الجمهورية التونسية **المدة**

النيابية الأولى 2022 - 2027

مجلس نواب الشعب

الدورة التشريعية الثانية 2023 - 2024

محضر اجتماع لجنة المالية والميزانية

عـــدد 45

* **تاريخ الاجتماع:** الثلاثاء 19 مارس 2024

* **جدول الأعمال:** الاستماع إلى ممثلين عن وزارة المالية والبنك المركزي التونسي حول مشروع قانون يتعلق بمكافحة الإقصاء المالي. (عدد 23 / 2024)

* **الحضور:**

- الحاضرون: (13)
- الغائبون: (2)
- الحاضرون من غير الأعضاء: (2)

* **ساعة افتتاح الجلسة:** العاشرة صباحا و8 دقائق

* **ساعة اختتام الجلسة:** منتصف النهار

أعمال اللجنة:

عقدت لجنة المالية والميزانية جلسة يوم الثلاثاء 19 مارس 2024 خصصتها للاستماع إلى ممثلين عن وزارة المالية والبنك المركزي التونسي حول مشروع القانون المتعلق بمكافحة الإقصاء المالي .

في بداية الجلسة أفاد رئيس اللجنة أن الهدف الأساسي للجنة المالية هو الارتقاء بمشروع هذا القانون لمتطلبات الشعب التونسي وتساءل عن طرق الادماج المالي والفئة المعنية بهذا الادماج وبرنامج الادماج المالي في الدورة الاقتصادية. وأضاف أن اللجنة خلال شروعها في دراسة هذا المشروع توقفت عند أسباب عدم الادماج المالي ونتائجه والمتمثلة في عدم تلاؤم العرض والطلب وكلفة الخدمات المالية ونقص المعلومات وحماية مستهلكي الخدمات المالية وضعف التثقيف المالي وطلب مد اللجنة بالحلول الممكنة.

وفي بداية تدخلهم، بيّن ممثلو وزارة المالية أن مشروع القانون يندرج في إطار سلسلة من الإصلاحات التي أعلنت عنها الحكومة على غرار مجلة الصرف ومجلة الاستثمار.

كما بينوا أن هذا المشروع يندرج في إطار الاستراتيجية الوطنية لدعم الادماج المالي 2018-2022 وانخراط تونس في منظمة "التحالف الدولي لدعم الادماج المالي " منذ سنة 2013. وهو تواصل للمبادرات السابقة التي أطلقتها وزارة المالية منذ سنة2011 لدعم التمويل الصغير وفق رؤية توافقية لقطاع التمويل الصغير توّجت بسن إطار تشريعي ينظم نشاط مؤسسات التمويل الصغير من خلال اصدار المرسوم عدد 117 لسنة 2011، وإحداث سلطة رقابة التمويل الصغير وإرساء منظومة لتجميع المخاطر المتعلقة بالقطاع.

كما أضاف ممثلو وزارة المالية أنه تم إعداد هذه الاستراتيجية الوطنية في إطار مقاربة تشاركية وتوافقية ترتكز على عدة محاور أهمها دعم التمويل الرقمي، وتطوير الدفع عبر الهاتف الجوال ممّا يساهم في تسهيل وتعميم استعمال الخدمات المالية وتعزيز الإدماج المالي الرقمي، ودعم التأمين الصغير، وتمكين المؤسسات العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني من تمويلات تتماشى وحاجياتها، اضافة الى العمل على تطوير التثقيف المالي ودعم حماية مستعملي الخدمات المالية، ووضع آليات لتمويل مؤسسات التمويل الصغير، وخاصة وضع مؤشرات تقييمية لمتابعة انجاز الاستراتيجية وتقييم نجاعة وأثر مختلف الآليات.

كما قدموا بسطة عن مستوى الادماج المالي في تونس وتطرقوا إلى الدراسة المرجعية الإحصائية التي تم إنجازها والتي شملت أكثر من 6205 قرض لفئة عمرية تتجاوز 18 سنة لصالح مؤسسات صغيرة تشغل أكثر من 5 أفراد. وأفادوا أن 61% من التونسيين لديهم معاملات مع بنوك و 9% لهم فقط عمليات بنكية نشيطة و17% يستعملون شهريا وسائل الدفع عوضا عن النقد و3 % يستعملون الخدمات المالية عبر الهاتف الجوال كما أن 2 % من هذه الشريحة يستعملون خدمات التأمين الإجباري.

و أكدوا ان أهم الأهداف التي انبنى عليها مشروع القانون تمثل تجسيما لمخرجات هذه الاستراتيجية والتي تتمثل أساسا في مكافحة الإقصاء المالي من خلال تطوير الإطار القانوني والمؤسساتي لتمكين الفئات الهشة ومحدودة الدخل والأشخاص ذوي الإعاقة وكذلك المؤسسات الصغيرة التي تستجيب لشروط محددة من منتجات وخدمات مالية بمختلف أنواعها وخاصّة منها الرقمية وكذلك الخدمات غير المالية التي تلبي احتياجاتهم، والتي يتم توفيرها بطريقة مسؤولة، مع دعم حمايتهم ممّا يساهم في تعزيز التمكين الاقتصادي و الإدماج الاجتماعي ويُسهل انخراطها في الدورة الاقتصادية وفي دفع عجلة التنمية وخلق مواطن شغل وموارد رزق جديدة وخاصة التقليص من التفاوت الجهوي والحدّ من وضعية الإقصاء المالي والتهميش بمختلف أشكاله.

وتعرضوا إلى المحاور التي تضمنها مشروع القانون والمتمثلة في دعم النفاذ واستعمال الخدمات المالية، ودعم الدور الرقابي للسلطات الرقابية للقطاع المالي سواء سلطة رقابة التمويل الصغير أو الهيئة العامة للتأمين، وحماية مستهلكي الخدمات المالية ودعم التثقيف المالي، وتطوير الدفع الالكتروني.

وأفاد ممثلو الوزارة أن مجال تدخل تمويل مؤسسات التمويل الصغير وفق المرسوم عدد117 الذي لا يسمح بمنح القروض الصغرى إلا للأشخاص الطبيعيين لذا فإن مشروع هذا القانون يهدف أساسا لتوسيع مجال تدخل هذه المؤسسات ليشمل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والشركات والمؤسسات الصغرى التي تجد صعوبة في النفاذ للتمويلات حسب مواصفات متمثلة في مبلغ الاستثمار ورقم المعاملات. وأضافوا أن قطاع التمويل الصغير هو قطاع مهم جدا وله أكثر من 600 ألف حريف وهو فاعل ويلعب دورا كبيرا في الادماج المالي.

كما تعرض ممثلو وزارة المالية إلى التمويل الرقمي وأعمال وكيل الدفع وبينوا أنه تم بمقتضى القانون عدد 35 لسنة 2016 المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي خلق مؤسسة دفع لها اختصاص ممارسة مؤسسات الدفع وتحويل أموال. كذلك ممارسة نشاط التأمين والتأمين الصغير الذي يتمثل في تمكين مؤسسات التمويل الصغير من ترويج منتوجات تأمين لفائدة مؤسسات التمويل وهناك قائمة خاصة بالقطاع الفلاحي لأصناف التأمين وكذلك تمكينهم من استقطاب الادخار لفائدة البنوك. وأضافوا أنه حاليا المرسوم عدد 117 لا يسمح لمؤسسات التمويل الصغير بتعبئة ودائع والتوجه هو تمكينهم من تعبئة ادخار عن طريق الادخار الصغير لفائدة البنوك أو البريد وكذلك مسك مساهمات في رأس مال المؤسسات القائمة في حدود ضوابط وشروط سيتم تحديدها بمقتضى أمر. وكذلك تقديم استشارات في مجالات لها علاقة بقطاع التمويل الصغير للشريحة التي ليس لها نفاذ للقطاع البنكي والمعادلة بين العرض والطلب وهو ما سيمكن مؤسسات التمويل الصغير من توفير الخدمات لفائدة الشريحة التي تجد صعوبة في النفاذ إلى القطاع البنكي. مع تحديد المبلغ الأقصى للقرض الصغير بمقتضى أمر

كما أضافوا أن مشروع القانون سيمكن مؤسسات التمويل الصغير من الانتفاع بتدخلات تغطية صندوق مخاطر الصرف على غرار البنوك ومؤسسات الإيجار المالي، والإدماج التأميني والتوسيع في مسالك عقود التأمين وعمليات الاكتتاب عن بعد.

أما في ما يتعلق بتعزيز الدور الرقابي للسلط الرقابية أفاد ممثلو وزارة المالية أن سلطة رقابة التمويل الصغير كهيئة تعديلية لقطاع التمويل الصغير مكنها مشروع القانون من إصدار مناشير ملزمة لحرفائها في إطار دعم دورها الرقابي. كما تم التنصيص على تمكين سلطة رقابة التمويل الصغير من الولوج إلى مركزية المعلومات لدى البنك المركزي التونسي لتفادي التداين المزدوج، وتم اقتراح تنقيح المجلة التجارية في اتجاه تمكين مؤسسات التمويل الصغير من الولوج إلى مركزية السجل الخاص بالشيكات لدى البنك المركزي، والترخيص للهيئة العامة للتأمين بجمع المعطيات المتعلقة بالتعويضات والحوادث وأقساط التأمين ضمن قاعدة بيانات، وتوسيع تركيبة مجلس الإدارة للهيأة العامة للتأمين بإضافة مدير عام سلطة التمويل الصغير.

وبالنسبة لحماية مستهلكي الخدمات المالية والتثقيف المالي أفاد ممثلو الوزارة أن مشروع القانون أكد على دعم شفافية المعاملات، من خلال إلزام مؤسسات التمويل الصغير

بنشر معلقات حول شروط القرض ونسبة الفائدة، وتحميلهم واجب التعامل مع الحرفاء بطريقة مسؤولة واحترام قواعد حماية المعطيات الشخصية لطالب القرض، وإلزام البنوك بإصدار خدمات بنكية أساسية ومجانية، والعمل على حماية مستهلكي خدمات التمويل الصغير من قبل سلطة الرقابة.

وحول التثقيف المالي أفاد ممثلو الوزارة أنه سيتم وضع برامج تكوين لضمان حد أدنى من المعرفة المالية للفئات الهشة مما سيساعدهم على أخذ قراراتهم بطريقة مدروسة والتفاوض حول القروض التي يريدونها. وأضافوا أن مشروع القانون نص على د ور الجمعيات المهنية والتعديلية للقطاع المالي في التثقيف المالي. إضافة إلى اقتراح إجراءات جديدة لترشيد التداول نقدا وهو نظام جديد يقوم على تنزيل الأوراق النقدية في حساب بنكي أو بريدي عوض أن يتم تغييرها لدى البنك المركزي أو عند البنوك. إضافة إلى التنصيص على دور مسدي خدمات الهاتف الجوال في دعم الادماج المالي الرقمي وتمكينهم من تطوير المنظومات واستعمال شبكاتهم لتمكين المؤسسات المالية المدمجة من تطوير خدماتهم.

من جهته أكد ممثل البنك المركزي التونسي ضرورة تنزيل دراسة مشروع القانون في إطار مقاربة شاملة ورؤية استراتيجية متكاملة باعتبار ارتباطه بعديد النصوص الأخرى ذات العلاقة، ولما تضمنته أحكامه من توجهات تؤسس لحوكمة جديدة في مجال النفاذ للتمويل. كما أوضح أن إدماج الفئات الهشة ومحدودة الدخل سيمكن من تحقيق العدالة الاجتماعية والتنموية وتعزيز الاندماج في الدورة الاقتصادية.

وقدّم معطيات حول الإجراءات المتعلقة بترشيد التداول نقدا، ودعم النفاذ إلى خدمات الدفع بما يمكّن من الاطلاع على كل المعطيات الخاصة بالمستفيدين من عملية استبدال الأوراق النقدية وتعزيز إدماجهم ضمن الدورة الاقتصادية.

وخلال النقاش أثار النواب العديد من المسائل تعلّقت بالخصوص بضرورة إحكام الرقابة على استعمالات القروض الصغرى حتى لا توجه للاستهلاك ولتساهم في تنشيط الاقتصاد. واستفسروا عن الفئات العمرية المشمولة بالتمويلات الصغيرة ونسب الفائدة الموظفة.

واقترح النواب من جهة اخرى ضرورة تركيز البنك البريدي الذي سيساهم بصفة فعّالة في تقريب الخدمات المالية خاصة في المناطق الداخلية وإعادة هيكلة الجمعيات التنموية

الصغرى. وشددوا على ضرورة مراجعة نسب الفائدة الموظفة على القروض الصغرى والتي مثلت أكبر عامل من عوامل الإقصاء المالي.

وبيّن نواب أخرون أن الهدف من مشروع القانون هو تعزيز الادماج المالي وليس مكافحة الإقصاء المالي وذلك من خلال تمكين الفئات الهشة ومحدودة الدخل من النفاذ لتمويل مشروع من المشاريع التي يريد القيام بها وإعطاء إمكانية من يتعامل نقدا من إمكانية التعامل الإلكتروني والرقمي وهو ما يساهم في التصدي للاقتصاد الموازي و تجنب التهرب الضريبي وهذا من شأنه تعزيز المواطنة لأن عنوان المواطنة هي دفع الضرائب ثم الاستفادة من خدمات الدولة.

وطالبوا في هذا الإطار بتمكين مجلس نواب الشعب من ملامح الأوامر التطبيقية المتعلقة ببعض الفصول حتى يتسنى التثبت من مدى التناغم بين روح وفلسفة القانون ونصوصه التطبيقية.

وفي ردودهم، قدّم ممثلو وزارة المالية معطيات حول عدد المنتفعين بالقروض التي تسديها جمعيات القروض الصغرى ومؤسسات التمويل الصغير، والإجراءات المتعلقة بإسناد هذه القروض وشروط الانتفاع بها وملفات الترخيص المتعلقة بهذه المؤسسات.

وبيّنوا أن الغرض من هذا القانون ليس تعبئة موارد مالية لميزانية الدولة وإنما دفع عجلة التنمية وخلق مواطن شغل وموارد رزق جديدة. كما أوضحوا أنه لا يوجد قانون قائم الذات حول الإدماج المالي في البلدان الأخرى وإنما إجراءات مضمنة في نصوص قانونية بحكم اختلاف خصوصيات الأنظمة المالية والبنكية .

كما قدّموا معطيات حول عدد القروض التي تم إسنادها سنة 2023 من قبل مؤسسات التمويل الصغير والموجهة لجل القطاعات والتي يتم تمويلها من قبل البنك التونسي للتضامن ضمن آليات تمويل تضعها الدولة في حدود 100 م د سنويا. وأشاروا إلى أن الظرف الاقتصادي هو الذي جعل نسب الفائدة الموظفة عليها مرتفعة نسبيا وتصل إلى حدود 30% بحكم أن هذه القروض تتحصل عليها المؤسسات من البنوك بنسب فوائض مرتفعة.

من جهته تفاعل ممثل البنك المركزي مع الاستفسار المتعلق بإحداث بنك بريدي، وأوضح أن الموقف المبدئي لا يرفض هذا الموضوع لكنه يتطلب الدرس لكي يكون مشروعا ناجحا بحكم ارتباطه بالخدمات المالية والودائع ومنح القروض وخدمات الدفع ويتجاوز كل الإشكاليات التي يمكن أن تطرح.

وبين أن مشروع القانون يعتبر آلية أساسية لدعم استراتيجية الدفع الرقمي 2022-2026 ويكرّس حوكمة جديدة ستصدر في نصوص تشريعية أخرى على غرار مجلس الدفوعات والمجلس الأعلى للإدماج المالي. كما أنه قدم تناغما في الأدوار بين قطاع التأمين والقطاع البنكي والبريد ومؤسسات الدفع.

وأضاف أن هناك ثروة من الكفاءات التونسية في المجال الرقمي لا بدمن استثمارها لتطوير قدرات تونس في هذا المجال. كما أفاد أنه تم خلق منصة فيها جميع مسدي خدمات الدفع من بريد وبنوك.

وحول خدمات التأمين أفاد أن قطاع التأمين تم إدماجه في منظومة الادماج التأميني لأن له دور اقتصادي وركيزة أساسية للمحافظة على الاستقرار الاقتصادي للفئة الموجودة حاليا خارج المنظومة ولا بد من إدماجهم فيها.

وأفاد أن الدراسة الاستراتيجية بينت عدم تلاءم العرض والطلب والخدمات التأمينية وهناك نقص في المعلومة و3 % فقط من التونسيين لديهم عقد تأمين باستثناء تأمين السيارات. وأضاف أن قطاع التأمين يضم جميع الفئات الغنية والفقيرة وقد تم وضع أحكام في م ق تلائم القطاع التأميني ليكون داعما للإدماج المالي.

وحول ملاءمة العرض والطلب خاصة في العقود الجماعية أفاد أن القانون الحالي لا يسمح الا بالتأمين على المرض وعلى الحياة فقط ولضمان تلاؤم العقود مع الخصوصيات تم التوسيع في مجال العقود الجماعية .

بالنسبة للشريحة التي لا تريد استعمال الدفع عن طريق الهاتف أفادت ممثلة الوزارة أن منظومة التجارة الإلكترونية لا تتلاءم مع عقود التأمين وقد تم العمل على ملاءمة الإطار التشريعي مع المبادلات الالكترونية ومع قطاع التأمين وتم توسيع صلاحيات الهيئة العامة للتأمين ليصبح لها مركز خطر لمتابعة الادماج وجودة الخدمات في قطاع التأمين ومراقبة عقود التأمين عبر مؤسسات التمويل الصغير. كما سيتم تأطير الاتفاقيات التي يتم ابرامها بين شركات التأمين والحرفاء لإعطاء الهيئة العامة للتأمين دورا رقابيا أكبر لحماية حرفاء القطاع البنكي.

وقررت اللجنة مواصلة النظر في مشروع القانون المعروض

رئيس اللجنة	مقرر اللجنة
عصام شوشان	عصام البحري الجابري