الجمهورية التونسية

المجلس الوطني التأسيسي

تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية

حول

مشروع قانون

يتعلق بتدعيم الأســس الماليــة

للبنوك العموميــة

(عدد 57 / 2014)

تاريخ إحالة المشروع على المجلس: 21 / 08 / 2014

الوثائق المرفقة بالمشروع:

* وثيقة شرح الأسباب.

تاريخ انتهاء الأشغال: 23/ 09 / 2014

رئيــس اللجنة: السيد الفرجاني دغمـــان

نائب الرئيس: السيــد المنصــف شيــخ روحــه **مقــررة اللجنــة** : السيدة لبنــى الجريبــي

المقرر المساعد الأول: السيد المعز بالحاج رحومه **المقرر المساعد الثاني**: السيد المنجي الرحوي

نظـــر اللجنـــة

لجنة المالية والتخطيط والتنمية
تاريخ إحالة المشروع على اللجنة: 21 أوت 2014
جلسات اللجنة : 21 و 22 أوت و 04و 09 و16 و 23 سبتمبر 2014 القرار : الموافقة بـــ 3 أعضاء واحتفاظ عضو ورفض عضو تاريخ إنهـــاء الأشغـــال: 23 سبتمبر 2014 رئيس اللجنة : الفرجاني دغمان المقررة : لبنى الجريبي

أوّلا ــ تقديم المشروع:

في إطار معالجة الإشكاليات التي يعاني منها القطاع المصرفي لا سيما البنوك العمومية والتي تشكو سوء تصرّف وارتفاع الديون المصنفة، باتت الزيادات في رأس مالها إحدى الحلول المقترحة لوجوب الاحترام الدائم لمعايير التصرّف الحذر المنصوص عليها بمنشور البنك المركزي عدد 09 لسنة 2012.

وتم تخصيص اعتمادات جملية تقدر بمليار دينار خلال قانون المالية التكميلي لسنـــة 2013 وقانون المالية الأصلي لسنة 2014 للزيادة في رأس مال البنوك العمومية على أن يتم توزيع هذه الاعتمادات بمقتضى قانون بعد الانتهاء من عمليات التدقيق الشامل للبنوك العمومية الثلاث.

ويحدّد مشروع هذا القانون المبلغ الأقصى للاكتتاب في كل من الشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان، علما وأن هذه المبالغ تغطي النقص الحاصل في الأموال الذاتية للبنكين المعنيين كما أظهرته نتائج التدقيق المالي، وهي مبالغ لا تأخذ بعين الاعتبار مساهمة الخواص في مجهود الزيادة في رأس مال البنكين.

وسيسمح مشروع هذا القانون للوزير المكلف بالمالية عند الاقتضاء في الاكتتاب في رأس مال البنك الوطني الفلاحي في حدود الاعتمادات التي لم يقع استعمالها في الزيادة في رأس مال الشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان، علما وأن مهمة التدقيق بالبنك الوطني الفلاحي لا تزال بصدد الإنجاز.

ثانيا ــ أعمال اللجنة:

اجتمعت لجنة المالية والتخطيط والتنمية يومي 21 و 22 أوت 2014 واستمعت إلى كل من السيد وزير الاقتصاد والمالية والسيد محافظ البنك المركزي والإطارات المرافقة لهما، حيث قدّموا تشخيصا حول واقع البنوك العمومية، كما واصلت النظر في مشروع هذا القانون أيام 04 و 09 و 16 و 23 سبتمبر 2014.

وخلال جلستي الاستماع، بيّن كل من السيد محافظ البنك المركزي التونسي والسيد وزير الاقتصاد والمالية أنه تم تكليف مكاتب دراسات لإعداد تشخيص وتدقيق شامل لهذه البنوك يتعلق بالجوانب المالية والمؤسساتية والاجتماعية والأداء، وقدما ملخصا حول نتائج التدقيق في الشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان، ونورد في ما يلي أهم ما جاء فيه:

نتائج التدقيق: الجوانب المشتركة بين الشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان

في ما يتعلق بالجانب الاجتماعي، وضّح التدقيق أن أداء الأعوان دون معدلات القطاع، إلى جانب سوء توظيف جانب هام من أعوان هذه البنوك، فضلا عن تهرّم معدل أعمار الأعوان وغياب نظرة استشرافية للمستقبل في التصرّف في الموارد البشرية.

أما في ما يتعلق بالأداء، فقد تبيّن تدنّي الجانب التجاري مقارنة مع القطاع الخاص، إلى جانب تضخّم حجم الحرفاء الصغار على حساب الحرفاء المؤسساتيين، فضلا عن ضعف الانتشار ومحدودية العرض وضعف الخدمات المسداة إلى الحرفاء.

وبالنسبة للتدقيق المؤسساتي، فقد أفرز عديد الإخلالات منها هيمنة الدولة في التصرف في هذه المؤسسات، وضعف الحوكمة الداخلية ومحدودية آليات المراقبة، إلى جانب غياب نظام تصرف، وضعف النظام المعلوماتي الذي يعتبر دون المستوى التنافسي.

وبخصوص التدقيق المالي، فقد أفضى إلى وجود نقص في المدخرات، وتعيش هذه البنوك نقصا في الضمانات مقارنة بحجم القروض وتقلصا في الضمانات الموجودة، إلى جانب الحجم الهام من التمويلات الموجهة إلى المؤسسات العمومية التي تعيش صعوبات هيكلية، إلى جانب غياب الحوكمة الرشيدة.

نتائج التدقيق الاجتماعي:

ـ بنك الإسكان: لوحظ غياب التأجير المرتبط بتحقيق أهداف، وتوزيع غير ناجع للأعوان على مختلف الإدارات والوحدات، حيث أن 42 % من الإطارات ليست لهم الكفاءة اللازمة لوظائفهم، مع تهرّم الموظفين داخل المؤسسة، وغياب اختصاصات هامة بالنسبة للمؤسسات المصرفية مثل مختصين في المخاطر وفي دراسة ومتابعة المشاريع،كما لوحظ ضعف مردودية الأعوان مقارنة ببقية القطاع(98 الف دينار بالنسبة لكل عون)، فضلا عن غياب ثقافة تحقيق النتائج داخل البنك وغياب التصرف في المسارات المهنية.

ـ الشركة التونسية للبنك: غياب الكفاءات الفنية، وتهرّم الموظفين خاصة بالنسبة للوظائف العليا، وعدم تعويض الأعوان المتقاعدين، كما لوحظ تدخل كبير للنقابات الأساسية في تسيير البنك، وتراجع مردودية الأعوان خاصة خلال الثلاث سنوات الأخيرة، وانتشار الإحساس باللامبالاة نتيجة عدم استقرار الحوكمة داخل المؤسسة.

ـ نتائج تدقيق مؤشرات النجاعة:

ـ بنك الإسكان: يُلاحظ تدنّي عرض الخدمات والمنتوجات بالنسبة للقطاع وتجاوز العدد اللازم للأعوان داخل الوكالات التجارية، وتراجع المردودية من سنـــة 2008 إلى سنة 2012 والتي لم تتجاوز 2 %، في حين بلغت 9 % ما بين 2006 و 2008، وارتفاع العمولات 4 مرات أكثر من معدل السوق، وتوجه عدد هام من الحرفاء إلى بنوك منافسة خاصة.

ـ الشركة التونسية للبنك: هو ثالث بنك من ناحية الإقراض وثاني بنك في مجال الإيداعات ولا يمتلك إلا 9 % من السوق وهو البنك الخامس من ناحية الانتشار، كما أن معدل التكاليف هو أعلى من البنوك المنافسة، كما لوحظ تراجع المستثمرين المؤسساتيين والمجمعات والذين كانوا يمثلون أهم الحرفاء تاريخيا بالنسبة لهذا البنك، وبالتالي فقد تراجع حجم العمولات في الناتج البنكي إلى 23 %.

ـ البنك الوطني الفلاحي: وهو أول بنك في مجال القروض وثاني بنك في مجال الإيداع وثاني بنك في مجال الانتشار، ويحتل المرتبة الثانية في مجال الناتج البنكي.

ـ التدقيق المؤسساتي:

ـ بنك الإسكان: عدد مرتفع للإدارات والوحدات، غياب تحمل المسؤولية، إلى جانب سياسة تحمل المخاطر غير مطابقة لأفضل الممارسات.

ـ الشركة التونسية للبنك: هيكل تنظيمي معقد وغير ملاءم للتسيير المحكم للبنك ويعود أساسا إلى دمج البنك الوطني للتنمية السياحية (BNDT) وبنك تنمية الدراسات السياحية (BDET).

ـ التدقيق المالي:

ـ بنك الإسكان: فيه نقص في المدخرات يساوي 410,6 م.د، كما بين التدقيق أن البنك في حاجة إلى أموال ذاتية في حدود 255 م.د.

ـ الشركة التونسية للبنك: نقص في المدخرات في حدود 744 م.د، وبين التدقيق أن البنك في حاجة إلى أموال ذاتية في حدود 768 م.د.

ـ البنك الوطني الفلاحي: حسب منشور البنك المركزي عدد 21 لسنة 2013، يستوجب الحط من الضمانات رصد مدخرات إضافية في حدود 69 م.د.

وتبين من خلال النتائج الأولية للتدقيق التي تشمل الجوانب الاجتماعية والنجاعة والجانب المؤسساتي والجانب المالي للشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان بأن المؤشرات العامة هي دون معدلات القطاع.

من جهة اخرى وضح السيد وزير الاقتصاد والمالية والسيد محافظ البنك المركزي أنه بالنظر إلى النتائج التي أفضى إليها التشخيص والتدقيق الشامل، وجب التدخل السريع لإنقاذ هذه البنوك العمومية باعتبارها بنوك منظوماتية، حيث أنها ترتبط بمؤسسات مالية وشركات اقتصادية، علما وأن الشركة التونسية للبنك مدرجة في البورصة وسجلت خسائر خاصة في سنة 2013.

كما أشارا أن عديد القطاعات تعيش صعوبات اقتصادية ومنها أساسا القطاع السياحي الذي تموّله بالخصوص الشركة التونسية للبنك حيث بلغت ديونه حدا كبيرا.

وتقدم عدد من النواب بجملة من الأسئلة والاستيضاحات تمحورت أساسا حول:

- اعتبر النواب أن الوثائق المقدمة لا يمكن أن تكون تدقيقا بل هي معطيات عامة ويمكن أن نجدها في محاضر جلسات إدارة هذه البنوك يتمّ إرسالها بصفة دورية إلى البنك المركزي ووزارة المالية، كما اعتبروا التقديم المتعلق بالتدقيق سطحي، وبالتالي يجب تقديم تشخيص وتقييم شامل بالأرقام يتضمن نظرة استشرافية لمختلف البنوك العمومية وللأسباب الكامنة وراء تدهور حالتها، إضافة إلى تقديم برنامج لإعادة الهيكلة واضح الأهداف كي تتمكن هياكل الرقابة متابعة تنفيذ مراحل هذا البرنامج على أرض الواقع.
- تساؤل حول إستراتيجية الحكومة بالنسبة لكل بنك في ما يتعلق بالتوجه السياسي والمالي والاقتصادي، والتأكيد على ضرورة تقديم إستراتيجية عمل (Plan d'affaire)،
- أسباب عدم استكمال التدقيق الشامل للبنك الوطني الفلاحي،

- المعايير التي تم أخذها بعين الاعتبار لتحديد حاجيات رسملة هذه البنوك،
- الاستفسار عن إمكانية دمج هذه البنوك والنجاعة في ذلك،
- أسباب التغيير في منهجية الإصلاح من الاكتتاب إلى إحداث صندوق ومدى علاقة ذلك بالتشخيص،
- اقتراح حذف الفصلين الثاني والثالث من مشروع القانون باعتبار أن الدولة لا تملك المدخرات الكافية لذلك، إضافة إلى أنه لا يمكن إحداث هذا الصندوق إلا في إطار قوانين المالية، **واستجابت الوزارة لذلك**
- العمل على تحييد النقابات من العمل السياسي وعدم تدخلها في في تنصيب المسؤولين،
- استنادا إلى محاضر جلسات مجالس إدارة هذه البنوك، هل هناك إرادة سياسية لفتح رأس المال للخواص في تونس أو خارجها،
- لاحظ بعض النواب أنه لا يمكن استعمال عبارة " فواضل وتقديرات " في نص قانوني، واقترحوا التنصيص على أن تكون الزيادة في رأس مال البنك الوطني الفلاحي بمبلغ يتراوح بين حدّين أدنى وأقصى وذلك في حدود الترخيص الذي منحه المجلس التشريعي ب 1000 م.د، في انتظار استكمال التدقيق بالنسبة للبنك الوطني الفلاحي، وتمّ تقديم مقترح يتعلق بالزيادة في رأس مال البنك الوطني الفلاحي المنصوص عليها في الفصل الأول في حدود باقي الاعتمادات التي لم يقع استعمالها في العمليتين المشار إليهما بالمطتين عدد 1 و 2 من هذا الفصل،
- اقتراح تنقيح الفصل الرابع بإضافة فقرة جديدة تنص على أن يتم إفراد المبلغ المتأتي من عملية تفعيل ضمان الدولة ضمن الأموال الذاتية للشركة التونسية للبنك تحت بند خاص بعنوان اعتماد باسم الدولة.

وفي ردّه أكد السيد الوزير أن مشروع إصلاح هذه البنوك يتضمن ثلاث سيناريوهات تتمثل في:

1. المحافظة على رأس المال التشاركي مع القطاع الخاص مع اتّباع نسق إصلاحي بطيء،
2. المحافظة على نفس تركيبة رأس المال مع نسق إصلاحي سريع،
3. فتح رأس المال للخواص.

وأكد أنه تمّ اختيار السيناريو الثاني، وبعد ثلاث سنوات سيتم اتخاذ القرارات الإستراتجية على ضوء النتائج النهائية للتدقيق الشامل للبنوك الثلاث.

وأفاد السيد محافظ البنك المركزي أن ما تم تقديمه يعتبر ملخصا لمختلف نتائج التدقيق لأن استعراض كل النتائج والتفاصيل يتطلب عدة جلسات.

كما أكد أن الإصلاح البنكي يندرج ضمن جملة الإصلاحات التي تمكن من كسب ثقة الممولين الدوليين وتعبئة التمويلات اللازمة لتمويل الاقتصاد التونسي في هذه المرحلة الحساسة.

وبالنسبة للمقترح المتعلق بالنقطة الثالثة من الفصل الأول والتي تهمّ الزيادة في رأس مال البنك الوطني الفلاحي بأن تكون في حدود باقي الاعتمادات التي لم يقع استعمالها في العمليتين المشار إليهما في المطتين عدد 1 و 2 من هذا الفصل، استجابت الوزارة لهذا المقترح.

وبخصوص اقتراح حذف الفصلين الثاني والثالث باعتبار أن الصندوق لا يمكن إحداثه إلاّ في إطار قانون المالية، استجابت الوزارة.

هذا، وقدّمت الحكومة صيغة جديدة لمشروع القانون تأخذ بعين الاعتبار بعض مقترحات اللجنة.

وتلقّت اللجنة صيغة جديدة لمشروع القانون مرفقة بشرح أسباب جديد، تتضمن فصلا وحيدا يحدّد المبلغ الأقصى للاكتتاب في الزيادة في رأس مال الشركة التونسية للبنك في حدود 800 م.د والمبلغ الأقصى للاكتتاب في الزيادة في رأس مال بنك الإسكان في حدود 200 م.د والزيادة في رأس مال البنك الوطني الفلاحي في حدود الاعتمادات التي لم يقع استعمالها في البنكين المذكورين أعلاه وذلك طبقا لنتائج التدقيق المالي.

ثالثا ــ توصيات اللجنة:

توصي لجنة المالية والتخطيط والتنمية بمد المجلس الوطني التأسيسي:

1. بالتدقيق الشامل للبنوك العمومية الثلاثة،
2. ببرنامج مفصل وواضح الأهداف للإصلاح الهيكلي للبنوك الثلاثة،
3. الالتزام بتطبيق معايير الحوكمة الرشيدة عند تطبيق برنامج الإصلاح الهيكلي.

كما تؤكّد اللجنة على عدم إمكانية المصادقة على رصد مبلغ مليون دينار من الأموال العمومية في غياب برنامج عمل مفصل وواضح الأهداف.

رابعا ــ قرار اللجنة:

قررت لجنة المالية والتخطيط والتنمية الموافقة على مشروع هذا القانون في صيغته المعدّلة بأغلبية 3 أعضاء واحتفاظ عضو ورفض عضو.

رئيس اللجنة	المقرر المساعد الأول
الفرجاني دغمان	معز بالحاج رحومة

مشروع قانون

يتعلق بتدعيم الأسس المالية للبنوك العمومية

فصـــل وحيد : يتمّ توزيع المبالغ المنصوص عليها بالفصل الخامس من القانـــون عدد 51 لسنة 2013 المؤرخ في 23 ديسمبر 2013 والفصل السابع عشر من القانون عدد 54 لسنة 2013 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتعلق بقانون المالية لسنة 2014 على النحو التالي :

1. الزيادة في رأس مال الشركة التونسية للبنك: في حدود 800 مليون دينار،
2. الزيادة في رأس مال بنك الإسكـــان : في حدود 200 مليون دينار،
3. الزيادة في رأس مال البنك الوطني الفلاحي في حدود الإعتمادات التي لم يقع استعمالها في العمليتين المشار إليهما بالمطتين عدد 1و2 من هذا الفصل.