

تفضيل المؤسسات المصغرة في مجال الشراء العمومي، ضرورة للبقاء والاستمرارية لا تخلو من محاذر.

الأستاذ: بوضوار عبد النبي

أستاذ محاضر - ب - جامعة طاهري محمد بشار

الملخص:

ترتكز سياسة التنمية في الجزائر في ظل التوجهات السياسية والاقتصادية الكلية الجديدة المكرسة عبر الدساتير المختلفة ابتداءً من دستور 1989 ثم 1996 وأخيراً التعديل الدستوري 2016، على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كرافعة موثوقة لخلق الثروة وضمان تنمية مستدامة كفيلة بتجاوز معضلة الاعتماد على الربيع البترولي كعمول للاقتصاد الوطني. غير أن النهوض بهذا القطاع الحيوي بحاجة إلى دعم ومواكبة مستمرة ودائمة، إن على مستوى إنشاء هذه المؤسسات، وهو ما سخرت له السلطات العمومية إمكانات مالية وتنظيمية هائلة من خلال مختلف برامج الدعم. وإن على مستوى ضمان استمراريته وبقائها، وهنا تبرز أهمية قطاع الشراء العمومي كأحد أهم مصادر التمويل كونه يوفر مخطط أعباء

كفيل بضمان الحياة والبقاء لهذه المؤسسات الناشئة. لكن السبيل لبلوغ هذا الهدف يستدعي تبني إجراءات تفضيلية تمكنها من الدخول إلى فضاء الشراء العمومي وإن تطلب الأمر أحياناً تجاوز مقتضيات مبدأ المنافسة بوصفه العمود الفقري لتنظيم الصفقات العمومية، وهي المعادلة التي حاول المقال دراسة كيفية التوفيق بين عناصرها.

الكلمات المفتاحية: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كيفية انشائها، استمرارها، مخطط اعباء، الشراء العمومي، اجراءات تفضيلية، مبدأ المنافسة، حرية الدخول للطلب العمومي.

Résumé :

Les réformes structurelles initiées par l'Algérie sur le plan politique et macroéconomique à travers le processus de révision constitutionnelle débutant de 1998 jusqu'à la dernière révision de 2016, ont été fondées essentiellement sur la mise en place d'une orientation nouvelle de la politique de développement économique basée sur le secteur de la petite et moyenne entreprise (PME et PMI). Ce secteur a été perçu comme levier solide et comme alternative sûre pour la création de la richesse loin de toute dépendance à la rente pétrolière. Néanmoins, le développement de ce secteur nécessite des efforts soutenus de la part des autorités publiques non seulement pour multiplier le nombre des PME, mais aussi pour leur garantir les moyens de survivre. A cet égard Le secteur de l'achat public (marchés publics) étant que gisement potentiel de financement présente une opportunité réelle voire vitale pour assurer un plan de charges garantissant la continuité de ces entreprises vulnérables, mais cette voie doit être affranchie avec beaucoup de précautions et de garde-fous car elle doit au même temps respecter les exigences de la concurrence, notion de base dans les marchés publics. C'est dans cette optique que le présent article vient pour éclairer la façon de concilier

entre les privilèges destinés à encourager ces petites entreprises et la concurrence comme principe fondamental dans la commande publique.

Mots clés : PME ET PMI, création, survie, plan de charges, achat public, privilèges, principe de concurrence, liberté d'accès a la commande publique.

المقدمة:

شهدت الجزائر ابتداءً من تسعينيات القرن الماضي خاصة بعد صدور دستور 1989 تحولات جوهرية شملت اعادة هيكلة كلية للنظام السياسي والاقتصادي السائد. ففي المجال الاقتصادي تم اعتماد نمط اقتصادي منفتح استدعى اعادة النظر في سياسة التنمية بطريقة تكفل الانتقال من نهج التسيير الموجه والمباشر للاقتصاد من طرف الدولة، الى اسلوب يعتمد قواعد السوق الحر. وكلازمة لهذا التحول الجذري تطلب الامر تبني استراتيجية تنموية حديثة ومبدعة ومتطورة من حيث اهدافها واساليبها.

فمن حيث الاهداف والغايات الاستراتيجية شكل التخلص من هاجس التبعية لعائدات المحروقات في مجال التنمية الاقتصادية وضرورة البحث عن بدائل موثوقة ودائمة لخلق الثروة، قمة سلم الاولويات. واما السبيل للوصول لتحقيق هذه الاهداف فيكمن في البحث عن اساليب ومصادر اخرى ذات فعالية وجدوى اقتصادية على المدى البعيد كمصدر للثروة والتشغيل كفيلة بتحقيق اهداف السياسة العامة للدولة في تنمية مستدامة تساهم في ازدهار المجتمع وترقية الاطار المعيشي لأفراده.

ضمن هذه النظرة الاستراتيجية الجديدة اهدت الجزائر، على غرار الكثير من الدول، الى اهمية الاعتماد على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كرافعة حقيقية للتنمية ابانت على فعاليتها اذا ما احيطت بالعناية والجدية اللازمة وتوفرت البيئة المناسبة لترقيتها. حيث انطلقت مستغلة في ذلك الطفرة الاخيرة التي عرفتها اسعار البترول، فاعتمدت في الفترة الممتدة من 2001-2014 مجموعة من البرامج الاستثمارية العمومية المهمة والكبيرة رصدت لها مبالغ مالية هائلة وشملت ثلاثة مخططات : اولها كان مخطط دعم الاقلاع الاقتصادي (PRSE) للفترة ما بين 2001-2004 بغلاف مالي قدر ب: 525 مليار دج ما يعادل (7مليار دولار) وهدفه تخفيف مستوى الفقر وخلق مناصب عمل وتحسين مستوى المعيشة. اما الثاني فهو المخطط التكميلي لدعم التنمية (PCSD) والممتد من 2005-2009 بغلاف مالي قدر ب: 4125 مليار دج (55مليار دولار) هدفه تطوير المرافق العامة ومواجهة التأخير في البنى التحتية والقاعدية.

أما الثالث (PIP) والممتد من الفترة 2010-2014 بغلاف مالي قدره: 21214 مليار دج (286مليار دولار) خصص اساساً لتطوير الصناعة وخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حيث خصص لها 150 مليار دج من اجل ترقيتها ودعمها كمصدر للثروة والتشغيل⁽¹⁾.

ارتكز تنفيذ هذا البرنامج الاخير في شقه الخاص بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على محورين هما: دعم هذه المؤسسات مالياً من حيث الانشاء عديداً وفي قطاعات النشاط المتنوعة، فيما هدف المحور الثاني الى توفير سبل ومتطلبات البقاء والاستمرارية.

١. برامج دعم إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

حسب احصائيات وزارة الصناعة والمناجم، فقد بلغ اجمالي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تم انشاؤها الى غاية 30-06-2016 العدد 1.014.075 مؤسسة في جميع انواع الاختصاصات، منها 1.013.637 مؤسسة خاصة، و438 مؤسسة اشخاص معنوية.

أما عدد مناصب التشغيل المحققة 2.487.914 عون⁽²⁾. وقد توزعت هذه المؤسسات بحسب حجمها الى ثلاثة انواع بداية من المؤسسات متناهية الصغر (TPE) والتي تشغل اقل من 10 عمال حيث احتلت المرتبة الاولى ب: 97% من عدد المؤسسات بمجموع 388653 مؤسسة، لتليها في المرتبة الثانية المؤسسات الصغيرة (PE) التي يتراوح عدد عمالها ما بين 10-49 عاملاً، بمجموع 27380 مؤسسة بنسبة 27%، وتأتي في المرتبة الثالثة المؤسسات المتوسطة بعدد عمال ما بين 50-250 عاملاً، بمجموع 3042 مؤسسة اي بنسبة 03%⁽³⁾. لاشك ان هذه الإحصائيات تعكس أهمية النتائج المحققة في هذا القطاع بقدر ما يحظى به الإستراتيجية العامة لسياسة الدولة، كما يعكس بنفس الدرجة حجم الجهود المبذولة لتحقيق هذه الغاية والتي ترجمتها تلك الترسانة من الأنظمة المتعددة وآليات التحفيز المتنوعة المصاحبة والمرافقة لعملية إنشاء هذه المؤسسات والمسخرة من قبل السلطات العمومية في إطار هذه العملية الكبرى نذكر منها:

- جهاز الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار (ANDI) يعتمد على إجراءات الإعفاء والتخفيف الضريبي وتعمل من خلال الشباك الوحيد.
- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC) لدعم وإنشاء مؤسسات من طرف الشباب للفئة العمرية من 30 إلى 50 سنة.

- الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب (ANSEI) كهيئة عمومية أنشئت سنة 1996 مكلفة بدعم وتشجيع المرافقة في إنشاء المؤسسات.
- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANJEM) لغرض دعم الإقراض الذي يسمح باقتناء تجهيز صغير ومواد أولية لبدء نشاط أو مؤسسة صغيرة.
- صندوق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (FAGR) أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 373-02 مؤرخ في 11 نوفمبر 2002 بهدف ضمان القروض الضرورية للاستثمار.
- صندوق ضمان قروض استثمارات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (CGCI) أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134-04 مؤرخ في 19 أبريل 2004 بهدف ضمان تسديد القروض البنكية الممنوحة للمؤسسات المتوسطة والصغيرة⁽⁴⁾.
- شركة القرض الإيجاري Leasing كمصدر تمويل للمؤسسات المصغرة والمتوسطة، ظهرت عقب صدور الأمر 09-96 المؤرخ في 10 جانفي 1996 الذي ينظم اعتماد السوق الإيجاري في الجزائر باعتباره عملية تجارية ومالية، مثلا الشركة الجزائرية لإيجار المنقولات SALEM كفرع من الصندوق الوطني للتعاون الفلاحي (CNMA).
- دور البنوك الواضح في تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث مؤلت البنوك مجتمعة (CPA-BNA-BEA-BDL-BADR) في 2004 ما مجموعه 54260 مؤسسة صغيرة ومتوسطة بمبلغ إجمالي 289.6 مليار دج⁽⁵⁾.

- المواكبة المدعمة من خلال الاعفاءات والتحفيزات والتخفيضات الضريبية المهمة التي اقترتها قوانين المالية المختلفة لدعم انشاء هذه المؤسسات موازاة مع تنفيذ هذا البرنامج⁽⁶⁾.

بالإضافة الى آليات التحفيز المذكورة اعلاه وغيرها كثير، عمد المشرع الى وضع اطار قانوني وتنظيمي لتأطير عملية انشاء هذه المؤسسات بدءاً بتخصيص وزارة قائمة بذاتها مشرفة على هذا القطاع ممثلة في وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات الحرفية سنة 1994، الى ان صدر القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 01-18 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001⁽⁷⁾ الذي شكل منعرجاً حقيقياً في هذا القطاع على اساس انه حدد الاطار القانوني والتنظيمي الذي تنشط فيه هذه المؤسسات وآليات دعمها وترقيتها.

فاذا كانت كل تلك الاجراءات ضرورية واساسية في مرحلة انشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فان مسألة ضمان حياتها واستمراريتها ونجاحها لا تقل اهمية وحيوية ايضاً ولعله الغاية النهائية والمرجوة من النهوض اصلاً بهذا القطاع. فحياة وبقاء هذه المؤسسات الناشئة مرتبط عضوياً بتوفرها وبصفة دائمة ومنتظمة على مخطط أعباء Plan de charges يضمن لها سبل الاستمرارية والتطور.

ولعل ضمان ولوج هذه المؤسسات الى فضاء الشراء العمومي عبر قناة عقود الصفقات العمومية يشكل احد اهم الحلول الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، ومن اجل ذلك جاء تضمين تنظيم الصفقات العمومية بمجموعة من الاحكام التفضيلية انسجاماً مع هذا التوجه لفسح المجال واتاحت الفرصة امام مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الطلب العمومي مراعيّاً في ذلك خصوصيتها وحادثة نشأتها من جهة، حتى وان اقتضى الامر غرض النظر عن بعض مقتضيات ومتطلبات عنصر المنافسة باعتباره احد اهم مقاصد

تنظيم الصفقات العمومية، كل ذلك في سبيل الا تذهب الجهود والاموال المسخرة لإنشائها سدى من جهة ثانية.

II. الاحكام التفضيلية لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في قانون الصفقات العمومية:

في اطار اسلوب التفضيل الايجابي المعتمد من طرف المشرع تضمن تنظيم الصفقات العمومية حزمة من الاجراءات للمساهمة في توفير مقومات استمرار ونجاح هذه المؤسسات الناشئة منها:

1- من الجدير الاشارة في المستهل، الى ان التدابير المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية جاءت منسجمة مع ما ذهبت اليه المادة الثانية من القانون 18-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة السالف الذكر، عندما حددت ان سياسات واجراءات المساعدة والدعم لهذه المؤسسات تستند الى دراسات معمقة هادفة الى ترقية تنافسيتها، والسلطات العمومية تجند كل الوسائل الضرورية لهذا الغرض. كما الزمت المادة الثالثة منه الجماعات المحلية بحكم مهامها وصلاحياتها في اطار التنمية المحلية بأن تبادر بكل التدابير من أجل مساندة وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

2- تخصيص بعض الخدمات حصرياً للمؤسسات المصغرة.

وهو ما نصت عليه صراحة المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، عندما اوجبت على المصالح المتعاقدة في الحالة التي يمكن تلبية احتياجاتها عن طريق المؤسسات المصغرة، كما هي معرفة في التشريع والتنظيم المعمول

بهما، تخصيص هذه الخدمات لها حصرياً، اي ان الهدف هو ضمان مشاركة هذه المؤسسات المصغرة من خلال الحصة unquota، الا في الحالات الاستثنائية المبررة قانوناً مع الزامية تبرير تلك الحالات الاستثنائية حسب كل حالة من طرف المصلحة المتعاقدة في التقرير التقديمي لمشروع الصفقة او الاستشارة⁽⁸⁾.

3- التحصيل كإجراء تفضيلي L'allotissement وهو اجراء من اختصاص المصلحة المتعاقدة ويتعين عليها تبريره بمناسبة اية مراقبة، تلجأ له عندما تقرر تلبية حاجاتها من خلال عملية في شكل حصص متعددة بدلاً من حصة واحدة⁽⁹⁾. وفي كل الاحوال يمنع اللجوء للتحصيل من اجل تفادي الاجراءات الشكلية في ابرام الصفقات طبقاً للمادة 27 من تنظيم الصفقات العمومية.

ومع الصرامة التي احيطت بهذا الاجراء نجد المشرع اجاز للمصلحة المتعاقدة اعماله كأسلوب تحفيزي للمؤسسات المصغرة في حدود معينة. اولها ان تكون الحاجيات المراد تلبيتها في حدود 20% على الاكثر من الطلب العام، وثانيا ان تكون هذه الحصة حسب الحالة محل دفتر شروط منفصل او حصة من دفتر شروط مُحصص، بغض النظر عن مخالفة احكام المادة 27 سالفه الذكر. ولا يمكن باي حال من الاحوال ان تتجاوز المبالغ السنوية القصوى الممنوحة للمؤسسة المصغرة في هذا الاطار المبالغ الآتية:

- اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج) لخدمات الاشغال (هندسة مدنية وطرق).

- سبعة ملايين دينار (7.000.000 دج) لخدمات الاشغال (اشغال البناء التقنية واشغال البناء الثانوية).

- مليوني دينار (2.000.000 دج) لخدمات الدراسات.

- اربعة ملايين (4.000.000 دج) للخدمات.

- سبعة ملايين (7.000.000 دج) لخدمات الاوازم.

مع امكانية تحيين هذه المبالغ اذا تطلب الامر ذلك، كما يتعين على المصالح المتعاقدة ابلاغ الهيئات المكلفة بترقية المؤسسات المصغرة بكافة المعلومات ذات الصلة بالخدمات المذكورة آنفاً، وتكلف هي بدورها بتبليغ المصالح المتعاقدة المعنية⁽¹⁰⁾.

4- التخفيف من بعض الشروط: حرص المشرع على تدليل الصعوبات التي قد تقف عائقاً امام المؤسسات المصغرة المنشأة حديثاً وتحول دون امكانية دخولها الى الطلب العمومي، ولعل من اهمها في الممارسة العملية مسألة تقديم الحصيلة المالية وكذا المؤهلات المهنية، من اجل ذلك فألزم في الفقرة الاخيرة من ذات المادة 87 المصلحة المتعاقدة ووجب عليها، كإجراء تفضيلي، عدم اشتراط على هذه المؤسسات المنشأة حديثاً التي لا يمكنها ان تقدم، على الاقل، حصيلة السنة الاولى من وجودها، الا وثيقة من البنك او من الهيئة المالية تبرر وضعيتها المالية، كما اوجب عدم اشتراط المؤهلات المهنية المماثلة للصفقة المعنية بل الاخذ بعين الاعتبار تلك المثبتة بالشهادات.

5- اجراءات اخرى تفضيلية غير مباشرة.

تتسع مروحة التدابير التفضيلية المباشرة في تنظيم الصفقات العمومية، التي لو فُعلت تمكن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الدخول الى الطلب العمومي، لتشمل مجموعة من الاجراءات غير المباشرة نذكر منها:

أ. التعاقد عن طريق المناولة.

يمنح هذا الأسلوب من التعاقد للمؤسسات المصغرة، التي لا تملك قدرات تنظيم وتسيير تمكنها من المشاركة مباشرة في طلبات العروض فرص حقيقية للمشاركة في عقود الصفقات العمومية، بل قد يشكل اللجوء الى التعاقد بالمناولة خياراً استراتيجي بالنسبة لهذه المؤسسات.

ولأهميته جاء الحرص على تأطيره من خلال نصوص تضمنها تنظيم الصفقات العمومية في المواد من 140 الى 144⁽¹¹⁾. حيث يعتبر المناولة علاقة ثلاثية الاطراف: المصلحة المتعاقدة صاحبة المشروع ثم المقاول الاصلية والمقاول المناول، وُحّد مبلغ المناولة ب: 40% من مبلغ الصفقة، كما استثنيت صفقات اللوازم العادية من المناولة⁽¹²⁾. وينبغي ان يحظى اختيار المناول وشروطه المتعلقة بالدفع بموافقة المصلحة المتعاقدة وجوباً مقدماً وكتابياً، ويقبض مستحقاته مباشرة من المصلحة المتعاقدة مقابل الخدمات التي تكفل بتنفيذها في الصفقة المعنية.

ولعل طريقة الدفع هذه تمثل الجانب المهم في عقد المناولة بالنسبة للمؤسسات المصغرة لأنها تركز مساهمتها في الشراء العمومي بحسب حجمها وقدراتها من ناحية، ويضمن استمراريته من خلال حصولها على مستحقاتها مباشرة من المشتري العمومي صاحب المشروع.

ب- امكانية تقديم العروض في شكل تجمع.

شكلت امكانية تقديم عروض من طرف عدد من المؤسسات مجتمعةً *Groupement d'entreprises* فرصة مهمة في اطار تشجيع المؤسسات المصغرة للدخول الى فضاء الطلب العمومي، وانما ازاحت احدى اكبر العقبات امامها والمتعلقة في طلب المشترين العموميين توافر المتعاملين المتعاقدين على مؤهلات مهنية ومالية كشرط للمشاركة في تقديم العروض، وكانت المصالح

المتعاقدة تشترط ضرورة تضمين ملف العرض الوثائق الثبوتية اللازمة كشهادة الكفاءة والتأهيل (certificat de qualification) وفي اختصاص معين وبدرجة محددة، كما ازاحت عقبة الامكانيات والوسائل المادية من عتاد ومعدات وغيرها، وكلها اشتراطات لم يكن في مقدور المؤسسات المصغرة توفيرها، ما جعلها بالتالي محرومة من الاستفادة من هذا المورد المهم.

ومن هنا تبني تنظيم الصفقات العمومية هذه الوسيلة لإعطاء فرصة لهذه المؤسسات الناشئة للظفر بجزء من هذه العقود بحيث لولاها لما تسنى لها ذلك. فأتاحت المادة 81 منه للمرشحين امكانية تقديم ترشيحاتهم وعروضهم في اطار اما تجمع مؤقت لمؤسسات متضامنة ،عندما يلتزم كل عضو من اعضاء التجمع بتنفيذ الصفقة كاملة. او تجمع لمؤسسات متشاركة عندما يلتزم كل عضو بتنفيذ الخدمات التي اوكلت له. ويتم الدفع في التجمع المتضامن في حساب مشترك مفتوح باسم التجمع، وتعد الكفالات باسم وكيل التجمع، اما في التجمع المشترك فيتم الدفع في حساب كل عضو الا اذا اتفق على خلاف ذلك⁽¹³⁾.

ج- اختيار الاجراءات المكيفة من طرف المصلحة المتعاقدة.

يسهم رفع أسقف المبالغ المالية المرجعية لإبرام صفقة وفق الاجراءات الشكلية في زيادة فرص وحظوظ المؤسسات المصغرة في الدخول لعقود الشراء العمومي. فالحدود المالية التي وضعها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الساري المفعول لاعتماد الاجراءات المكيفة جاءت كالآتي:

- بالنسبة لعقود الاشغال أو اللوازم: المبلغ يساوي او يقل عن 12.000.000 دج.

- اما للدراسات أو الخدمات : المبلغ يساوي او يقل عن 6.000.000 دج.

- اما طلبات الاشغال او اللوازم التي تقل مجموع مبالغها عن 1.000.000 دج، وكذا الدراسات و الخدمات التي تقل مبالغها عن 500.000 دج، لا تخضع وجوباً للإجراءات الشكلية⁽¹⁴⁾

ومعنى ذلك ان المؤسسات المصغرة يمكن ان تشارك في عقود بمبالغ معتبرة وفي نفس الوقت بإجراءات مبسطة وبوثائق اقل وهو ما يتماشى وامكانياتها المادية والمالية الشيء الذي لا يتحقق لها وفق الاجراءات الشكلية، كما هو الشأن في الحالة التي تلجأ فيها المصلحة المتعاقدة الى اجراء الاستشارة حيث يمكن لها تكييف محتوى الملف الاداري المطلوب مع خصوصية هذه الصفقات⁽¹⁵⁾.
الى ذلك ما توفر لها هذه الطريقة من فرص لاكتساب الخبرة اللازمة والاحتكاك بهذا النوع من العقود، خاصة اذا توج ذلك بحصولها على شهادات تدعم كفاءتها وتسمح لها بالترشح الى صفقات اكبر.
د- طرح امكانية تقديم بدائل من طرف المرشحين.

عندما يتعلق الامر بخدمات معقدة تقنياً يمكن للمصلحة المتعاقدة ان ترخص بتقديم بدائل للمواصفات التقنية، وفي هذه الحالة يجب النص على كيفية تقييم كل البدائل المقترحة في دفتر الشروط . ولا يلزم المتعهدون الذين يقترحون بدائل للمواصفات التقنية بتقديم عرض اصلي وفق المواصفات المحددة في دفتر الشروط، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة ادراج اسعار اختيارية في دفتر الشروط. وبذلك تمثل هذه الوضعية منفذ للمؤسسات المصغرة لتقديم اقتراحات تلبى حاجيات المشتري العمومي ضمن نطاق امكانياتها، ليس بالضرورة كتلك المنصوص عليها في دفتر الشروط وبالتالي تؤدي بها الى الظفر بالصفقة العمومية⁽¹⁶⁾.

هـ- اعتماد معايير متنوعة لاختيار المتعامل المتعاقد.

تهدف عملية الاختيار التي تحترم المبادئ الأساسية للطلب العمومي طبقاً للتنظيم المعمول به، إلى تمكين المصلحة المتعاقدة من استدراج أكبر عدد من المتعاملين وانتقاء أفضلهم عرضاً من ناحية المزايا الاقتصادية. ومن أجل تحقيق هذه المعادلة اعتمد المشرع أسلوب طلب العروض كقاعدة عامة في إبرام الصفقات العمومية مع امكانية اللجوء إلى أسلوب التراضي كإجراء استثنائي في حالات محددة⁽¹⁷⁾.

من حيث المبدأ فإن عملية اختيار المتعامل المتعاقد تبقى من اختصاص المصلحة المتعاقدة، لأنها الجهة الأدر بتفاصيل ومعطيات وأهداف الصفقة، وهي كذلك الطرف الأصيل في العقد، وبالتالي فمن البديهي والمسلم به أن تمنح لها صلاحيات واسعة ومرونة أكبر في إجراء مهم كهذا. ومع ذلك تم تأطير هذه العملية حرصاً على نجاحها من جهة، وضماناً لعدم انحرافها عن مقاصدها من جهة أخرى.

حيث ركزت المادة 87 من تنظيم الصفقات العمومية على شروط وكيفية تحديد معايير الاختيار باعتبارها الحلقة المركزية في العملية، فأوجب ان تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد ووزن كل منها مرتبط بموضوع الصفقة، وغير تمييزية وان تكون مذكورة اجبارياً في دفتر الشروط الخاص بالدعوة الى المنافسة.

ويجب ان تستند المصلحة المتعاقدة في اختيارها للعرض الاحسن من حيث المزايا الاقتصادية على اما على معايير متعددة منها : النوعية، آجال التنفيذ أو التسليم، السعر والكلفة الاجمالية للاقتناء والاستعمال، الطابع الجمالي والوظيفي، النجاعة من الناحية الاجتماعية لترقية الادماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل والمعوقين، والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة،

والقيمة التقنية، الخدمة بعد البيع والمساعدة التقنية، شروط التمويل وتقليص الحصة التي تمنحها المؤسسات الأجنبية. واما ان تستند على السعر كمعيار وحيد.

غير انه لا يمكن ان تكون قدرات المؤسسة ولا المناولة كمعايير للاختيار، في حين يمكن ان تكون الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف المشروع محل معيار للاختيار. وفي كل الاحوال يجب ان تكون منهجية التقييم المتبعة للاختيار، سواء استندت الى طريقة الموازنة بين المعايير la pondération des critères de choix او طريقة الترتيب التسلسلي من الأعلى إلى الأدنى للمعايير La hiérarchisation des critères de choix، متلائمة مع طبيعة كل مشروع وتعقيدهاته واهميته⁽¹⁸⁾.

ويلاحظ ان المشرع راعى من خلال هذا النص وضعية المؤسسات المصغرة عندما منع ان تكون القدرات بشكل عام اي المادية والمالية والمؤهلات الفنية بمثابة معيار للاختيار وكذا عدم اختيار عرض المتعامل على اساس الا لأنه يخصص حصة من الصفقة للمناولة، لأنها معايير تعتبر تمييزية يمكن ان تستعمل لإبعاد بعض المرشحين الذين لا يمكنهم توفيرها من مجال المنافسة، والحال في هذه الوضعية ينطبق تماماً على المؤسسات المصغرة.

و- التفضيل في اطار ترقية الانتاج الوطني.

تندرج حماية الانتاج الوطني وترقيته ضمن المسائل ذات البعد السيادي للدولة، فلا غرابة ان تشمل إجراءات التفضيل الايجابي التي جاء بها تنظيم الصفقات العمومية. مبدئياً فقد حددت المادة 83 منه تحت عنوان ترقية الانتاج الوطني والاداة الوطنية للإنتاج نسبة 25% كهامش افضلية للمنتجات ذات المنشأ الجزائري او للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري. اما فيما يخص المؤسسات المصغرة فحظيت كذلك بمكانة متميزة من منظور ترقية

الانتاج الوطني حيث جعله تنظيم الصفقات احد منافذ لدخول هذه المؤسسات الى قطاع الشراء العمومي، وهوما تضمنته المادة 85 حيث حددت إجراءات كلاهما يحقق تلك الغاية، اما الاول فيتمثل في اجبار المصلحة المتعاقدة على اصدار دعوة وطنية للمنافسة عندما يكون الانتاج الوطني او الاداة الوطنية قادرين على الاستجابة لحاجياتها. اما الثاني فحتى في الحالة التي تصدر فيها دعوة وطنية او دولية للمنافسة، فانه يتعين عليها عند وضع شروط التأهيل ونظام تقييم العروض ان تأخذ بعين الاعتبار امكانيات المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري ولاسيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

كما اعطى الافضلية ايضاً لعنصر الاندماج في الاقتصاد الوطني، وكذا لإجراء المناولة كمعيار للاختيار عندما يتعلق الامر بتشجيع وترقية الانتاج الوطني. بالإضافة الى تأكيده على عنصر التكوين بحيث تدرج في دفتر الشروط احكاماً تسمح بتكوين ونقل المعرفة ذات الصلة بالصفقة المعنية، وكلها اجراءات هادفة الى ترقية الانتاج الوطني وفي الآن ذاته تعتبر مناسبة للمؤسسات الصغيرة وهي في حاجة اكيدة لها خاصة ما اتصل بالتكوين واكتساب المهارات والمعارف للمساهمة في عقود الصفقات العمومية و لولاها لما استطاعت منافسة الشركات والمؤسسات القوية والكبرى.

ويلاحظ من خلال الإجراءات والاحكام السالف ذكرها مدى حرص السلطات العمومية على توفير كافة الادوات القانونية والتنظيمية الضرورية لتوفير البيئة المناسبة والظروف والشروط الملائمة لضمان استمرار ونجاح وتطور هذه المؤسسات الصغيرة الناشئة. هذه الغاية، على نبلها واهميتها بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في ظل التوجهات الجديدة، الا ان حسن النوايا وحدثة وتقدم الاحكام القانونية لا يكفي وحده لتجسيد السياسات

المسطرة في هذا القطاع الحيوي.انما لتحقيق هكذا مسعى هناك صعوبات وعوائق متعددة ينبغي تدليلها، يمكن التوقف عند بعضها وسبل تسويتها:

* التوفيق بين سياسة التفضيل للمؤسسات المصغرة ومبادئ الشراء العمومي.

سبقت الاشارة الى ان تنظيم الصفقات العمومية في تشجيعه لهذه المؤسسات قد تبنى ما يعرف بأسلوب التفضيل الايجابي- بحيث لم يكن باستطاعتها المشاركة لولا تدخل المشرع وانه بذلك يكون قد وسع من نطاق المشاركة الامر الذي لا يتعارض في المحصلة مع مبدأ حرية الدخول الرامي الى اشراك واستدراج اكبر عدد ممكن في المنافسة-ذلك لان مسألة التفضيل(السليبي) في مجال عقود الصفقات العمومية تتنافى مع مبدأ المنافسة الذي هو بمثابة العمود الفقري للطلب العمومي ولا تتحقق اهدافه الا من خلاله.وطبقاً للمادة 5 من تنظيم الصفقات العمومية فان مفهوم المنافسة هو الاساس الجامع للمبادئ الثلاثة التي يقوم عليها هذا التنظيم من اجل تحقيق غاياته المتمثلة في فعالية الطلب العمومي وحماية المال العام، ويتعلق الامر بمبدأ حرية الدخول للطلب العمومي، ومبدأ المساواة بين المرشحين، ومبدأ شفافية الاجراءات.

غير انه في الممارسة العملية كثيراً من يجد المقررين العموميين انفسهم في حيرة عند محاولتهم تطبيق هذه الاجراءات التفضيلية بسبب غموض وعدم وضوح الحدود الفاصلة بين ما هو مباح وما هو غير ذلك من ناحية وبسبب هاجس الخوف من الوقوع ضمن نطاق جريمة منح الامتيازات غير مبررة (المحاباة)⁽¹⁹⁾ بحيث هي الاخرى يتميز ركنها المادي بعبارات مرنة ومطاطة ما يضاعف هاجس التعرض للمتابعة الجزائية طبقاً لأحكام المادة 26فقرة اولى

من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

وترتب عن وضعية الخوف هذه حالة من التردد وعدم اقدام المقررين العموميين على تفعيل احكام التفضيل المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية بحجة عدم توفر الامان القانوني اللازم الذي تضاعف هذا الخوف مع حركة التجريم المتصاعدة التي طالت قطاع الصفقات العمومية في السنوات الاخيرة مع حملات محاربة الفساد وحماية المال العام ومن ثم تفادي ملاقة القاضي الجزائري⁽²⁰⁾، كما ادت بهم ايضاً السالي لنحو تبني نوع من السلبية وتفاذي اتخاذ المبادرة ما انعكس سلباً على مستقبل هذه المؤسسات المصغرة حيث حرمت من مصدر مالي مهم يكفل لها البقاء والاستمرارية. ولعل الارقام التي قدمها رئيس الاتحاد الوطني للمستثمرين الشباب تعكس صعوبة وضعية هذه المؤسسات حيث اشار الى ان 35% منها فقدت في سنة 2016 علماً بأن 69% من مؤسسات الجزائري هي مؤسسات صغيرة ومتوسطة⁽²¹⁾.

* تفضيل المؤسسات المصغرة عند تبني تعدد معايير الاختيار.

سبقت الاشارة الى انه بإمكان المصلحة المتعاقدة اللجوء الى معايير متعددة لاختيار من تريد التعاقد معه ويلبي احتياجاتها، وقد تستعمل هذه الآلية لوضع معايير متنوعة حتى تتيح الفرصة لهذه المؤسسات للمشاركة في المنافسة. غير ان هذه العملية ليست بدون خطر نظراً للمحاذير التي وضعها المشرع عند اختيار تلك المعايير حيث اشترط ان تكون موضوعية، غير تمييزية وذات صلة بموضوع الصفقة، ولعله من اجل ذلك منع ان تكون قدرات المؤسسة او المناولة كمعايير للاختيار، ضف الى ذلك صعوبة وتعقيد عملية تقييم العروض في حالة تعدد المعايير ومن ثم صعوبة تبرير الاختيار من طرف المصلحة المتعاقدة عند اية رقابة.

فقد يحدث ان تختار مصلحة متعاقدة كبلدية مثلاً، في اطار تعدد معايير اختيار المتعامل المتعاقد، معيار الموقع الجغرافي للمؤسسة بهدف تفضيل المؤسسات المصغرة المحلية préférence locale تحت ذريعة توفير مخطط اعباء ، او احياناً استجابة لضغوط الوصاية لأجل خلق موارد للميزانية محلياً ما يعني اقضاء وبصفة آلية المؤسسات غير المحلية، وبالتالي تكون النتيجة عكسية لمفهوم ومبدأ المنافسة كما قد تأتي على حساب متطلبات الجودة والنوعية في تنفيذ الخدمات، ناهيك عن امكانية تفسير وتكييف هذا الفعل على انه امتياز غير مبرر يستوجب المساءلة.

* التفضيل في ظل هاجس حماية المال العام.

غالباً ما يتم التركيز في برامج الدعم المختلفة على المؤسسات المصغرة واغفال متطلبات وهواجس المصالح المتعاقدة كطرف اساسي في انجاح وتجسيد منظومة الدعم. فقد يترتب عن تفضيل هذه المؤسسات للحصول على عقود الشراء العمومي تكاليف وابعاء مالية اضافية تتحملها ميزانية المصالح المتعاقدة، على سبيل المثال في حالة فشل او عدم قدرة المؤسسة المصغرة على تنفيذ تعهداتها او في حالة فسخ العقد، وهنا عادة ما يوجه اللوم للمشتري العمومي بل قد يتهم بسوء التسيير وبتبديد المال العام، الشيء الذي يجعله يحجم عن الاقدام بخطوات في هذا المسار حتى ولو كانت تندرج ضمن صلاحياته وواجباته.

ولذلك وجب الاخذ بعين الاعتبار انشغالات المشتري العموميين الذين يبادرون باتخاذ خطوات في هذا الاتجاه عن طريق تقاسم المخاطر بين الدولة والجماعات المحلية وتعويض التكاليف الاضافية المترتبة عن تنفيذ برامج الدعم، او انشاء صندوق ضمان خاص لهذا الغرض لازالت المخاوف ودعم الانخراط في هذا البرنامج.

خاتمة.

لا يتوفق النهوض بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على وضع برامج تسخير ارصدة مالية لإنشائها فحسب، بل العبرة بوجود استراتيجية علمية ومندمجة تضمن المواكبة المؤطرة والمرافقة الحقيقية المهيكلية والمستمرة لهذه المؤسسات الناشئة.

ان اجراءات التفضيل في مجال الصفقات العمومية، سواء عن طريق تخصيص حصة من الطلب العمومي او عن طريق تدابير اخرى مساعدة، تمثل نقطة محورية ومركزية ضمن هذه الاستراتيجية تكفل عناصر البقاء والتطور لهذه المؤسسات.

ولاشك ان نجاح هذه المنظومة معناه نجاح الرهان على هذا القطاع كخيار بديل لسياسة التنمية الاقتصادية القائمة على عائدات النفط التي باتت غير موثوقة، ولذلك يتعين تحصين ما تحقق من جهة، وتصحيح مواطن الاختلال والقصور عن بعض الخطوات من جهة اخرى باتخاذ بعض التدابير ومنها:

- تدعيم مرحلة المواكبة بعد الانشاء عن طريق احداث هيئة للمراقبة تسهر على التدقيق ومتابعة تطور هذه المؤسسات بالتنسيق مع المشتريين العموميين من اجل تدليل العقبات التي تعترضها خاصة في الحصول على مخطط اعباء يضمن بقاءها⁽²²⁾.

- الاهتمام بانشغالات المقررين العموميين ذات الصلة بضمان دخول المؤسسات المصغرة الى الطلب العمومي، خاصة ما تعلق بمسألة الامان القانوني والحماية القانونية.

- اشراك القطاعات المسيرة للطلب العمومي كمرافقين لهذه المؤسسات بحسب كل قطاع نشاط والعمل على تطويرها كأداة انجاز لذات القطاع، وان تمنح لها شهادات بخصوص عقود المناولة المنجزة مرفوق بتقييم لمسؤول

القطاع المرافق، حتى اذا راكمت عدد من الشهادات (5 مثلاً) يمكن لها تقديم طلب مدعم من المسؤول المرافق للحصول على شهادة التأهيل درجة أولى في اختصاصها وهكذا يتسنى لها الانطلاق وبالتالي المشاركة في عروض اكبر.

التمهيش

- 1- (PSRE): Plan de soutien à la relance économique.- (PCSC): Plan complémentaire à la croissance.- (PIP): Programme d'investissement public.
- 2- Ministère de l'industrie et des mines, Bulletin d'information statistiques n° 29, édition, novembre 2016, p8.
- 3- انظر تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المواد 4,5,6,7 من القانون رقم 01-18 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (جر رقم 5 بتاريخ 2001-12-15).
- 4- -ANDI : Agence nationale de développement industriel.
- 5- -CNAC : Caisse nationale d'allocations de chômage.
- 6-)- ANJEM : Agence nationale de gestion des Microcrédit.
- 7-)- FAGR : Fond de garantie des crédits aux PME.
- 8-)- CGCI : Caisse de garantie d'investissement aux PME.
- 9- PME : Petite et moyenne entreprise. PMI : Petite et moyenne industrie
- 10- Ministère de l'industrie et des mines, Bulletin d'information statistiques n° 29, opcit, p11.
- 11- صدر القانون رقم 01-18 في الجريدة الرسمية رقم 77 سنة 2001.
- 12- اجراءات المادة 87 هذه، كان منصوص عليها في المادة 55 مكررا من المرسوم رقم 10-236 الملغى، بموجب المرسوم 15-247 (جريدة رسمية 25 بتاريخ 20 سبتمبر 2015)
- 13- انظر المادة 31 فقرة 1,2. من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.
- 14- انظر المادة 31 فقرة 1,2. من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.
- 15- لضبط التواصل وضمان سيولة المعلومات بين جميع المتدخلين عدلت المادة 55 مكرر من المرسوم الرئاسي 10-236 الملغى، حيث كانت تبلغ المعلومات الى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSE) والصندوق الوطني للتأمين على

البطالة (CNAC) لتقوم بدورها بإبلاغ المصالح المتعاقدة المعنية، اما بالنسبة للمؤسسات المصغرة الاخرى فيتم جمع المعلومات وابلاغها من طرف الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.(ANDI).

16- استلهمت احكام المناولة في المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية، من عقد المقاوله الفرعية في الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم. خاصة المواد 664-665.

17- انظر كذلك احكام المرسوم التنفيذي رقم 03-290 مؤرخ في 6-9-2003 يحدد شروط الاعانة المقدمة للشباب ذوي المشاريع ومستواها المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 03-209 مؤرخ في 6-سبتمبر-2003 خاصة المادة 3 منه.

18- وهي بحسب المادة 140/3³ اللوازم الموجودة في السوق والتي هي غير مصنعة استناداً الى مواصفات تقنية خصوصية اعدتها المصلحة المتعاقدة.

19- لقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 98-438 المؤرخ في 23 ديسمبر 1995 تطبيق احكام القانون التجاري المتعلقة بشركات المساهمة والتجمعات. خاصة المواد من 796 الى 799 مكرر 4.

20- انظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر.

21- Xavier bezancon, christianCucchiari et philippeCossalter, le guide de la

22- commande publique, 3^{ème} édition, le MONITEUR, France, 2012, p.83.

23- 2 Laure Chretin-Rochette -L'accès des PME aux marches publics, Master «Management du secteur public, Collectivités et partenaires», université Lumière lyon II, Communauté Urbaine de Lyon, p.41.