

صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء

أحدث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء (في ما يلي الصندوق) بموجب القانون عدد 54 لسنة 1977 المؤرخ في 3 أوت 1977 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وهو حساب خاصّ في الخزينة يتولى الوزير المكلف بالتجهيز والإسكان الإذن بالدفع لمصاريفه. ويندرج إحداثة ضمن الآليات التي تهدف إلى النهوض بالسكن الاجتماعي. ويموّل الصندوق من المساهمات التي تحمل على كاهل كلّ مؤجر عمومي أو خاصّ مباشر بالبلاد التونسية ومن المبالغ المتأتية من استخلاص القروض والفوائض.

ويتولّى بنك الإسكان (في ما يلي البنك) إسناد قروض على موارد الصندوق في إطار اتفاقية مبرمة مع الوزارة المكلفة بالمالية بتاريخ 2 جانفي 1990. ونصّت هذه الاتفاقية على تخصيص تسبقة بقيمة 5 م.د لفائدة البنك بعنوان التصرف في الصندوق يتمّ تجديدها حسب نسق إسناد القروض. كما نصّت على توظيف عمولة تصرف على المبالغ المسندة والمستخلصة من قروض الصندوق.

وتسند قروض الصندوق إلى الأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسط وهي الفوبرولوس⁽¹⁾ والفوبرولوس 2⁽²⁾ والفوبرولوس 3⁽³⁾ وذلك للحصول على ملكية عقار معدّ للسكنى بالانفراد أو بالاشتراك وبشروط ميسرة. وقد بلغ عدد الأجراء المنتمين إلى هذه الشرائح في موفّى سنة 2013 حوالي 1.047 ألف أجير⁽⁴⁾.

وفي إطار تدعيم مجالات تدخّل الصندوق، تمّ تنقيح الأمر عدد 965 لسنة 1977 المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 والمتعلّق بتطبيق القانون سالف الذكر في عدّة مناسبات في اتجاه توسيع قاعدة المنتفعين والتخفيض في كلفة القروض المسندة وكذلك الترفيع في أسقف أثمان المساكن التي يتمّ تمويلها عبر هذه الآلية.

وبلغت موارد الصندوق في موفّى سنة 2013 ما قيمته 618,365 م.د منها 481,022 م.د بعنوان فوائض منقولة من التصرف السّابق علما بأنّ هذه الفوائض كانت بمبلغ 34,199 م.د في موفّى سنة 2008. وساهم في ارتفاع حجم الفوائض عدم إنجاز نفقات على موارد الصندوق خلال سنوات 2011 و2012 و2013.

(1) يتراوح مبلغه بين مرة واحدة الأجر الأدنى المهي المضمون ومزتين ونصف هذا الأجر ويبلغ الأجر الأدنى المهي المضمون بمبلغ 293 دينار حسب الأمر عدد 679 لسنة 2011 المؤرخ في 9 جوان 2011 والمتعلّق بضبط الأجر الأدنى المضمون لمختلف المهن في القطاعات غير الفلاحية الخاضعة لمجلة الشغل.

(2) يتراوح مبلغه بين مزتين الأجر الأدنى المهي المضمون وثلاث مرّات هذا الأجر.

(3) يتراوح مبلغه بين ثلاث مرّات الأجر الأدنى المهي المضمون وأربع مرّات ونصف هذا الأجر.

(4) حسب المعطيات المستقاة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

وبلغ عدد المساكن الممولة عن طريق الصندوق والمصادق على أثمانها من قبل اللجنة الاستشارية للبعث العقاري المحدثة لدى الوزارة المكلفة بالإسكان خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 3628 مسكنا أي ما يمثل نسبة 6,76 % من جملة المساكن المنجزة في إطار البعث العقاري. وبلغ حجم القروض التي تمّ إسنادها على موارد الصندوق خلال نفس الفترة ما قيمته 89,045 م.د.⁽¹⁾

وتولّت الدائرة إنجاز مهمّة رقابية على الصندوق قصد الوقوف على مدى توفّق الهياكل المعنية بتدخلاته في تحقيق الأهداف المرسومة له والمتمثلة في إعانة الأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط على امتلاك مسكن لائق. وشملت هذه المهمّة التي غطّت الفترة 2009-2013 مختلف المتدخلين في نشاطه خاصّة منهم الوزارة المكلفة بالإسكان والوزارة المكلفة بالمالية وبنك الإسكان والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الجهوي وشركة النهوض بالمساكن الاجتماعية. وقد تولّت الدائرة في هذا الإطار تنظيم لقاءات بمختلف المعنيين وتوزيع استبيانات على ممثلي قطاع البعث العقاري بما في ذلك الجمعية المهنية للبعث العقاري والبناء وغرفة الباعثين العقاريين.

وخلصت هذه المهمّة إلى ملاحظات تعلّقت أساسا ببرمجة تدخلات الصندوق وتنفيذ ميزانيته وبالذور الرقابي والتأطيري للوزارة فيما يتعلّق بمنظومة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق. كما أبرزت إخلالات شابت التصرف في القروض المستندة على موارده.

وتجدر الإشارة إلى أنّ دائرة المحاسبات كانت قد تولّت ضمن أعمالها الرقابية لسنة 2002-2003 إنجاز مهمّة شملت المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق. وقد تمّ في هذا الإطار إصدار جملة من التوصيات تعلّقت أساسا بالتحكّم في كلفة عناصر إنتاج المساكن الاجتماعية خاصة منها الأعباء ذات الصبغة العقارية والمالية.

⁽¹⁾ حسب المعطيات المستقاة من إدارة المحاسبة لدى بنك الإسكان.



أبرز الملاحظات

تعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها بمحدودية هذه المنظومة في النهوض بالسكن الاجتماعي لفائدة الأجراء وذلك رغم أهمّية المبالغ المالية المرصودة سنوياً للغرض وهو ما يتطلّب إعادة النظر في الآليات المعتمدة وفي أدوار مختلف المتدخلين في هذه المنظومة.

وتتمثّل أهمّ الاستنتاجات والتوصيات بخصوص هذه المهمة الرقابية في ما يلي :

- التخطيط الاستراتيجي والتنسيق بين المتدخلين في المنظومة

تفتقر البرامج القطاعية للوزارة المكلفة بالإسكان إلى إستراتيجية تخص تدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامة للسكن. وساهم ضعف التنسيق بين مختلف الهياكل المعنية بنشاط الصندوق في الحدّ من نجاعة التصرف فيه من حيث برمجة المشاريع وتنفيذها ومتابعتها.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بالعمل على إحكام التصرف في الصندوق عبر وضع إستراتيجية تستند إلى برامج عمل سنوية وإلى أهداف كمية مضبوطة تنصهر ضمن الاستراتيجيات الوطنية للسكن. ويتطلب ذلك خاصة تقيد كل المتدخلين بالمهام الموكولة إليهم ووضع الآليات الملائمة للتنسيق فيما بينهم.

- استهلاك الاعتمادات المخصصة للصندوق

ترتّب عن ضعف نسبة استهلاك الإعتمادات المرصودة للصندوق ارتفاع الفوائض من سنة إلى أخرى علماً بأنه تمّ اقتطاع مبالغ من أرصده لفائدة بنود من ميزانية الدولة في عديد المرات مثل التي حصلت في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2013 حيث تمّ خصم مبلغ 500 م.د من موارده لفائدة العنوان الأول للميزانية.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى إحكام ضبط التقديرات بعنوان تدخلات الصندوق وإلى العمل على حسن استغلال الموارد المتوفرة بعنوانه وذلك عبر اعتماد مقارنة تضمن تشريك جميع الأطراف المعنية بالمجال وخاصة منهم الباعثون العقاريون العموميون والخواص.

- توظيف موارد الصندوق

شملت نفقات الصندوق فئات اجتماعية من غير الأجراء المستهدفين بتدخلاته حيث تمّ إسناد قروض لتمويل عمليات خصوصية لا تندرج ضمن المجالات المحددة بالنصوص المنظمة لتدخلاته.

وقصد ضمان توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسط يتّجه العمل على تفادي استعمال الصندوق كحساب مدخرات يتم اللجوء إليه لتغطية نفقات لا تشمل الفئة المستهدفة من إحداثه.

- تأطير منظومة إنتاج المساكن

لم يتمّ إحكام الإجراءات المتخذة في مجال دعم إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق. ونتيجة لذلك، لم يتجاوز معدل المساكن الاجتماعية الممولة في إطاره خلال الفترة 2009-2013 نسبة 1,5 % من جملة المساكن المنجزة في القطاع المنظم. كما تشكو المنظومة نقائص شابت التعريف بالمساكن وتسويقها حيث لم يتجاوز بيع المساكن المنجزة في إطار المنظومة نسبة 50 % من عدد المساكن المنجزة خلال نفس الفترة.

وينبغي العمل على تعزيز الدور التأطيري للهياكل العمومية المعنية بتدخلاته وتوفير المساندة اللازمة للباعثين العقاريين العموميين قصد مواصلة تأمين الدور الاجتماعي الموكول لهم في هذا المجال وإقرار الحوافز التي من شأنها أن تدعم إقبال الخواص على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

- كلفة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

تعلّقت الإخلالات في هذا المجال بالتحكم في كلفة المساكن المنجزة وخاصة منها كلفة مواد البناء التي شهدت ارتفاعا مطردا في أسعارها خلال السنوات الأخيرة. كما تشكو المنظومة نقصا في الدور التعديلي للدولة لكلفة الأراضي الصالحة للبناء. وساهم البطء الذي شاب إجراءات إعداد أمثلة التهيئة العمرانية ومراجعتها في الحدّ من نجاعة تدخلات الدولة لمساندة الباعثين العقاريين العموميين.

وتؤكد الدائرة في هذا الخصوص على الحاجة إلى التحكّم في نسق نموّ كلفة المساكن وذلك عبر تأمين الدور التعديلي للدولة خاصة في ما يتعلق بأسعار الأراضي المعدّة للبناء ضماناً لديمومة إنتاج هذا الصنف من المساكن.

- الالتزامات المحمّولة على البنك بخصوص التصرف في الصندوق

لم يلتزم البنك ببند اتفاقية التصرف في الصندوق المبرمة مع وزارة المالية خاصة في ما يتعلّق بتحويل مستحقات الصندوق في الآجال وبتوقيف حساباته وكذلك بتدقيق وضعيته المالية.

ولا يمكن التصرف على هذا النحو من إحكام متابعة كافة التدفقات المالية للصندوق من قبض أو صرف ومن تحديد رصيده بصفة حينية، كما لا يمكن من إحكام متابعة عمليات إعادة تمويل الصندوق عند الاقتضاء.

وتؤكد الدائرة في هذا الصدد على ضرورة التقيد بالنصوص المنظمة للتصرف المالي للصندوق وعلى تفعيل الرقابة على موارده واستعمالاته وعلى تحسين آليات المتابعة والتقييم.

ويلتزم البنك عند إسناد قروض على موارد الصندوق في بعض الحالات بشروط الإسناد المتعلقة خاصّة باحترام الأسقف المنصوص عليها بخصوص الأجر الأدنى المضمون واحتساب مكواته. واستند البنك أحياناً عند البت في ملفات القروض إلى وثائق لا تستجيب للمتطلبات الشكلية الجوهرية وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إسناد قروض إلى غير مستحقيها.

ويتعيّن التقيد بالنصوص القانونية والترتيبية التي تضبط شروط إسناد القروض بما يكرس المساواة وتكافؤ الفرص للانتفاع بتدخلات الصندوق.

- استخلاص مستحقات الصندوق

بلغت جملة القروض غير المستخلصة بعنوان الأصل والفوائد التعاقدية ما قيمته 74,149 م.د في موفى سنة 2013. وباعتبار جملة متخلّلات الصندوق على القروض المسندة منذ إحداثه، بلغت نسبة الاستخلاص حوالي 45 % خلال الفترة 2009-2013.

وتشكو متابعة مستحقات الصندوق نقائص سواء في مرحلة ما قبل النزاعات أو في مرحلة

النزاعات لدى العديد من فروع البنك. ولا يتم في عديد الحالات تسجيل رهن العقار لفائدة البنك بما من شأنه أن يؤدي إلى احتمال بيع العقار من طرف المنتفع قبل خلاص القرض.

ويهدف إحكام استخلاص القروض وخاصة منها المتعلقة بفترات قديمة، تدعو الدائرة إلى مزيد التنسيق بين مختلف المتدخلين لإيجاد الحلول العملية لتطهير وضعية الحسابات وتصفية المتخلّلات وإلى تفعيل النصوص الصادرة في الغرض.



I- برمجة تدخلات الصندوق وتنفيذها

تكتسي مرحلة التخطيط والبرمجة في مجال السكن الاجتماعي عموماً والممول منه عن طريق الصندوق أهمية بالغة وذلك بالنظر إلى الدور الاجتماعي الموكل له من حيث توفير السكن اللائق لذوي الدخل المحدود وخصوصاً إلى أهمية الموارد المتوقعة له سنوياً وكذلك إلى تعدد المتدخلين في المنظومة. وتمّ في هذا الخصوص الوقوف على نقائص تعلّقت ببرمجة تدخلات الصندوق وبضبط ميزانيته وتنفيذها ومتابعتها.

أ- برمجة تدخلات الصندوق

ينصّ الأمر المنظم لوزارة التجهيز والإسكان⁽¹⁾ على أن "تكلّف الإدارة العامة للإسكان بالتنسيق مع الجماعات المحلية وكل الهياكل التي يهّمها الأمر بتصوّر ومراقبة وتنفيذ السياسة الوطنية في ميدان تطوير السكن الجديد...". وضبط الأمر عدد 2165 لسنة 1990 المؤرخ في 19 ديسمبر 1990 مشمولات اللجنة الاستشارية للبعث العقاري والمتمثلة في ما يتعلّق بتدخلات الصندوق في توزيع حصص المساكن الممولة عن طريقه بين مختلف الباعثين العقاريين وفي المصادقة على أثمان بيع هذه المساكن.

غير أنّه تبين عدم تضمّن البرامج القطاعية للوزارة إستراتيجية لتدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامة للسكن وذلك رغم أهمية تدخلاته في مجال السكن الاجتماعي. كما تبين عدم قيام الوزارة بتشخيص أراض بإقليم تونس الكبرى وبقيّة الولايات لأغراض السكن الاجتماعي والاقتصادي. ولم يتمّ تفعيل التوصيات المضمنة بالدراسة⁽²⁾ التي تمّ إعدادها بطلب من الوزارة بهدف النظر في السبل الكفيلة بالضغط على كلفة المساكن الاقتصادية والاجتماعية وذلك خاصّة في ما يتعلّق بتشخيص الرصيد العقاري.

ونظراً إلى أهمية هذه المرحلة في ضبط استراتيجية لتدخلات الصندوق، تدعو الدائرة إلى تفعيل التوصيات الواردة في هذا المجال وذلك قصد تطوير منظومة السكن الاجتماعي الممول عن طريق الصندوق.

وبالإضافة إلى ذلك، شهد إنجاز الدراسة الإستراتيجية حول آفاق تطور قطاع السكن المبرمجة منذ سنة 2010 تأخيراً حيث لم يتمّ نشر التوصيات الأولية لعملية التشخيص التي قامت بها

(1) الأمر عدد 1413 لسنة 1988 المؤرخ في 22 جويلية 1988 المتعلّق بتنظيم وزارة التجهيز والإسكان.

(2) دراسة قام بها مكتب دراسات مختصّ في سنة 2005.

الوزارة في مجال السكن إلا بتاريخ 6 سبتمبر 2014. ومن شأن هذا التأخير أن يؤدي إلى عدم إحكام برمجة المشاريع السكنية عموماً وأن يحول دون بلورة خطة عمل على المدى القصير والمتوسط حول السكن الاجتماعي الممول عن طريق الصندوق.

وأفادت وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية ضمن إجابتها بأنه تمّ تكليف ثلّة من الخبراء في إطار خطة العمل المقترحة لتنفيذ الدراسة الاستراتيجية المعنية بإعداد دراسة محورية حول تمويل السكن ومن ضمنها منظومة الفوبرولوس وأنه سيقع العمل على تطوير آليات التصرف في موارد الصندوق بما يمكن من ضمان التنسيق المطلوب لتدخلاته. كما تعتزم الوزارة إحداث هيكل يعني ببرمجة وتنسيق ومتابعة برامج الصندوق وتقييم تدخلاته وتقديم المقترحات المستقبلية في ما يتعلّق ببرنامج تدخلاته.

ومن جهة أخرى، لم توقّر الوزارة المكلّفة بالإسكان معطيات بخصوص حجم الفئة المستهدفة بتدخلات الصندوق من أجراء في القطاعين العام والخاصّ وذلك قصد مقاربتها مع عدد المساكن التي تمّ تمويلها على موارد الصندوق بما يمكن من تقييم مدى تلبية حاجيات هذه الفئة.

كما لوحظ غياب هيكل صلب الوزارة المكلّفة بالإسكان يعني بالتصرف في الصندوق حيث تمّ الاقتصار على تكليف إطار بالإدارة العامة للإسكان للقيام بهذه المهمة وهو ما يحدّ من قدرة الوزارة على إضفاء النجاعة المرجوة على تدخلات الصندوق من حيث البرمجة والتنسيق والإشراف والمتابعة. ومن شأن مراجعة الإطار القانوني والترتيبي وتفعيل المجلس المنصوص عليه بالأمر عدد 965 لسنة 1977⁽¹⁾ والمكلّف بإبداء الرأي حول ضبط برنامج استعمال موارد الصندوق أن يساعد على إحكام برمجة تدخلات الصندوق وذلك بالنظر إلى تعدّد المتدخلين في المنظومة.

ب- ضبط تقديرات موارد ونفقات الصندوق

خلافًا للنصوص المتعلقة بتدخلات الصندوق وتنظيم الهياكل المتدخلة في تنفيذ عملياته المالية وخاصةً منها الوزارتين المكلّفتين بالإسكان وبالمالية فقد تبين أنّ ضبط حجم تدخلاته لا يستند إلى أهداف كمية سنوية يتمّ تحديدها مسبقاً مع الجهات المعنية بل يتمّ تحديدها في ضوء الاعتمادات التي تمّ استهلاكها خلال السنوات السابقة. ويبرز الجدول التالي تطوّر الاعتمادات المرصودة لفائدة الصندوق وكذلك الموارد والنفقات المنجزة خلال الفترة محلّ الرقابة :

(1) المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 والمتعلّق بتطبيق القانون عدد 54 لسنة 1977 المؤرخ في 3 أوت 1977 المتعلّق بإحداث صندوق الهوض بالمسكن لفائدة الأجراء.

د.م

البند	2009	2010	2011	2012	2013
تقديرات الموارد والنفقات	39,000	66,000	32,000	25,000	20,000
الموارد المحصلة	183,840	302,836	396,694	481,022	618,365 ⁽¹⁾
منها الفوائض المنقولة من التصرف السابق	34,199	144,889	236,840	356,698	481,022
المصاريف	38,961	66,000 ⁽²⁾	0,000	0,000	0,000

(1) باعتبار مبلغ 500 م.د تم خصمه لفائدة العنوان الأول لميزانية الدولة.

(2) تم الترفيع في مقابيض ومصاريف الصندوق بمقتضى قرار وزير المالية المؤرخ في 31 ديسمبر 2010.

المرجع: الحساب العام للسنة المالية

يتّضح من الجدول أعلاه وجود فوارق هامة بين التقديرات والإنجازات المتعلقة بموارد ونفقات الصندوق علماً بأنّ الوزارة المكلفة بالإسكان لم توفر ما يفيد متابعتها للمعطيات المتعلقة بموارد الصندوق.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى إحكام ضبط التقديرات بعنوان موارد الصندوق ومتابعة المعطيات المالية الخاصة به بما يمكن من حسن تنفيذ ومتابعة تدخلاته خاصة بالنظر إلى المرونة التي أضفهاها القانون الأساسي للميزانية على التصرف في هذا الصنف من الحسابات من حيث تعديل حجم النفقات في حدود الموارد المتوفرة بعنوانه.

وأفادت الوزارة في هذا الخصوص بأنها ستعمل على تنويع مجالات تدخل الصندوق وذلك تفادياً لضعف استهلاك موارده.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ في عديد المناسبات تحويل مبالغ من فوائض الصندوق إلى ميزانية الدولة أو إلى صناديق أخرى. ويذكر في هذا المجال أنّه تمّ تحويل مبلغ 60 م.د و 500 م.د من الصندوق بعنوان سنة 2013 لفائدة على التوالي الصندوق الوطني لتحسين السكن وميزانية الدولة وذلك بموجب القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2013 والقانون عدد 51 لسنة 2013 المؤرخ في 23 ديسمبر 2013 والمتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2013. كما تمّ تحويل مبلغ 60 م.د بعنوان سنة 2012 لفائدة الصندوق المذكور وذلك بموجب القانون عدد 1 لسنة 2012 المؤرخ في 16 ماي 2012 والمتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2012.

أمّا بخصوص تقدير النفقات، ولئن تتوفر لدى الوزارة معطيات حول البرنامج السنوي للباعثين العقاريين العموميين بخصوص إنتاج المساكن الاجتماعية فإنّه يصعب توفير معطيات حول تحديد عدد المساكن المتوقع إنجازها من قبل القطاع الخاص والذي تمثّل حصّته نسبة 65 % من العدد الجملي للمساكن المنجزة سنوياً. ولا تساعد هذه الوضعية على تقدير الاعتمادات بصفة دقيقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مرحلة المصادقة على أثمان المساكن لا توفّر معياراً أو مرجعاً يمكن الاستناد إليه في ضبط تقديرات نفقات الصندوق وذلك لعدم إلزام الباعث العقاري ببيع المساكن حصراً في إطار منظومة الفوبرولوس. ويتّضح ذلك من خلال وجود فوارق بين عدد المساكن التي تمّت المصادقة على أثمانها في مستوى اللجنة الاستشارية للبعث العقاري وعدد المساكن التي تمّ بيعها بتمويل من الصندوق والتي لم تتجاوز 50 % منها بالنسبة للفترة 2009-2013.

ويتطلّب هذا الوضع مزيد التنسيق مع ممثلي القطاع لاسيما غرفة الباعثين العقاريين التابعة للإتحاد التونسي للصناعة والتجارة والجمعية المهنية للباعثين العقاريين قصد ضبط التقديرات بخصوص المساكن المزمع إنتاجها وبالتالي حصر حجم النفقات المتوقعة خاصة أن هذه الهياكل ممثلة في اللجنة الاستشارية للبعث العقاري التي تتولى النظر في المسائل ذات العلاقة بتنظيم المهنة ونشاطها.

ت- تنفيذ تدخلات الصندوق

مكّن النظر في الجوانب المتعلقة بتنفيذ تدخلات الصندوق من الوقوف على نقائص تعلّقت بتحصيل الموارد خاصة منها المبالغ الراجعة إلى الصندوق بعنوان استخلاص أصل وفوائد القروض الممنوحة وبإنجاز النفقات.

1- تحصيل الموارد

تتأتى موارد الصندوق من المساهمة السنوية المستوجبة على كلّ مؤجر عمومي أو خاصّ مباشر بالبلاد التونسية باستثناء المستغلين الفلاحيين الخواصّ بنسبة 1 % من المبلغ الجملي للمرتبات والجرايات والأجور والمنح بما في ذلك الامتيازات العينية⁽¹⁾. كما تتأتى موارده من المبالغ المستخلصة بعنوان تسديد القروض الممنوحة على موارده والفوائد المتعلقة بها. ويساهم القطاع الخاص بقراءة الثلثين في تعبئة الموارد الجبائية للصندوق.

وعلى مستوى مداخل استخلاص القروض (الأصل والفوائد) تعلّقت النقائص المسجّلة باختلاف المعطيات المتوفرة بهذا الخصوص لدى مختلف المتدخلين وبمدى تقيد البنك بالالتزامات

⁽¹⁾ الفصل 35 من القانون عدد 145 لسنة 1988 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 المتعلّق بقانون المالية لسنة 1989.

المحمولة عليه في إطار الاتفاقية المبرمة مع وزارة المالية⁽²⁾. فقد تبين من خلال مقارنة المعطيات المتوفرة لدى البنك مع تلك المضمّنة بحسابات أمين المال العام وجود فوارق بخصوص حجم الاستخلاصات بهذا العنوان.

ومن ناحية أخرى، شهد تحويل مستحقات الصندوق بعنوان استخلاص القروض تأخيراً وصل إلى 79 يوماً مقارنة بالتاريخ الأقصى المنصوص عليه بالفصل 10 جديد من الاتفاقية والبالغ 40 يوماً من تاريخ نهاية الثلاثية المعنية بالحساب. ولئن ضبّطت الاتفاقية الأجل الأقصى لتحويل مستحقات الصندوق فإنّها لم تتضمن الإجراءات التي يتعيّن اتّخاذها في صورة عدم احترام الآجال المنصوص عليها. وتعهّد البنك في ردّه بالعمل على تلافي هذا التأخير.

وخلافاً للمذكرة الداخلية عدد 1 لسنة 2009 الصادرة عن البنك التي نصّت على ضرورة فتح حساب خاصّ بالصندوق يتضمن كلّ العمليات الخاصّة به، لم يتولّ البنك فتح الحساب المذكور إلّا في سنة 2014 ولم يتمّ إدراج التسبقة المسندة للبنك بهذا الحساب. وأفاد البنك بأنّ حوالي 10 % من العمليات الخاصة بالصندوق مازالت تتمّ خارج هذا الحساب وهو ما يحول دون متابعة العمليات الجارية عليه والأموال التي تمّ إيداعها وتلك التي تمّ تحويلها لفائدة الدولة.

كما تبين عدم توقّر ما يفيد قيام البنك بتوقيف الحساب المذكور نهاية كل ثلاثية وبتدقيق وضعيته المالية وذلك خلافاً لما نصّ عليه الفصل 9 من الاتفاقية المبرمة في الغرض والمذكرات الداخلية. ويؤدّي التصرف على هذا النحو إلى عدم القدرة على إحكام متابعة كافة التدفقات المالية للصندوق من قبض أو صرف بكلّ دقّة وتحديد رصيده بصفة حينية، كما لا يمكن من متابعة عمليات إعادة تمويل الصندوق عند الاقتضاء.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى ضرورة مراجعة هذه الاتفاقية في اتجاه توضيح الواجبات المحمولة على كلّ جهة. كما تؤكد على ضرورة التقيّد بالنصوص المنظمة للتصرف المالي للصندوق وعلى تفعيل مضمون المذكرات الداخلية لإضفاء الشمولية والشفافية على العمليات المالية للصندوق. وأفاد البنك ضمن إجابته بأنه تولى بتاريخ 4 جوان 2015 مراسلة وزارتي المالية والتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية قصد مراجعة الاتفاقية.

وعلى صعيد آخر، تمّ تسجيل تباين بين المعطيات المضمّنة بالوثائق التي يتمّ إرسالها من قبل إدارة المحاسبة والجباية بالبنك إلى وزارة المالية وتلك المستخرجة من المنظومة الإعلامية للبنك في

⁽²⁾ الاتفاقية المبرمة بين بنك الإسكان ووزارة المالية بتاريخ 2 جانفي 1990 والمتعلّقة بالتصرف في الصندوق.

ما يتعلّق خاصّة بالمبالغ المستخلصة بعنوان التصفية لكلّ حساب. ويفسّر ذلك بإدراج عمليات استخلاص بالحسابية دون تضمينها بالمنظومة الإعلامية. وقد بلغ هذا الفارق خلال الفترة محلّ الرقابة ما قيمته 4,628 م.د. وتحثّ الدائرة المصالح المعنية بالتصرف في الصندوق على اتّخاذ التدابير الكفيلة بإحكام الرقابة على موارد الصندوق واستعمالاته.

2- إنجاز النفقات

تعلّقت الملاحظات المتّصلة بإنجاز نفقات الصندوق خاصّة باستهلاك الاعتمادات وبتوظيف موارده. فقد تبين ضعف استهلاك الاعتمادات المفتوحة وارتفاع في حجم الفوائض من سنة إلى أخرى حيث بلغت الفوائض المنقولة إلى سنة 2013 ما جملته 481 م.د مقابل 357 م.د و 237 م.د تمّ نقلها على التوالي إلى سنة 2012 وسنة 2011. وتقضي معالجة هذه الوضعيّة دراسة السبل الكفيلة بالرفع من استهلاك الاعتمادات المرصودة للصندوق قصد تحقيق الهدف المنشود من إحداثه.

وعلى صعيد آخر، لوحظ أن قروض الصندوق شملت فئات اجتماعية من غير الأجراء المستهدفين بتدخلاته حيث تمّ إسناد قروض لتمويل عمليات خصوصية لا تندرج ضمن المجالات المخصّصة للصندوق. فقد تمّ على سبيل المثال في سنة 2003 بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر تمويل اقتناء مساكن أنجزت من قبل شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية بعدّة جهات وتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي محلات سكنية ببرج الوزير الزهراء وبالعري الرياضي برادس⁽¹⁾ تمّ تخصيصها لفئات من غير الأجراء المعنيين بالمنظومة.

وتمتّع المنتفعون بهذه القروض بشروط ميسرة، كما تمتّعت المؤسسات المشرفة على المشروع (شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية، الوكالة العقارية للسكنى...) بتمويل مسبق وبدون فائض من الصندوق.

وفضلاً عن تمكين فئات أخرى من غير المستهدفين بتدخلات الصندوق من تمويلات بشروط ميسرة، يشكّل إسناد قروض من الصندوق إلى أشخاص لا تملك في بعض الحالات مورد رزق مخاطر عدم تسديد مستحقّاته. وقد بلغت جملة المتخلّلات بعنوان التدخلات الخصوصية للصندوق ما

(1) الأمر عدد 89 المؤرخ في 21 أفريل 2003 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي المحلات السكنية الكائنة بعي صقلية الصغرى من معتمدية حلق الوادي.
الأمر المؤرخ في 5 سبتمبر 1994 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية بعي السلامة وحي وادي الطرابلسية من ولاية بن عروس وأحياء مناجم قفصة المدينة والمتلوي والرديف والسند والمظيلة وأم العرايس وزنوش من ولاية قفصة.
الأمر المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن مشيدة من قبل شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية ببرج الوزير الزهراء وذلك في نطاق إعادة إسكان الشاغلين للمحلات السكنية الكائنة على الأرض المعدة لإنجاز العري الرياضي برادس.
الأمر عدد 19 المؤرخ في 15 أفريل 1996 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي المحلات السكنية الكائنة بحوزة مشروع تهيئة ساحة باب سعدون.

قيمته 5,616 م.د في موفى سنة 2013 أي ما يمثل 7,57 % من مجموع الديون غير المستخلصة والبالغة 74,149 م.د.

وبالإضافة إلى ذلك، تمّ بموجب قانون المالية أو قانون المالية التكميلي اقتطاع مبالغ من فوائض حساب الصندوق وإدراجها بمراد العنوان الأول من الميزانية أو لفائدة حسابات أخرى على غرار الصندوق الوطني لتحسين السكن وذلك سواء في إطار برنامج إزالة الأكواخ أو البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي⁽¹⁾.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الخصوص بضرورة توجيه موارد الصندوق نحو الأجراء المعنيين بتدخلاته والتقيّد بالشروط المنصوص عليها بالقانون المحدث له.

II- تأطير ورقابة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

شملت الأعمال الرقابية بخصوص إنتاج المساكن الجوانب المتعلقة بالدور التأطيري والرقابي للوزارة المكلفة بالإسكان على منظومة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق وبالتحكّم في كلفة إنتاج هذه المساكن.

أ- تأطير ومراقبة نسيج الإنتاج

تعلّقت الملاحظات في هذا المجال بدور الوزارة في إحكام هيكلية إنتاج المساكن وتوزيعها بين الجهات وكذلك في مرحلة تسويق المساكن الممولة عن طريق الصندوق وفي مراقبة إنتاجها.

1- المساكن المنجزة

بلغ عدد الباعثين العقاريين المنجزين لمساكن ممولة عن طريق الصندوق خلال السنوات من 2009 إلى 2013 حوالي 34 باعثاً (باعتبار الباعثين العقاريين العموميين) علماً بأنّه تمّ خلال هذه الفترة إسناد 1033 ترخيصاً لتعاطي نشاط البعث العقاري. ولوحظ من خلال دراسة نسق نموّ هذا الصنف من المساكن عزوف أصحاب المهنة عن إنتاجها حيث لم يمثّل الباعثون الذين تمّت المصادقة على أثمان مساكنهم في سنة 2013 سوى 0,27 % من مجموع الباعثين العقاريين المرخّص لهم والبالغ عددهم 2597 باعثاً عقارياً مقابل 0,4 % في سنة 2009.

⁽¹⁾ تمّ خلال سنة 2013 خصم مبلغ 500 م.د لفائدة موارد العنوان الأول كما تمّ في سنتي 2012 و2013 خصم مبلغ 60 م.د بعنوان سنة 2012 و60 م.د بعنوان سنة 2013 من موارد الصندوق لفائدة الصندوق الوطني لتحسين السكن وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2012 وقانون المالية لسنة 2013.

واستنادا إلى نتائج الاستبيان الذي تمّ توزيعه على ممثلي القطاع، يفسّر هذا العزوف أساسا بضعف مردودية المساكن الاجتماعية مقارنة بالأصناف الأخرى حيث لم يتعدّ معدلها نسبة 25 %⁽¹⁾ وذلك خاصّة إثر تحرير قطاع البعث العقاري منذ سنة 1990. وبلغ معدّل ثمن بيع المتر المربع الواحد لهذا الصنف من المساكن استنادا إلى عيّنة متكوّنة من 56 مشروعا من إجمالي المشاريع التي تمّت المصادقة عليها خلال الفترة 2009-2013 والبالغ 64 مشروعا ما قيمته 500 دينار مقابل 1200 و3000 دينار⁽²⁾ بالنسبة للمساكن بجهة تونس الكبرى.

ولئن رسمت الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية وفروعها أهدافا سنوية تمثّلت أساسا في تكريس التوجّهات العامّة للدولة في مجال السكن الاجتماعي وذلك بتخصيص جزء هامّ من إنتاجها لهذا الصنف من المساكن مسجّلة إجمالا نتائج إيجابية في هذا المجال، فإنّ حصّة الباعثين العقاريين العموميين من جملة المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق خلال الفترة محلّ الرقابة بقيت محدودة مقارنة بما ينتجه الباعثون الخواصّ (65 %). ورغم ذلك، بقيت حصّة المساكن الاجتماعية في جملة إنتاج القطاع الخاصّ للمساكن محدودة حيث لم تتعدّ نسبة 2 % وذلك مقارنة بحصّة المساكن من الصنف الرفيع (65 %) ومن الصنف الاقتصادي (33 %).

وتجدر الإشارة إلى أنّ نسبة المساكن الاجتماعية مقارنة بجملة المساكن المنجزة في القطاع المنظم تبقى محدودة حيث لم تتعدّ 2,6 % خلال سنتي 2012 و2013. وإزاء هذا الوضع، لم يتمّ اعتماد آليات من قبل الجهات المعنية بالقطاع تضمن حدّا أدنى من الإنتاج المموّل عن طريق الصندوق من قبل الباعثين العقاريين وخاصّة العموميين منهم وذلك على غرار ما تمّ العمل به في إطار برامج اجتماعية أخرى حيث تمّ إبرام اتّفاقيات بين الدولة والباعثين العموميين تنصّ خاصّة على عدد المساكن المزمع إنجازها وأجال التنفيذ والتركيبية المالية للمشروع.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الخصوص، بتعزيز دور الهياكل المعنية بإنتاج المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق وآليات النهوض به قصد توفير السكن للفئات المستهدفة بتدخلاته.

وعلى صعيد آخر، يميّز إنتاج هذا الصنف من المساكن بارتفاع حصّة فوبرولوس 2 وخاصّة منها المنجزة من قبل الباعثين الخواصّ حيث بلغت خلال الفترة محلّ الرقابة 77 % من جملة إنتاجهم مقابل 4 % فقط بالنسبة إلى حصّة الفوبرولوس 1. ويفسّر ذلك خاصّة بارتفاع مردودية هذا الصنف

(1) حسب عينة من المساكن تمّ إنجازها خلال الفترة 2009-2013.

(2) دليل البعث العقاري 2014.

نسبيًا مقارنة بالمساكن الفردية التي اقتصر إنتاجها تقريبًا على الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية وفروعها وذلك بنسبة 94 %.

كما تبين ارتباط توزيع إنتاج المساكن الاجتماعية حسب الجهات بمدى أهمية التجمعات السكنية حيث لم تتجاوز هذه النسبة 5 % بمنطقة الجنوب والوسط و 1 % بولايات الشمال والشمال الغربي. وفسّرت الشركات العمومية العاملة في القطاع تواضع الإنتاج بهذه الجهات بعدم إقبال المواطنين عليه من جهة وبندرة الأراضي الصالحة للبناء من جهة أخرى.

2- تسويق المساكن

مكنت مقارنة عدد المساكن المصادق على أثمانها من قبل اللجنة الاستشارية للبعث العقاري مع عدد القروض التي تمّ إسنادها على موارد الصندوق من الوقوف على ضعف نسبة البيوعات التي لم تتجاوز 50 % كمتدّل بالنسبة للفترة 2009-2011. ويبين الجدول التالي نسق بيع المساكن بالرجوع إلى سنة المصادقة على الأثمان خلال الفترة 2009-2013 :

سنة المصادقة على الأثمان	العدد الجملي للمساكن المصادق على أثمانها	عدد القروض المسندة إلى موفي 2013	نسبة بيع المساكن عن طريق الفوبرولوس
2009	720	363	50,41 %
2010	1238	594	47,98 %
2011	963	506	52,54 %
2012	283	35	12,37 %
2013	424	52	12,26 %

المصدر: محاضر جلسات لجنة إسناد القروض

وفسّر الباعثون العقاريون العموميون ضعف نسق البيوعات بعدّة عوامل، من أهمّها التأخير في إسناد القروض وعدم تلاؤم المساكن مع نمط العيش ببعض المناطق بالبلاد. ويذكر في هذا السياق أنّ مخزون الشركة الوطنية العقارية للشمال من المساكن يتضمّن في موفي سنة 2013 بعض المساكن التي تعود إلى سنتي 2003 و 2006.

وتدعو الدائرة في هذا الخصوص إلى القيام بالدراسات الضرورية لملائمة العرض مع متطلبات الجهات من المساكن الاجتماعية. كما تؤكد على ضرورة دعم الامتيازات الممنوحة للباعثين قصد تحفيزهم على إنجاز مشاريع السكن الاجتماعي الممولّ عن طريق الصندوق بالنظر إلى الموارد المتوقّرة بعنوانه وإلى أهميّة مجال تدخله.

أمّا على مستوى التعريف بمشاريع السكن الاجتماعي الممولة عن طريق الصندوق، فقد تبين غياب إستراتيجية اتصال في الغرض تمكّن من التعريف بنوايا الاستثمار وبالمشاريع المنجزة في هذا المجال على مستوى الإدارة العامة للإسكان وذلك بالرغم من توقّر وسائل الاتصال على غرار موقع الواب للوزارة والمرصد الوطني للعقار والسكنى إلى جانب تمثيلها على المستوى الجهوي عبر الإدارات الجهوية للتجهيز.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على تدعيم آليات تسويق هذا الصنف من المساكن وضمان بيعها لمستحقيها عبر تعبئة الإمكانات المادية والبشرية اللازمة للتعريف بالمساكن المعروضة للبيع والقابلة للتمويل عن طريق الصندوق.

3- الرقابة على إنتاج المساكن

تتدخل الوزارة المكلفة بالإسكان في إنتاج المساكن الممولة على موارد الصندوق في عدّة مراحل من بينها توزيع الحصص بين الباعثين العقاريين وأهمّها المصادقة على الأثمان التي تتولّى اللجنة الاستشارية للبعث العقاري القيام بها.

وتقتصر رقابة اللجنة في هذه المرحلة على المصادقة على الأثمان في ضوء الملف المقدّم من طرف الباعثين العقاريين والمتضمن لجملة من الوثائق يتمثّل أهمّها في عقد بيع أو شهادة ملكية للأرض موضوع المشروع وعدد المساكن المزمع بيعها وكلفتها وأصنافها والعقود المبرمة مع مكاتب المراقبة والتأمين العشري دون أن تقوم مصالح الوزارة المركزية منها أو الجهوية بأية رقابة ميدانية بخصوص صحة المعطيات المقدّمة وذلك رغم ما يتيح الإطار القانوني والترتيبي المنظم لنشاط البعث العقاري⁽¹⁾ وللرقابة عليه من آليات⁽²⁾ مناسبة للرقابة.

وتبيّن من خلال استبيان تمّ توزيعه على كافة الإدارات الجهوية للتجهيز عدم تقيدها بالدور الموكل إليها في ما يتعلّق بالرقابة على مجال السكن عموماً والممول منه عن طريق الفوبرولوس خصوصاً حيث أكدت هذه الإدارات أنّها لا تقوم بأية رقابة على إنجاز المشاريع الممولة عن طريق الفوبرولوس بهدف التثبت من صحة المعطيات الواردة على لجنة المصادقة على الأثمان. كما تبين أنّ هذه الإدارات لا تقوم بزيارات ميدانية للتأكد من مدى احترام الباعثين العقاريين للمواصفات الفنية للمساكن المبنية طبقاً للعقود المبرمة مع المنتفعين.

(1) الأمر عدد 1330 المؤرخ في 26 أوت 1991 والمتعلق بالمصادقة على كراس الشروط العامة للبعث العقاري.

(2) الأمر عدد 419 لسنة 1985 المؤرخ في 19 مارس 1985 والمتعلق بإعادة تنظيم الإدارة الجهوية لوزارة التجهيز والإسكان كما تم تنقيحه بالأمر عدد 512 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008.

وعلى صعيد آخر، لم يتمّ تحديد مكّونات المسكن من نوع الفوبرولوس بصفة دقيقة حيث اقتصرّت النصوص المنظّمة له على التنصيص على المساحة المغطاة وسقف ثمن البيع فقط. كما تمّ الاقتصار على تحديد المواصفات الفنية بصفة تقديرية حسب متطلبات صنف المسكن من قبل الباعث العقاري الخاصّ وفي إطار القواعد المنظمة للصفقات العمومية بالنسبة للباعث العقاري العمومي.

وفي هذا الإطار، سجّل وجود عديد الشكاوى من قبل المنتفعين بخصوص مكّونات المسكن تعلّقت خاصة بعدم احترام الأثمان المصادق عليها وبعدم إيفاء الباعث العقاري بالتزاماته التعاقدية (مواصفات المسكن، آجال التسليم...) واتضح في هذا الخصوص أنّ الإدارة العامّة للإسكان تكتفي بتوجيه هذه الشكاوى إلى الجهات المعنية دون إحكام متابعتها وتحديد مآلها.

وتدعو الدائرة في هذا الخصوص إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإتمام متابعة الباعثين العقاريين قصد ضمان التقيد بالتزاماتهم التعاقدية خاصّة من حيث ثمن المسكن وتفعيل الآليات المتاحة لردعهم عند الاقتضاء علما بأنّه يمكن تسليط عقوبات تصل إلى حدّ سحب الترخيص في تعاطي نشاط البعث العقاري⁽¹⁾.

ب- التحكّم في كلفة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

يتمّ تحديد ثمن المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالإسكان. وإزاء النسق التصاعدي لكلفة إنتاج المساكن، تمّ في سنوات 2009 و2013 و2014⁽²⁾ مراجعة الأسقف التي بقيت دون تغيير منذ سنة 1989 وإلى سنة 2007، علما بأنّ أثمان العقارات سجّلت منذ بداية التسعينات ارتفاعا سنويا بنسبة تقدر بحوالي 8 %⁽³⁾. غير أنّ هذه المراجعة لم تكن كافية لتشجيع على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

ولئن تمّ في سنة 2005 القيام بدراسة كلفة المساكن الاجتماعية والاقتصادية بهدف دراسة أسعارها واتخاذ الإجراءات الملائمة للتحكّم في عناصر الكلفة، فقد تبين أنّ الترفيعات في الأسقف سألفة الذكر لم تستند إلى النتائج والتوصيات المنبثقة عن هذه الدراسة.

(1) الفصل 6 من قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 27 نوفمبر 1991 والمتعلّق بضبط مقاييس الترخيص للباعثين العقاريين.

(2) قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 29 سبتمبر 2014 الذي ضبط الأسقف في حدود 50 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 1 و63 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 2 وبلغت بين 68 ألف دينار و85 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 3.

(3) حسب ما أفادت به غرفة الباعثين العقاريين الخواص.

ومكّن النظر في هيكله كلفة المساكن من الوقوف على إخلالات تعلّقت بمدى توقّف الجهات المعنية بتدخلات الصندوق في التحكّم في تطوّر أسعار مختلف عناصر التكلفة. وتمّ من خلال دراسة عيّنة من المساكن سألقة الذكر الوقوف على أهمية حصّتي كلفة مواد البناء والعبء العقاري.

1- كلفة البناء واليد العاملة

تبين من خلال معالجة المعطيات المضمّنة بملفات المشاريع التي تمّت دراستها أنّ كلفة البناء شهدت تطوّرًا مقارنة بالكلفة الجمالية لإنتاج المساكن الاجتماعية حيث تراوحت حصّتها بين 68 % و 76 %. ويعزى ذلك إلى الارتفاع المتواصل لأسعار مواد البناء وكلفة اليد العاملة خلال السنوات الأخيرة خاصّة بعد الأحداث التي شهدتها البلاد في بداية سنة 2011. ويذكر في هذا الإطار خاصّة المواد الأولية كالاسمنت التي سجّلت أسعارها زيادة فاقت نسبتها 50 % خلال الفترة الممتدة بين سنة 2005 وموفى شهر أفريل 2013 وارتفعت بالنسبة إلى مادة الحديد إلى أكثر من 86 %.

وأظهرت نتائج الاستبيان الذي تمّ توزيعه على ممثلي القطاع أنّ ارتفاع كلفة البناء يفسّر أساسا بارتفاع أسعار الطاقة والنقل وأثمان الآلات المورّدة وقطع غيارها وعدم الملاءمة بين العرض والطلب. كما أرجع ممثلو القطاع ارتفاع كلفة اليد العاملة إلى تزايد الطلب عليها وندرة اليد العاملة المختصة وانتشار حضائر البناء سواء في مستوى البناء الذاتي المنظم أو في إطار البناءات الفوضوية.

وأمام هذا الوضع، ورغم التأكيد في عديد المناسبات⁽¹⁾ على ضرورة استعمال التقنيات والتكنولوجيات الحديثة المختصرة للوقت والمخفضة للكلفة وإصدار دليل حول اعتماد تقنيات البناء المقتصد يمكن من التحكّم في كلفة مختلف عناصر المسكن فإنّ نمط إنتاج المساكن بقي تقليديا. وبرّر ممثلو القطاع العام ذلك بعزوف الحرفاء عن هذا النوع من صيغ الإنتاج من جهة وبالضغوطات التي يفرضها عليهم الإطار المنظم للصفقات العمومية من جهة أخرى.

2- كلفة الأرض

بيّنت الأعمال الرقابية أنّ حصّة كلفة الأرض تحتلّ المرتبة الثانية ضمن عناصر الكلفة الجمالية للمسكن. غير أنّ هذه الحصّة اتّسمت بعدم الاستقرار خلال السنوات الأخيرة نتيجة عدّة عوامل منها هيكله الإنتاج (مساكن فردية أو جماعية) وتوزيعها بين القطاع العام والقطاع الخاص وبين الجهات. وتراوحت هذه الحصّة خلال الفترة 2010-2013 بين 8,56 % و 11,83 %.

⁽¹⁾ من بينها المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 5 أوت 2010.

وبالنظر إلى صعوبة توقّر معطيات حول أسعار الأرض الصالحة للبناء، استندت الأعمال الرقابية إلى الأسعار المعتمدة من قبل الوكالة العقارية للسكنى التي تعتبر من أهمّ المتدخلين في قطاع السكن، علماً بأنّ حصّة الباعثين العقاريين العموميين من جملة المقاسم الجماعية وشبه الجماعية التي تبيعها الوكالة لم تتعدّ 21% مقابل حوالي ثلاثة أرباع لحصّة الباعثين الخواصّ.

وتبيّن من خلال دراسة محاضر لجان الأسعار لدى الوكالة العقارية للسكنى خلال الفترة 2009-2013 أنّ جلّ البيوعات كانت عن طريق المزاد العلني بالنسبة لهذا النوع من التقسيمات حيث لا يتمتّع الباعثون العموميون بامتياز الأولوية في الشراء أو بسعر تفضيلي بالنسبة للمقاسم المهيأة من قبل الوكالة وذلك رغم تمكينها في إطار مجلّة التهيئة الترابية من عدد من الامتيازات على غرار آليات دوائر التدخل العقاري والمدخرات العقارية والتي صدرت في شأنها عديد الأوامر خلال السنوات من 2007 إلى 2010.

وساهم هذا الوضع في وجود صعوبات لدى الباعثين العموميين في تجديد مخزونهم العقاري. فعلى سبيل المثال، لم تتمكّن الشركة الوطنية العقارية للشمال في سنتي 2011 و2012 من تجسيم سوى 20% من الاقتناءات المبرمجة للعقارات مبرّرة ذلك خاصّة بقلّة عروض البيع من قبل الدولة أو الوكالة العقارية للسكنى وغلاء الأسعار بالنسبة للأراضي المعروضة من قبل الخواصّ. وأدّى ذلك بالشركة إلى المطالبة بتدخّل وزارة التجهيز ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية للحصول على أراض صالحة للبناء تتناسب مع الصبغة الاجتماعية للمساكن التي تنجزها الشركة خاصّة بالمناطق ذات الطلب المرتفع على المساكن.

وأكدت الشركة الوطنية العقارية للجنوب من جهتها أنّها تواجه صعوبات في تجديد مخزونها العقاري الذي يعود أغلبه إلى سنوات عديدة وذلك بسبب قلّة الأراضي المخصّصة لإنجاز مساكن اجتماعية داخل أمثلة التهيئة العمرانية بسبب ارتفاع أسعار الأراضي خاصّة بالمناطق ذات الطلب المرتفع بما لا يتلاءم مع ثمن المساكن الاجتماعية التي تمثّل أكثر من 80% من إنتاج الشركة.

وفضلاً عن ذلك، اتّضح من خلال المعطيات المتوفّرة لدى الباعثين العموميين والوكالة العقارية للسكنى أن بطء إجراءات إعداد ومراجعة أمثلة التهيئة العمرانية يحدّ من نجاعة تدخلات الدولة لمساندة المنشآت العمومية العاملة بالمجال.

ولئن تمّ منذ سنة 1990 تحرير قطاع البعث العقاري حيث أصبح الباعثون العموميون يعملون في محيط تنافسي فإنّ تجسيم الالتزامات المحمولة عليهم في ما يتعلّق بتوفير المساكن الاجتماعية وبتفعيل تدخل الدولة لفائدة الفئات محدودة الدخل يتطلّب إيجاد الآليات الملائمة

لمعاضدة مجهوداتهم في تجديد المخزون العقاري قصد تأمين الدور التعديلي للدولة في ما يتعلّق بمستوى أسعار الأراضي المعدّة للبناء⁽¹⁾ وضمان ديمومة إنتاج هذا الصنف من المساكن من قبل الباعثين العموميين.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتمّ العمل بتوصيات جلسة العمل الوزارية للهيئة الترابية بخصوص إعداد دراسة لضبط الحاجيات المتأكّدة من المدخرات العقارية على مدى 5 سنوات. كما توقّفت منذ سنة 2009 عملية تشخيص الأراضي الدولية بمختلف الولايات قصد تخصيصها لإنجاز مشاريع الفوبرولوس والتي تمّ الانطلاق فيها منذ سنة 2007 مثلما ما جاء برّد الوزارة على التقرير السّابق لدائرة المحاسبات حول المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الرصيد العقاري الذي تمّ تشخيصه تمّ استغلاله لفائدة البرنامج الخاصي للسكن الاجتماعي الذي تمّ إقراره في سنة 2012.

3- الأعباء الأخرى

تتمثّل عناصر الكلفة الأخرى للمساكن الاجتماعية خاصّة في الأعباء المالية وفي تكاليف الربط بشبكات الكهرباء والمياه والتطهير والاتّصال. وتمثّل حصّة الأعباء المالية التي يتحمّلها الباعث في إنتاج هذا الصنف من المساكن حوالي 5 % من الكلفة الجمليّة للمسكن وذلك رغم الامتياز الذي تمنحه البنوك للباعث العقاري والمتمثّل في إرجاع جانب من الفوائد الموظّفة على القروض.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التأخير في بيع المساكن يؤدي إلى ارتفاع المبالغ التي يتحمّلها الباعث بهذا العنوان. فبالإضافة إلى مدّة إنتاج المساكن التي تتجاوز سنتين، يواجه الباعث أحيانا صعوبات في التسويق ناجمة أساسا عن التأخير في صرف القرض للمشتري أو عن بطء في نسق البيوعات بسبب عدم تلاؤم المسكن مع حاجيات الفئة المستهدفة بالجهة. وقدّرت الدراسة التي تمّ إعدادها في سنة 2005 أنّ كلّ تأخير بشهر في الإنجاز أو البيع ينجّر عنه ارتفاع في الكلفة بعنوان الأعباء المالية بنحو 0,8 %.

وتقتضي هذه الوضعيّة العمل على الحدّ من ارتفاع الأعباء المالية خاصّة عبر الضغط على آجال إسناد القروض وإحكام دراسة السوق من قبل الباعث قصد تلافي البطء في نسق البيوعات.

⁽¹⁾ بلغ معدل التطور السنوي للمتر المربع للعقار نسبة 12,2 % حسب الوكالة العقارية للسكنى.

ولئن شهدت أعباء الربط بمختلف الشبكات تراجعاً في حصّتها من 9,05 % في سنة 2010 إلى 4,81 % في سنة 2013 مقارنة بالكلفة الجمالية للمسكن، فإنه لم يتمّ بعد تجسيم المقترح المتمثّل في اعتماد أسعار تفاضلية في كلفة التهيئة لفائدة المشاريع المتعلّقة بالصندوق وفق ما تمّ التعهد به من قبل الوزارة ضمن إجابتها على تقرير الدائرة.

وتؤكّد الدائرة في هذا الخصوص على الحاجة إلى تكريس اعتماد تقنيات البناء المقتصد وعلى العمل على التحكّم في نسق نموّ أسعار مواد البناء وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية بالقطاع (وزارة التجارة، وزارة الداخلية، مصالح الديوانة...) لا سيما عبر التصدي لظاهرة الاحتكار بما يضمن تزويد المنتجين بمواد البناء في أفضل الظروف.

كما أنّ اعتماد أسعار تفاضلية لفائدة المستلزمين العموميين واعتماد مثال هندسي موحد للمساكن ينجز بإشراف من الإدارات الجهوية للتجهيز مع الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات المعمارية لكلّ جهة وتنفيذ القروض المبرمة لتمويل المشاريع المنجزة من قبل الباعثين العقاريين من شأنها أن تمكّن من الاقتصاد في كلفة هذا الصنف من المساكن وأن ترفع من إنتاجية عناصر الإنتاج. وأفادت الوزارة في هذا الخصوص بأنها ستعمل على إيجاد الحلول الكفيلة بالتحكّم في نسق نموّ كلفة المساكن.

III- التصرّف في القروض

تمّ بموجب الاتفاقية المبرمة بين بنك الإسكان ووزارة المالية تكليف البنك بالتصرّف في القروض المموّلة عن طريق الصندوق. ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تعلّقت خاصّة بإسناد القروض وباستخلاصها.

أ- إسناد القروض

يتولّى البنك إسناد القروض المموّلة عن طريق الصندوق والتصرّف في موارده وذلك في إطار لجنة يترأسها المدير العام للبنك وتركّب من ممثّلين عن عدد من الوزارات المعنية بالتصرّف في الصندوق. وبلغت القروض المسندة خلال الفترة محلّ الرقابة ما قيمته 85,657 م.د وذلك لفائدة 2552 منتفعا أي بمعدل 510 قرضا في السنة⁽¹⁾. ومكّن التدقيق في إسناد القروض من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بأصناف القروض المسندة وبآجال صرفها وبمدى التقيّد بشروط إسنادها.

⁽¹⁾ محاضر جلسات اللجنة الوطنية لإسناد القروض ببنك الإسكان.

1- أصناف القروض

عملا بالنصوص المنظمة لتدخلات الصندوق، يتمّ إسناد القروض لشراء المساكن الجديدة المنجزة من قبل الباعثين العقاريين بعد المصادقة على أثمانها من قبل الوزارة المكلفة بالإسكان أو لتمويل البناء الذاتي أو للتمويل المسبق للمشاريع المنجزة. وتبيّن أنّ قروض شراء المساكن تستأثر بالجزء الأكبر من موارد الصندوق خلال الفترة 2009-2013 بمجموع 2552 قرضا مقابل 4 قروض فقط بعنوان البناء الذاتي.

وشهد عدد القروض المسندة على حساب الصندوق تقلّصا ملحوظا في سنة 2011 حيث تراجع إلى 486 قرضا مقابل 585 قرضا في سنة 2009 و725 قرضا في سنة 2010. ويعزى هذا التراجع حسب ما أفاد به البنك إلى الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد منذ سنة 2011.

ولئن تمّ ضبط الأسقف المعتمدة لشراء المساكن الجديدة بقرار من الوزير المكلف بالإسكان فقد تمّ تحديد سقف القرض للبناء الذاتي بمحضر اجتماع اللجنة الوطنية لإسناد القروض بتاريخ 7 جوان 1999⁽¹⁾. كما لم يتمّ منذ ذلك التاريخ مراجعة هذا السقف الذي بقي في حدود 12,5 أ.د. وذلك بالرغم من مراجعة أسقف القروض المخصّصة لشراء المساكن الجديدة في عدّة مناسبات. وفي هذا الإطار تدعو الدائرة إلى مراجعة سقف القرض للبناء الذاتي بما يتلاءم مع تطوّر كلفة بناء المساكن.

وعلى صعيد آخر، لوحظ العدول عن تمكين الباعثين العقاريين من آلية التمويل المسبق للمشاريع المنجزة منذ سنة 1994 وذلك بالرغم من تنصيب القانون المتعلّق بالصندوق على هذه الآلية. وبالنظر إلى محدودية إنتاج المساكن القابلة للتمويل عن طريق الصندوق، يتعيّن النظر في إعادة تفعيل هذا الصنف من التدخلات مع توفير الضمانات اللازمة لبيع المساكن حصرا في إطار منظومة الفوبرولوس. ويمكن في هذا الخصوص الاستئناس ببرامج أخرى للنهوض بالسكن الاجتماعي حيث تمّ إبرام عقود إنجاز مع الباعثين العقاريين تحدّد حقوق وواجبات الأطراف المعنية.

2- آجال إسناد القروض

طبقا للفصل 5 من الإتفاقية سالفه الذكر، يتمّ إسناد القروض في مستوى البنك من قبل اللجنة الوطنية لإسناد القروض. وتتولى هذه اللجنة البتّ في مطالب القروض المقدّمة لمختلف فروع

⁽¹⁾ ضبط سقف القروض المسندة بعنوان البناء الذاتي في حدود 12,5 أ.د. تخصص لبناء مسكن لا تفوق مساحته المغطاة 50 متر مربع وتطبق على هذه القروض نفس الشروط المعتمدة لاقتناء مسكن بالنسبة للشريحة الأولى.

البنك والتي تتم إحالتها إلى الإدارة المركزية. ومكّن النظر في محاضر جلسات هذه اللجنة وفي عينة تتكوّن من 1462 منتفعا (من جملة 2552 منتفعا تمتّعوا بقروض فوبرولوس خلال الفترة 2010-2013) من ملاحظة تأخير في تحويل مبالغ القروض إلى المنتفعين.

فقد تبيّن أنّ معدّل الفترة الفاصلة بين تقديم الملف إلى البنك من قبل المنتفع وتسريح القرض بلغ 263 يوما. ولئن لم تحدّد النصوص المنظمة للصندوق الفترة القصوى لدراسة الملف من قبل اللجنة فإنّ الإجراءات المعتمدة في خصوص إسناد القروض العادية للبنك ضبّطت أجلا أقصى للإجابة عن مطالب القرض يبلغ 15 يوما. وأدّى ذلك إلى التأخير في إسناد المساكن وإلى التأثير سلبا على مصالح المواطنين (تحمل أعباء الكراء لأشهر إضافية) وعلى شركات البعث العقاري التي تحمّلت أعباء مالية نتيجة هذا التأخير.

ويعود التأخير المسجّل في إسناد المساكن إلى طول آجال صرف المبالغ التي يتحمّلها الصندوق الوطني للتضامن⁽¹⁾ بعنوان المساهمة في التمويل الذاتي للمسكن لفائدة الأجراء المنتمين لشريحة الفوبرولوس 1. وقد بلغ معدّل آجال تحويل منحة الصندوق الوطني للتضامن 95 يوما خلال الفترة 2009-2013. وقد أثّرت الأحداث التي شهدتها البلاد منذ سنة 2011، سلبا على نسق إنجاز المساكن وتسليمها لأصحابها حيث تمّ الاستيلاء على عدد من هذه المساكن. وأدّى هذا الوضع إلى تجاوز كلفة المسكن لسقف الفوبرولوس وهو ما ساهم في تراجع عرض المساكن خلال السنوات الأخيرة.

وفي هذا الإطار، أفادت الشركة الوطنية العقارية للجنوب بأنّها تحمّلت أعباء مالية إضافية بعنوان القروض المبرمة لتمويل إنجاز المشاريع السكنية تقدر بحوالي 1000 دينار للمسكن الواحد في السنة. وقدّرت الشركة الوطنية العقارية للشمال الخسائر البنكية التي تحمّلتها في سنة 2011 نتيجة التأخير في صرف القروض بمبلغ 36,339 أ.د.

وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ بمقتضى الأمر الحكومي عدد 881 لسنة 2015 المتعلّق بتنقيح الأمر عدد 965 لسنة 1977 التنصيص على أن يتكفل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بتحمّل مبلغ التمويل الذاتي للأجير بما من شأنه أن يقلّص في آجال إسناد القروض الممنوحة في إطاره.

(1) الأمر عدد 965 لسنة 1977 المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 المتعلّق بإحداث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 3586 لسنة 2009 المؤرخ في 18 نوفمبر 2009.

3- التقيّد بشروط إسناد القروض

ضبطت مذكرة العمل عدد 123261 الصادرة عن بنك الإسكان بتاريخ 21 جويلية 2010 شروط إسناد قروض الفوبرولوس طبقا للنصوص المنظمة له. وتتمثل هذه الشروط خاصة في انتماء كلّ منتفع إلى الشريحة المعنية به وفي أقدمية بسنتين على الأقلّ بالقطاع الخاصّ وفي توفير التمويل الذاتي الذي تختلف حصّته حسب صنف الفوبرولوس. وبالإضافة إلى هذه الشروط يتمّ الأخذ في الاعتبار لدخل المنتفع (وقرينه) ولقدرته على الخلاص. ولوحظ من خلال النظر في عيّنة شملت 115 ملفا خلال الفترة 2009-2013 عدم تقيّد البنك في بعض الحالات بالشروط المطلوب توفّرها لإسناد هذه القروض.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المصالح المركزية للبنك المكلفة بالتصرّف في قروض الفوبرولوس لا تتولى حفظ ملفات القروض المرفوضة بما لا يمكن من مراقبة موضوعية أسباب الرفض ومن تقييم العدد الجملي لطلبات القروض الواردة على البنك لشراء مساكن ممولة عن طريق الصندوق. وأفاد البنك ضمن إجابته بأنّه سيتمّ الاحتفاظ بهذه الملفات مستقبلا.

وبيّنت الأعمال الرقابية عدم تقيّد اللجنة أحيانا بالنصوص المتعلقة بالأجر الأدنى المضمون حيث تولّت إسناد قروض دون احترام الأسقف المنصوص عليها وهو ما يؤدي إلى انتفاع أجراء بقروض لا تتماشى مع الفئة التي ينتمون إليها. وأجاب البنك في هذا الخصوص بأنه يمكن أن ينتفع الأجير بمسكن مخصّص للشريحة الأرفع إذا ما توفّر عامل السنّ والتمويل الذاتي.

كما لوحظ من خلال فحص ملفات القروض أنّ اللجنة لم تعتمد في بعض الحالات طريقة موحدة من حيث احتساب منحة الإنتاج أو عدم احتسابها رغم أنّ النصوص المنظمة للصندوق نصّت على ضرورة احتساب الأجر الشهري الخامّ باعتبار كافة المنح. وأفاد البنك ضمن إجابته بخصوص هذه الحالات "بأنّ اللجنة ارتأت عدم احتساب منحة الإنتاج إذا كان ذلك سيحرم المترشّح من التمتع بقرضه".

ويؤدي التصرّف على هذا النحو إلى إسناد قروض لغير الفئة المستهدفة وإلى عدم المساواة بين المستحقين. لذا تؤكّد الدائرة على ضرورة اعتماد طريقة موحدة لاحتساب الدخل الشهري للأجير بكافة عناصره احتراماً لمبدأ المساواة.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ البتّ في ملفات القروض يستند أحيانا إلى وثائق لا تستجيب للمتطلبات الشكلية الجوهرية. فعلى سبيل المثال، اتّضح أنّ وثيقة الانخراط بالصناديق الاجتماعية تفتقر في بعض الحالات إلى ختم وإمضاء الإدارة المعنية ممّا من شأنه أن يؤدي إلى مخاطر إسناد قروض لغير مستحقيها. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ التفطن إلى عملية تزوير لوثائق انخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي⁽¹⁾. وبلغت قيمة القروض المسندة بناء على وثائق انخراط مدلسة 425,6 أ.د.

وتؤكّد الدائرة في هذا الصدد، على ضرورة توفير الضمانات القانونية اللازمة للتثبت من مصداقية الوثائق المقدّمة ضمن الملفات لتفادي حصول مثل هذه التجاوزات. وأفاد البنك في هذا الخصوص بأنّه تمت مراسلة المصالح المعنية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي دون تلقي ردود في الغرض.

ومن جهة أخرى، وخلافاً لمذكرة العمل عدد 123261 الصادرة عن البنك في سنة 2010 بخصوص عقد التأمين، وافقت اللجنة على إسناد بعض القروض بالرغم من رفض شركة التأمين التغطية الكلية لهذه القروض. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يزيد في مخاطر عدم تسديد القروض المعنية وفي حجم المتخلّلات بعنوان القروض المسندة على موارد الصندوق.

وأفاد البنك في هذا الإطار بأنّه يتقيّد بكافة شروط إسناد القروض إلّا أنّه وأمام وضعيات خاصّة وفي حالات محدودة ومبرّرة اتخذت اللجنة الوطنية بعض الاستثناءات.

ب- استخلاص مستحقات الصندوق

شملت الأعمال الرقابية المتعلّقة بالاستخلاص كلاً من الإدارة المركزية وفروع البنك والإدارات الجهوية وذلك أساساً من خلال توزيع استبيان شمل كافة فروع البنك ممن لها قروض غير مستخلصة تمّ إسنادها على موارد الصندوق (79 فرع) من جملة 96 فرعاً بالبنك. وتمّ في هذا الإطار الوقوف على إخلالات تعلّقت بحجم البقايا للاستخلاص وبإجراءات الاستخلاص.

⁽¹⁾ تم تقديم شكاية في حق بنك الإسكان إلى وكالة الجمهورية بصفاقس بتاريخ 23 مارس 2010 على إثر تفطن مصالح التفقدية العامة التابعة للبنك إلى ملفات مدلسة قدمها أصحابها للحصول على قروض فوبرولوس دون وجه حقّ. وتتضمّن هذه الملفات شهادات أجور وشهادات انخراط لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مدلسة.

1- القروض غير المستخلصة

بلغت جملة القروض غير المستخلصة في موفى سنة 2013 ما قيمته 74,149 م.د. وتتوزع هذه المستحقات بين أصل الدين بمبلغ 43,991 م.د والفوائد التعاقدية بمبلغ 30,158 م.د.

وتعود جملة هذه المستحقات إلى 79 فرعاً للبنك يستأثر منها 42 فرعاً بنسبة 94 %. وأظهر توزيع مستحقات الصندوق حسب الجهات أنّ الجزء الأوفر منها تعلّق بجهة تونس الكبرى بمبلغ قدره 18,380 م.د تليها جهة صفاقس بمبلغ ناهز 17,698 م.د.

وتبيّن من خلال معالجة المعطيات الخاصّة بالقروض غير المستخلصة أنّ شريحة الأجراء من فئة "فوبرولوس¹" تستأثر بالقسط الأكبر من هذه المتخلّلات بقيمة 58,848 م.د في موفى سنة 2013 أي بنسبة 70 %. وشهدت المبالغ غير المستخلصة بعنوان القروض المسندة لهذه الفئة من الأجراء ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة حيث تطوّرت بنسبة 65 % بين سنتي 2009 و2013.

وتبيّن أنّ بعض المستحقات تعود إلى سنوات قديمة وتتعلّق بقروض تمّ إسنادها بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر لتمويل عمليات خصوصية لا تدرج ضمن التدخلات المحدّدة بالنصوص المنظمة للصندوق وذلك كما أكّده البنك ضمن إجابته.

وإجمالاً تمّ استخلاص مستحقات القروض التي حلّ أجلها بنسب تراوحت بين 75 % و 85 % خلال الفترة 2009-2013. وباعتبار جملة متخلّلات الصندوق بعنوان القروض المسندة منذ إحداثه تكون نسبة الاستخلاص خلال نفس الفترة في حدود 45 %.

وبهدف الرّفْع من نسبة استخلاص الديون التي تعلّقت بفترات قديمة، توصي الدائرة بتجسيم المقترحات المتمثّلة في إعادة جدولة القروض غير المستخلصة⁽¹⁾ وبمزيد التنسيق بين البنك ووزارة المالية قصد إيجاد الآليات الكفيلة باستخلاص مستحقات الصندوق.

2- إجراءات الاستخلاص

ينصّ الفصل 7 من الاتّفاقية المبرمة بين البنك ووزارة المالية على تكليف البنك بمتابعة استخلاص القروض التي حلّ أجلها (الأصل والفوائد التعاقدية). وتنصّ المذكرة التنظيمية عدد 3

(1) المكتوب الصادر عن البنك عدد 546605 بتاريخ 29 سبتمبر 2010.

لسنة 2008 على إحداث لجنة صلب البنك مكلفة بمتابعة وضعية الاستخلاص ورسم سياسة البنك في مجال متابعة واستخلاص مستحقاته وإيجاد الصيغ الكفيلة بتفعيلها من طرف الإدارات المعنية بالبنك قصد التقليل من حجم الديون غير المستخلصة. غير أنه تبين وجود نقص في التنسيق بين إدارة متابعة الاستخلاص والإدارة المكلفة بالشؤون القانونية بالبنك لمعالجة الملفات في طور الانتظار والتسريع في معالجة الإشكاليات العالقة بها.

كما لم يتوفر للدائرة ما يفيد عرض ملفات تتعلّق بديون غير مستخلصة على أنظار اللجنة المذكورة ولم يتمّ مدّ الدائرة بمحاضر جلساتها. وتدعو الدائرة في هذا الصدد إلى التنسيق بين مصالح البنك لإحكام متابعة استخلاص مستحقات الصندوق. وأفاد البنك بأنّه سيقع العمل على تلافي هذا النقص لمزيد النجاعة في استخلاص القروض المتعثّرة.

وبالإضافة إلى ذلك، وخلافا لما تنصّ عليه المذكرة الداخلية للبنك عدد 3 لسنة 2014 حول ضرورة قيام نقاط البيع التابعة للبنك بتحديث المعطيات الخاصّة بالحرفاء وإدراج كل التغيرات التي تطرأ على عناوينهم فقد تبين غياب معطيات محينة ودقيقة تخصّ المنتفعين بقروض على موارد الصندوق خاصّة ممن تعلّقت بهم ديون قديمة غير مستخلصة.

وبلغت جملة القروض غير المستخلصة إلى موفى سنة 2013 لدى فروع البنك التي أجابت عن الاستبيان (19 فرعاً) ما قيمته 25,749 م.د أي ما نسبته 35 % من مجموع القروض غير المستخلصة (74,149 م.د). وتوزعت هذه المتخلّلات بين مرحلة ما قبل النزاعات (65 %) ومرحلة الانتظار (8 %) ومرحلة النزاعات (27 %).

وخلافا لمقتضيات المذكرة سالفة الذكر، تمّ تسجيل نقائص في معالجة الملفات المتعلّقة بمستحقات الصندوق في مرحلة ما قبل النزاعات حيث لم تتعدّ نسبة الملفات التي تمّ توجيه رسائل استدعاء في شأنها لمطالبة أصحابها بتسوية وضعياتهم تجاه البنك 26 % من جملة الملفات المفروض إخضاعها لهذا الإجراء.

ولئن تبين قيام فروع البنك بمتابعة مستحقات الصندوق عبر توجيه رسائل إنذار إلى المعنيين عن طريق عدل منفذ حيث ناهزت نسبة الملفات التي شملها هذا الإجراء 70 % من جملة الملفات فإنّ عدد الملفات التي شملتها رسائل إنذار بعقل مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ يبقى دون المطلوب حيث لم تتعدّ نسبتها 31 %. ويعزى ذلك إلى الصعوبات التي يواجهها البنك عند إجراء العقل على العقارات وبيعها واستخلاص مستحقات الصندوق بسبب عدم تسجيل العقارات بإدارة الملكية

العقارية وعدم قيام الباعث العقاري بتقسيم الرسم العقاري الأصلي وعدم استخراج رسوم منفردة وكذلك بسبب غياب تقرير الاختبار الذي يتم إجراؤه بإذن قضائي.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم الحرص على متابعة الملفات في مرحلة النزاعات من طرف فروع البنك ويتم تبرير ذلك بطول الإجراءات وبعدم ضمان تحقيق نتائج إيجابية في القضايا المنشورة. وتوصي الدائرة في هذا الإطار بضرورة التقيّد بالإجراءات القانونية المنصوص عليها بمجلة المرافعات المدنية والتجارية وباستيفاء جميع إجراءات الاستخلاص.

وفيما يتعلّق بالضمانات الموظّفة لتغطية القروض الممنوحة والمتمثّلة في رهن من الدرجة الأولى على العقار وتوطين المرتّب والتأمين على الحياة فقد أظهرت نتائج الاستبيان أنّه لا يتمّ أحيانا تسجيل رهن العقار لفائدة البنك لدى إدارة الملكية العقارية بالنسبة لعدد من الفروع. كما أفادت بعض الإدارات الجهوية للبنك بأنّه لم يتمّ ترسيم الرهن على العقار لدى إدارة الملكية العقارية بالنسبة لأغلب المنتفعين بسبب عدم إبرام عقد تكميلي بين المنتفع بالقرض والباعث العقاري. ومن شأن هذا الوضع أن يؤدي إلى احتمال بيع العقار من قبل المنتفع قبل إتمام خلاص القرض.

لذا تدعو الدائرة إلى الحرص على القيام برهن العقار وذلك لتفادي إمكانية بيع المنتفع للمسكن قبل إتمام خلاص القرض. وقد أكّد البنك على أنه تمّ بعث مصلحة تعنى بترسيم الرهون ومتابعتها.

*

* *

يستدعي إحكام التصرف في صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وضع إستراتيجية واضحة تستند إلى برامج عمل سنوية وإلى أهداف كمية مضبوطة وتنصهر ضمن الاستراتيجيات الوطنية للسكن وضمن مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتم ذلك باعتماد مقاربة تضمن تشريك جميع الأطراف المعنية بالمجال. ويتطلب ذلك خاصة تقيّد كلّ المتدخلين بالمهام الموكولة إليهم واحترام تعهداتهم في هذا الإطار ووضع الآليات الملائمة للتنسيق فيما بينهم.

وقصد ضمان توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط يتعيّن العمل على تدعيم نسق استهلاك الاعتمادات المتوفرة له تفاديا لتراكمها الذي ساعد أحيانا على

اللجوء إلى حساب الصندوق في عديد المناسبات كحساب مدخرات يتم استعماله لتغطية جانب من المصاريف العمومية لا تشمل الفئة المستهدفة من إحداثه.

ويتطلب الرفع من نسق إنتاج المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق العمل على تعزيز الدور التأسيري والتعديلي للهيكل العمومية المعنية بتدخلاته وتوفير المساندة اللازمة للباعثين العقاريين العموميين قصد ضمان مواصلة تأمين الدور الاجتماعي الموكول إليهم في هذا المجال وإقرار الحوافز التي من شأنها أن تدعم إقبال الباعثين الخواص على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

ويقتضي احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص للانتفاع بتدخلات الصندوق التقيّد بالنصوص القانونية والترتيبية التي تضبط شروط إسناد القروض. كما يتّجه العمل على صرف القروض في الآجال ضمانا لمصالح الفئات المستهدفة وللتوازنات المالية للباعثين العقاريين.

كما أنّ المصالح المعنية باستخلاص مستحقات الصندوق مدعّوة إلى العمل على إحكام متابعة الاستخلاص في مستوى مختلف فروع بنك الإسكان وتفعيل النصوص الترتيبية في هذا الغرض. وتتأكد الحاجة في هذا الإطار إلى دعم التنسيق بين مختلف المتدخلين لإيجاد الحلول العملية الكفيلة بتطهير وضعية الحسابات وتصفية المتخلّلات التي تعود إلى فترات قديمة.

ردّ وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية

في خصوص وضع إستراتيجية تخصّ تدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامّة للسكن، تمّ الشروع في الدراسة الإستراتيجية حول آفاق تطور قطاع السكن بداية سنة 2014 وتأتي هذه الإستراتيجية في ظلّ أوضاع حرجة تمرّ بها البلاد في ميدان السكن تتمثل خاصة في عدم تلبية الآليات المتوخّاة والبرامج السكنية المعتمدة لطموحات المجتمع وخاصة الفئات ذات الدخل المحدود وغير الأجراء الذين لا تغطيهم أي منظومة تمويل، إضافة إلى عدم قدرة المنظومة السكنية على توفير منتج سكني اجتماعي يضمن توزيع متوازن لتدخلاتها في كافة أنحاء البلاد وعجزها على الضغط على كلفة المساكن التي ارتفعت بنسق سريع في السنوات الأخيرة.

وتهدف هذه الإستراتيجية إلى تقييم أداء قطاع السكن خلال العقود الماضية وترمي إلى إصلاح السياسة السكنية المتبعة وذلك بالضغط على الكلفة وتحسين ظروف الحصول على مسكن لائق خاصة بالنسبة للفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود، إضافة إلى وضع خطة عمل وإجراءات جديدة تمكّن من توفير السكن الملائم في وسط مستدام يستطاب فيه العيش.

ولإنجاز الإستراتيجية الجديدة، تمّ تكليف ثلة من الخبراء التونسيين والدوليين بإعداد دراسات محورية متعلقة بالقطاع تتمثل أساسا في:

- دراسة حول الإطار الاقتصادي الشامل لقطاع السكن وتقييم المنح العمومية في هذا المجال ومدى قدرة المالية للأسر للحصول على مساكن،
- دراسة حول توفير العقار في قطاع السكن،
- دراسة حول القطاع المنظم للبناء الذاتي للمساكن،
- دراسة حول إنتاج المساكن عن طريق الباعثين العقاريين الخواص،

- دراسة حول الإطار الترتيبي والجبايي للاستثمار العقاري لمجالي المساكن المعدة للكراء والبعث العقاري الخاص،
- دراسة حول تقييم وتحليل دور وفاعلية المؤسسات المعنية بقطاع السكن،
- دراسة حول تقييم الإطار القانوني وأدوات التخطيط العمراني،
- دراسة حول السكن القديم،
- دراسة حول تقييم وتحليل آليات تمويل السكن،
- دراسة حول السكن العشوائي،

وتتمّ القيام باستشارة جهوية واستشارة وطنية تحت إشراف الوزارة، تهدف إلى إثراء الدراسة من خلال تشريك مختلف المتدخلين في قطاع السكن.

وفي إطار خطة العمل المقترحة لتنفيذ الدراسة الإستراتيجية، تمّ تكليف ثلة من الخبراء التونسيين والدوليين بإعداد دراسات محورية متعلقة، إضافة إلى عدة محاور أخرى، بتمويل السكن ومن ضمنها منظومة الفوبرولوس.

وفي إطار هذه المقاربات سيقع العمل كذلك على تطوير آليات التصرف في موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بما يمكن من ضمان التنسيق المطلوب لتدخلات الصندوق لا سيما على مستوى البرمجة والتنسيق بين المتدخلين، ولهذا الغرض نرى من الأجدي إحداث وحدة تصرف بالإدارة العامة للإسكان، (وهي المؤهلة موضعياً لذلك)، تعنى ببرمجة وتنسيق ومتابعة برامج الصندوق وتقييم تدخلاته بصفة موضوعية وتقديم المقترحات المستقبلية في ما يتعلق ببرنامج تدخلاته مما يمكن من تحقيق الهدف المتمثل في تطوير التصرف في موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء.

وفي ما يتعلّق بإحكام ضبط التقديرات بعنوان تدخلات الصندوق وحسن استغلال الموارد المتوفرة بعنوانه، يتّجه الرأي حالياً على مستوى الوزارة وخاصة بعد النتائج الأولية للدراسة التي هي بصدد الإعداد بالتنسيق مع البنك العالمي إلى تنويع مجالات تدخل

الصندوق، لتفادي ضعف استهلاك موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء ومن ذلك :

- الإبقاء على تمويل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء لاقتناء المساكن الجديدة المنجزة من قبل الباعثين العقاريين، وخاصة داخل البلاد، مع مراجعة سقف ثمن هذه المساكن المحدد من قبل الوزير المكلف بالإسكان بما يتناسب مع الأثمان المتداولة في السوق ويمكن اعتماد نسبة التضخم المسجلة لأهم مواد البناء في تحديد تحيين الأثمان.

- أن يقوم الصندوق بتقديم قروض للأجراء لاستعمالها كتمويل ذاتي لاقتناء مسكن جديد في حدود قيمة القرض المحددة بالنسبة لكل فئة من فئات الفوبرولوس.

- تفعيل آلية البناء الذاتي المنصوص عليها بالأمر المنظم لصندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وذلك لتمويل بناء مسكن فردي على قطعة أرض على ملك الأجير أو فوق مسكن عائلي أو لتوسيع مسكن قائم على ملك الأجير.

- تدخل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء لتوفير العقار المناسب سواء لفائدة الأجير وذلك بتوفير مقاسم مطهرة بثمن يراعي الطاقة الشرائية للأجراء، أو لفائدة الباعثين العقاريين لإنجاز مشاريع سكنية إجتماعية.

- تفعيل آلية التمويل المسبق لفائدة الباعثين العقاريين في إطار مشاريع يتم تخصيصها للمساكن الإجتماعية الموجهة لفائدة الأجراء.

- إيجاد آليات حقيقية من شأنها تحفيز الباعثين العقاريين العموميين والخواص للإقبال بصفة أكبر على إنتاج المساكن الإجتماعية، وفي هذا المجال لا بد من إيجاد شراكة حقيقية بين الباعث العقاري المهتم بالسكن الاجتماعي والوزارة المكلفة بالإسكان وذلك بواسطة عقد برنامج يبرم بين هذه الأطراف يمكن الباعث من جملة من الحوافز والإمتيازات مقابل تخصيص المشروع للسكن الاجتماعي.

وبهدف توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط نقترح مراجعة الأمر عدد 965 بتاريخ 24 نوفمبر 1977 المنظم للصندوق بتنويع تدخلاته حسب ما تم بيانه أعلاه وذلك لإستهلاك جميع موارده.

وللتحكم في نسق نموّ كلفة المساكن نقترح أن يقع توفير العقارات المخصصة للسكن الإجتماعي الموجه للأجراء وذلك عبر:

- توفير مخزون كافي من الأراضي الدولية لإستهلاكها للغرض،
- وإن لزم الأمر إستعمال موارد الصندوق لشراء ما يلزم من العقارات لإنجاز هذه المشاريع السكنية في المواقع التي تشهد تطورا في الطلب.

ردّ بنك الإسكان

- بخصوص احترام أجل صرف القروض

نأمل أن يمكننا صدور الأمر الحكومي عدد 881 لسنة 2015 بتاريخ 23 جويلية 2015 من اختصار الأجل وذلك بعد تكفل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بالمنحة عوضا عن الصندوق الوطني للتضامن.

- بخصوص تدقيق الحساب

لقد راسل البنك بتاريخ 4 جوان 2015 وزارتي المالية والتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية قصد مراجعة الاتفاقية.

- بخصوص مصداقية بعض الوثائق

تمت مراسلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في هذا الشأن ولم نتلق أية إجابة.

- بخصوص حفظ الملفات المرفوضة

سيقع الاحتفاظ مستقبلا بنسخ من المطالب المرفوضة.

- بخصوص ترسيم الرهون

لقد قام البنك ببيع مصلحة تعنى بترسيم الرهون ومتابعتها ولكن يبقى البعض منها غير مرسوم لأسباب خارجة عن نطاقه خاصة منها تأخير الباعثين العقاريين في تسوية الوضعيات العقارية لمشاريعهم.

- بخصوص عقد التأمين

تنص القوانين المنظمة لقروض صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء على ضرورة إمضاء المنتفع على عقد تأمين الحياة.

- بخصوص النقص المسجل في التنسيق بين إدارة الاستخلاص ونظيرتها المكلفة بالشؤون القانونية

سيقع العمل على تلافي هذا النقص لمزيد النجاعة في استخلاص القروض المتعثرة.

- بخصوص نسبة استخلاص القروض

نعلمكم أن نسبة استخلاص القروض تجاوزت 80 % وذلك دون اعتبار القروض المسندة منذ إحداث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وتلك التي وقع إسنادها بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر والتي لا تستجيب للشروط المعمول بها.

- بخصوص التقيد بشروط إسناد القروض

يتقيد البنك بكافة شروط إسناد القروض إلا أنه وأمام وضعيات خاصة وفي حالات محدودة ومدعمة اتخذت اللجنة الوطنية بعض الاستثناءات.

كما ارتأت اللجنة الوطنية تمشياً بخصوص عدم احتساب منحة الإنتاج في الأجر
الخام وذلك لعدم انتظامها وديمومتها.