaldsins. Ekki er gert ráð fyrir að halli safnist upp milli ára heldur verði hann ávallt gerður upp við álagningu í síðasta lagi tveimur almanaksárum á eftir. Sama gildir um rekstrarafgang sem kann að verða.

#### Um 2. gr.

Lagt er til að umboðsmaður skuldara sendi velferðarráðherra rekstraráætlun og rökstuðning fyrir henni í sérstakri skýrslu. Þar verði jafnframt að finna umfjöllun um það hlutfall sem gjaldskyldir aðilar skuli greiða af álagningarstofni, sbr. 4. og 5. gr. frumvarps þessa. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að umboðsmaður skuldara áætli árlega kostnað við rekstur stofnunarinnar fyrir næsta almanaksár og áætli jafnframt á sama tíma rekstrarniðurstöðu yfirstandandi almanaksárs. Við álagningu fyrir næsta almanaksár verði tekið tillit til þessara áætlana sem og rekstrarniðurstöðu ársins þar á undan, sbr. 7. gr. frumvarps þessa.

Jafnframt er gert ráð fyrir að umboðsmaður skuldara leggi mat á þróun starfseminnar síðastliðin þrjú almanaksár. Við gerð skýrslu fyrir árið 2013 er þannig gert ráð fyrir að umboðsmaður leggi mat á þróun starfseminnar árin 2010, 2011 og 2012.

Gert er ráð fyrir að samráðsnefnd gjaldskyldra aðila skv. 3. gr. frumvarpsins fjalli um skýrslu umboðsmanns skuldara og skili álit til umboðsmanns. Í framhaldi taki umboðsmaður skuldara afstöðu til álits samráðsnefndarinnar. Loks sendi umboðsmaður skýrsluna til ráðherra ásamt álit samráðsnefndarinnar og afstöðu stofnunarinnar til álitsins.

Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta gjaldinu er gert ráð fyrir að ráðherra leggi til við Alþingi breytingar á lögunum að því gefnu að hann telji þörf á því. Matið liggur því endanlega hjá ráðherra og tekur hann ákvörðun með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum.

#### Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að velferðarráðherra skipi samkvæmt tilnefningum fjögurra manna samráðsnefnd sem í eiga sæti einn fulltrúi Íbúðalánasjóðs, einn tilnefndur af Landssamtökum lífeyrissjóða og tveir af Samtökum fjármálafyrirtækja. Við ákvörðun á fjölda nefndarmanna og skiptingu þeirra var litið til hlutfalls útlána hvers tilnefningaraðila af heildarútlánnum samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu.

Hlutverk nefndarinnar er eingöngu að fjalla um skýrslu umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. og skila álit um skýrsluna til umboðsmanns skuldara. Þar með er tryggt að gjaldskyldir aðilar hafi tækifæri til að koma að andmælum sínum vegna fyrirhugaðrar álagningar gjaldsins.

Hvorki er gert ráð fyrir að ríkissjóður né umboðsmaður skuldara beri kostnað af starfi samráðsnefndarinnar. Lagt er til að tilnefningaraðilarnir þrír beri sjálfir þann kostnað sem kann að falla til vegna starfs nefndarinnar.

#### Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að álagningarstofn gjaldsins verði öll útlán hjá viðkomandi gjaldskyldum aðilum á almanaksárinu á undan því ári sem skýrsla umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. er samín. Þar sem gert er ráð fyrir að innheimta gjaldsins hefjist þegar í upphafi árs, sbr. 6. gr., og að sem mest samræmi sé milli tekna og gjalda á hverju ári, sbr. 7. gr., er nauðsynlegt að álagningarstofninn liggji fyrir þegar tekin er ákvörðun um það hlutfall sem gjaldskyldum aðilum ber að greiða af álagningarstofninum. Því er sú leið farin að álagningarstofn gjaldsins fyrir komandi ár byggist á upplýsingum um útlán fyrir almanaksár á undan því ári sem skýrsla umboðsmanns skuldara er unnin í apríl og maí. Sem dæmi mun álagningarstofn gjalds gjaldskylds aðila fyrir árið 2013 taka mið af öllum útlánnum hluteigandi aðila á almanaksárinu 2011, en gert er ráð fyrir að skýrslu umboðsmanns skuldara um áætlaðan rekstrarkostnað fyrir árið 2013 verði skilað fyrir 1. júlí 2012. Talið er mikilvægt að ekki fari á milli mála hvað sé átt við með útlánnum í skilningi frumvarps þessa svo að ljóst sé á hverju álagningarstofninn byggist. Er lagt til að með útlánnum sé átt við bókfært virði útlána og annarra krafna, þ.m.t. eignarleigusamninga, sem tilgreindar eru undir eignaliðnum útlán í efnahagsreikningi lánastofnana og Íbúðalánasjóðs og undir eignaliðunum veðlán og önnur útlán í efnahagsreikningi lífeyrissjóða og váttryggingarféлага.

Þegar tveir eða fleiri gjaldskyldir aðilar sameinast er lagt til að álagning verði miðuð við samanlagða útlánastarfsemi þeirra fyrir næstliðið ár þegar skýrsla umboðsmanns skuldara skv. 2. gr. er lögð fyrir ráðherra. Hið sama gildir um samruna eða yfirtöku gjaldskylds aðila.

Lagt er til að mælt verði fyrir um skyldu Fjármálaeftirlitsins til þess að láta af hendi þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laga þessara.

#### Um 5. gr.

Lagt er til að allir gjaldskyldir aðilar greiði sama hlutfall af álagningarstofni skv. 4. gr., sem eru öll útlán viðkomandi aðila. Er með því leitast við að tryggja sanngjarna skiptingu rekstrarkostnaðar með hliðsjón af umfangi útlána hvers og eins. Þannig mun gjaldskyldur aðili sem hefur hæst hlutfall útlána af heildarútlánnum allra gjaldskyldra aðila bera mestan kostnað við rekstur umboðsmanns skuldara. Sá gjaldskyldi aðili sem hefur lægst hlutfall útlána mun hins vegar bera minnstan kostnað. Er þá miðað við fjárhæðir útlána en ekki fjölda þeirra.

Enn fremur er gert ráð fyrir að gjaldskyldir aðilar séu undanþegnir greiðslu á því ári sem þeir hefja starfsemi. Átt er við félag sem hefur starfsemi frá grunni án þess að taka yfir útlánastarfsemi frá öðrum. Að öðrum kosti gildir 2. mgr. 4. gr. Árið eftir stofnun félagsins er hins vegar lagt til að álagning verði miðuð við greiðslu á fastri fjárhæð, sem lagt er til að verði 500.000 kr., að því gefnu að viðkomandi aðili hafi veitt lán á almanaksárinu á undan. Þannig mun gjaldskyldur aðili sem hefur starfsemi árið 2011 greiða 500.000 kr. árið 2012 hafi hann veitt lán á árinu 2011. Árið 2013 mun hann greiða hundraðshluta af álagningarstofni skv. 4. og 5. gr. sem tekur mið af útlánnum á almanaksárinu 2011.



## Um 6. gr.

Í ákvæðinu kemur ekki fram hver annast innheimtu gjalds samkvæmt frumvarpinu en gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði með reglugerð hverjum verði falin innheimtan. Gert er ráð fyrir að Fjársýsla ríkisins annast innheimtuna en umboðsmaður skuldara komi ekki beint að henni.

Lagt er til að sá sem ráðherra hefur falið að annast innheimtu geri gjaldskyldum aðilum grein fyrir álagningunni með bréfi. Þá er gert ráð fyrir að álagning fari fram eigi síðar en 15. janúar ár hvert. Það tímamark er valið til þess að Alþingi hafi sem mest svigrúm til að fjalla um og ákveða breytingar á álagningu skv. 4. mgr. 2. gr. Hafi slíkar breytingar hins vegar ekki náð fram tímanlega fyrir 15. janúar verður að ætla að álagning fari fram samkvæmt gildandi lögum.

Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

## Um 7. gr.

Lagt er til að skýrt verði kveðið á um hvernig fara skuli með afgang eða tap af rekstri umboðsmanns skuldara. Þykir mikilvægt að ljóst sé að verði tap á rekstrinum komi það í hlut gjaldskyldra aðila samkvæmt frumvarpi þessu að standa undir þeim aukakostnaði en á sama hátt njóti þeir þess einnig ef afgangur verður af rekstrinum. Sem dæmi má nefna að verði afgangur á rekstri umboðsmanns skuldara á árinu 2012 kemur sá afgangur til lækkunar gjaldsins vegna ársins 2013, að því gefnu að rekstrarniðurstaða liggi fyrir um mitt ár 2012, annars kemur hann til lækkunar gjalds vegna ársins 2014. Líkt og þegar hefur komið fram er ekki gert ráð fyrir að ríkissjóður beri kostnað vegna hallareksturs en þó verður að gera ráð fyrir fjárframlagi úr ríkissjóði þangað til hallinn fæst bættur úr hendi gjaldskyldra aðila.

## Um 8. gr.

Ákvæðið á sér fyrirmynd í 8. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999. Hér er mælt fyrir um þá leið sem gjaldskyldum aðilum er unnt að fara séu þeir ósáttir við ákvörðun þess aðila sem ráðherra hefur falið að annast innheimtu gjaldsins og vilja ekki una henni. Rétt er að áréttta að í 5. mgr. 6. gr. frumvarps þessa er gert ráð fyrir að þeim sem annast innheimtu gjalds sé heimilt að ákvarða álagningu að nýju gagnvart tilteknum gjaldskyldum aðilum reynist álagningarstofn eða aðrar forsendur fyrri álagningar ekki réttar. Þannig er gjaldskyldum aðilum unnt að koma athugasemdum á framfæri við þann sem annast innheimtu gjalds sem metur hvort rétt sé að leiðrétta álagningu. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að ákvörðun um gjaldtöku verði skotið til æðra stjórnvalds, þ.m.t. ráðherra. Gjaldskyldum aðilum er beint til almennra dómstóla með álitæfni sín og þykir hæfilegt að kærufrestur sé 45 dagar frá því að gerð var grein fyrir álagningu gjalds.

Jafnframt er mælt fyrir um að málshöfðun fresti ekki innheimtuaðgerðum né heimildum til aðfarar vegna krafanna.

## Um 9. og 10. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

## Um 11. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, verði breytt þannig að kveðið verði á um hverjir skuli standa straum af kostnaði við rekstur umboðs-

manns skuldara. Þykir rétt að mæla fyrir um það í lögum um umboðsmann skuldara en vísa að öðru leyti til laga um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að 2. gr. gildi ekki um álagningu gjalds fyrir árið 2012. Hlutfall það sem fram kemur í 1. mgr. 5. gr. byggist á upplýsingum sem ella hefðu komið fram í skýrslu umboðsmanns skuldara skv. 2. gr.

## **Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.**

Í frumvarpinu er lagt til að gjaldtaka vegna reksturs umboðsmanns skuldara verði gerð skýrari og skilvirkari. Kveðið er á um gjaldtökuna í núgildandi löggjöf um umboðsmann skuldara. Í þessu frumvarpi er lagt til að þau ákvæði verði felld niður en að í staðinn verði sett sérstök lög sem fjalli eingöngu um gjaldtöku til greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara. Má finna þessu frumvarpi hliðstæðu í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi vegna reksturs Fjármálaeftirlitsins. Er þessu frumvarpi þannig ætlað að treysta tekjuöflun til starfsemi umboðsmanns skuldara en við núverandi framkvæmd gjaldtökunnar hafa komið í ljós nokkrir vankantar.

Við stofnun embættis umboðsmanns skuldara 1. ágúst 2010 var gert ráð fyrir að lána- stofnanir, Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir stæðu straum af rekstri embættisins með greiðslu sérstaks gjalds. Gjaldtökuákvæðin hafa hins vegar ekki þótt vera nægilega skýr að öllu leyti og hefur það valdið vissum erfiðleikum fyrir umboðsmann skuldara við að ákvarða nákvæmlega þann stofn sem gjaldið reiknast af. Hefur það leitt til þess að innheimta gjaldsins hefur ekki gengið sem skyldi og er frumvarpinu ætlað að sníða þá vankanta af sem eru í núverandi framkvæmd gjaldtökunnar.

Í frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að Lánasjóður sveitarfélaga og Bygðastofnun verði undanskilin gjaldtökunni auk þess sem skilgreiningunni á því hverjir teljast vera gjaldskyldir aðilar er breytt. Í öðru lagi eru gerðar tillögur um breytingar í tengslum við skýrslugjöf til ráðherra þar sem meðal annars er lagt til að sett verði á fót sérstök samráðsnefnd sem muni yfirfara skýrslu um rekstraráætlun embættisins áður en hún er send ráðherra. Munu fjórir aðilar frá Íbúðalánasjóði, Landssamtökum lífeyrissjóða og Samtökum fjármálafyrirtækja sitja í nefndinni og fer skipting þeirra eftir hlutfalli útlána hvers tilnefningaraðila af heildarútlán- um samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu. Munu þeir greiða fyrir kostnað af starfi nefndarinnar í hlutfalli við fjölda tilnefndra aðila. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir því í frum- varpinu að verði rekstrarafgangur eða rekstrartap af starfsemi umboðsmanns skuldara muni verða tekið tillit til þess við ákvörðun gjalda fyrir næsta ár. Í fjórða lagi er í frumvarpinu kveðið skýrar á um það hvernig álagningarstofn gjaldskyldra aðila er ákvarðaður. Skal miða við útlán gjaldskyldra aðila í lok næstliðins árs í ársreikningi viðkomandi aðila samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu. Með útlánunum er þá átt við bókfært virði útlána í efna-

hagsreikningi lánastofnana og Íbúðalánasjóðs og útlán undir eignaliðunum veðlán og önnur útlán í efnahagsreikningum lífeyrissjóða og váttryggingafélaga. Telja má álitamál hvort þessi leið sé sú heppilegasta sem grundvöllur fyrir þessari skattheimtu en einnig er ljóst að vandasamt kann að vera að ákvarða hann með öðrum hætti þar sem gögn um útlánasamsetningu fjármálastofnana liggja ekki nægilega vel fyrir þannig að embættið hafi aðgang að þeim. Í frumvarpinu miðast gjaldstofninn við öll útlán gjaldskyldra aðila án þess að gerður sé greinarmunur á því hvort um sé að ræða lán til einstaklinga eða fyrirtækja. Umboðsmaður skuldara hefur það hlutverk að gæta hagsmuna einstaklinga sem eru í alvarlegum greiðslu-erfiðleikum og því kann að vera álitamál að gjaldstofninn innifeli lánveitingar til fyrirtækja þar sem vægi þeirra er mismunandi milli gjaldskyldra aðila. Auk þess gefur bókfært virði útláns lítið til kynna hvort einstaklingur sem það hefur tekið lenti í alvarlegum greiðslu-erfiðleikum og njóti þjónustu umboðsmanns skuldara. Í frumvarpinu hefur verið valin leið sem felur í sér að stærð útlánasafns fjármálafrumvarps gefi viðunandi nálgun við hlutdeild í úrlausn greiðsluvanda einstaklinga.

Mikil óvissa hefur ríkt um útgjöld umboðsmanns skuldara frá stofnun embættisins þar sem ekki var ljóst hversu mikill mála fjöldi kynni að berast embættinu en nú er komið í ljós að fjöldi umsókna varð mun meiri en gert hafði verið ráð fyrir í áætlun fjárlaga. Miðað við stöðuna í nóvember 2011 höfðu 3.790 umsóknir um greiðsluaðlögun einstaklinga borist frá stofnun embættisins. Af þeim eru 1.605 mál í vinnslu hjá umboðsmanni skuldara og 1.595 í vinnslu hjá umsónarmönnum. Vinnslu er lokið við 590 umsóknir, þar af 201 með samningi um greiðsluaðlögun. Samhliða því að mála fjöldi til embættisins var vanáætlaður hefur kostnaðurinn einnig verið umfram rekstraráætlunir en þær hafa verið endurskoðaðar nokkrum sinnum, síðast í tengslum við fjárlagagerð ársins 2012. Í upphaflega frumvarpinu um umboðsmann skuldara var gert ráð fyrir að útgjöld hans yrðu um 230 m.kr. á árinu 2010 en þau reyndust vera 292,2 m.kr. Í fjárlögum ársins 2011 var gert ráð fyrir að útgjöldin yrðu um 600 m.kr. en þau stefna nú í að verða 810 m.kr. eða um þriðjungu hærri. Áætluð útgjöld fyrir árið 2012 eru um 1.050 m.kr. sem er hækkun um tæp 30% frá núverandi áætlun fyrir árið 2011. Í frumvarpinu um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara er lagt til að álagt gjald fyrir árið 2012 verði 0,0377% af álagningarstofni og er því ætlað að standa að fullu undir kostnaði við rekstur embættisins á árinu 2012. Mun gjaldið taka breytingum ár hvert að undangengnu mati og ákvörðun um rekstraráætlun umboðsmanns skuldara.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að framangreint gjald, sem telst til lögþvingaðra ríkistekna, renni beint til reksturs umboðsmanns skuldara. Fjármálaráðuneytið telur það ekki heppilegt fyrirkomulag. Að mati ráðuneytisins ættu tekjur sem kveðið er á um í lögum og teljast til ríkistekna að renna í ríkissjóð og ákvörðun um fjárheimildir verkefna að vera tekin í fjárlögum hverju sinni.

Verði frumvarpið lögfest er áætlað að tekjur af gjaldtökunni, sem færast á tekjuhlið ríkissjóðs, verði 1.050 m.kr. á árinu 2012 og rekstrarútgjöld umboðsmanns skuldara verði jafnmikil. Er það í samræmi við forsendur sem gengið er út frá í breytingartillögum sem gert er ráð fyrir að verði til umfjöllunar við 2. umræðu fjárlagafrumvarps fyrir árið 2012 en það er 455 m.kr. hækkun frá því sem áætlað var í frumvarpinu við framlagningu.