دور تنظيم الصفقات العمومية في النهوض بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

The Role of the Public transactions' Regulation in promoting Small and Medium-sized Enterprises

تاريخ الارسال: 2020/09/19	تاريخ القبول: 2021/05/26	تاريخ النشر: 2021/07/15

*ط.د. عشاش حمزة
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
hamza.achache@univ-msila.dz
مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الادارية

د. حمزة خضري
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
hamza.khadri28@gmail.com

ملخص :

تعتبر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عمود اقتصاديات الدول، لهذا سعت الجزائر في الآونة الاخيرة الى تفعيل التنافسية لهذه المؤسسات داخل السوق الوطنية بهدف دعمها والنهوض بها، بالإضافة الى حمايتها من مخاطر الانفتاح الاقتصادي والمؤسسات الوطنية الكبرى وكذا الأجنبية منها، وذلك عبر اصدار قانون اطار ينظمها سنة 2001 والذي الغي بدوره عن طريق القانون 17-02 المؤرخ في 10 يناير سنة 2017 يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لم يتوقف الحال بإصدار قانون اطار لها،بل تعدى الامر ذلك الى دعمها بنظم تشريعية اخرى ولعل اهمها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015 والمتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي نص في مادته 87 على تخصيص بعض الصفقات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة كنوع من التسهيل الذي كرسه المشرع الجزائري لتشجيع هذه المؤسسات لدخول السوق الوطنية من بوابة الصفقات العمومية.

الكلمات المفتاحية: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ صفقة عمومية؛ افضلية المنتوج الوطني؛ المنافسة .

***المؤلف المرسل :** عشاش حمزة

Abstract:

Small and Medium-sized Enterprises(SMEs) are considered to be the economic pillar of states. As a result, Algeria has recently sought to make SMEs more competitive in the national market in order to support and promote them, and also to protect them from the risks of economic openness and large national and foreign enterprises, through the passage of a framework law regulating them in 2001. The later was repealed by act N° 17-02 of january 10th, 2017, which includes the directive act for the development of SMEs . Another piece of legislation includes the présidentiel decree N° 15-247 of september 20th, 2015 containing the public transactions act and the mandates of the public service, Which provides in the article 87 the allocation of certain transactions to Small and Medium-sized enterprises as a form of facilitation designed by the Algerian legislateure to encourage such enterprises to enter the national market through publiic transactions.

***Keywords**: Small and Medium-sized enterprises; Public Transactions; Préférence of National Product; Compétition.*

مقدمة:

سعيا من الدولة الجزائرية لتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، ودعم اقتصادها خارج نطاق المحروقات، عولت الجزائر مؤخرا على نوع جديد من التخطيط الاقتصادي والذي يعتمد بالأساس على ما يسمى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأساس لبناء اقتصاد وطني صلب ومتماسك، وذلك من خلال وضع النظم القانونية المناسبة وتسخير امكانات الدولة في سبيل الرقي بالاستثمار خاصة مع اصدار القانون رقم 01-18 سنة 2001 والمتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأول قانون اطار يعنى بهذا الصنف من المؤسسات، والذي الغي بدوره بالقانون رقم 17-02 المتعلق بتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وتأكيدا لهذا النهج الذي بدأته الجزائر في مطلع الالفية الثانية لم يتوقف الامر عند تخصيص قانون اطار وفقط للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بل عزز المشرع الجزائري ذلك بمنظومات تشريعية اخرى ولعل اهمها التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، من

خلال نص المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الساري المفعول والتي تنص على تشجيع هذه المؤسسات للظفر ببعض الصفقات التي تبرمها الاشخاص العمومية.

يكتسي موضوع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة اهمية بالغة تبرز في مستويين رئيسيين، يتمثل المستوى الاول في ارتباطها ببناء الاقتصاد الوطني والقضاء على وحدوية المورد المتمثلة في الريع البترولي، وبالتالي فتشجيعها يعني بعث التنوع في السوق الوطنية وتقليص نسبة الاستيراد وهدر العملة الصعبة، اما المستوى الثاني الذي يبرز اهمية موضوع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هو كون هذه الاخيرة عرضة لمخاطر المنافسة مع الشركات الوطنية الكبرى والشركات الاجنبية مما يهددها بالزوال، ما جعل الدولة تهدف الى حمايتها وتشجيعها من خلال اعطائها الافضلية في الحصول على بعض الصفقات العمومية بنص القانون بما يسمى الصفقات المحجوزة.

وبناء على المعطيات السابق ذكرها فان اشكالية هذا البحث تتمحور حول السؤال التالي:

فيما تتمثل اهم الاحكام القانونية التي كرسها المشرع الجزائري في تنظيم الصفقات العمومية لتشجيع ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتلبية الطلبات العمومية؟

وللإجابة عن هذه الاشكالية قسمنا موضوع الدراسة الى محورين، حيث تناولنا في المحور الاول الاساس القانوني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، في حين تطرقنا لآليات دعم تنظيم الصفقات العمومية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال تلبية الطلبات العمومية في المحور الثاني.

ان طبيعة الموضوع تقتضي استخدام مناهج معينة، فالمنهج المعتمد والغالب اساسا هو المنهج التحليلي، وذلك للتوقف على الاحكام التي جاءت بها مختلف المواد القانونية المتعلقة بموضوع البحث والاختلالات الواردة بها، كما تم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي لإعطاء بعض التعريفات والتصنيفات المختلفة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

المطلب الأول: الأساس القانوني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

قبل الحديث عن دور الصفقات العمومية في دعم الصفقات الصغيرة والمتوسطة وجب الاحاطة بهذه الأخيرة، من خلال ابراز التعريفات التي تتعلق بها (الفرع الأول)، ثم التعرض لتطورها التاريخي في الجزائر خاصة من الجانب القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

تواجه معظم الدول صعوبة في تحديد تعريف موحد للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة(أولا)، وتبين دراسة اجرتها منظمة العمل الدولية بان هناك اكثر من 25 تعريفا مختلفا في 25 بلدا اجريت عليها الدراسة، وتتباين معايير التعريف من دولة لأخرى وفق امكاناتها وقدراتها وظروفها الاقتصادية ومراحل النمو التي بلغتها، الامر الذي ينعكس على تصنيفها من دولة لدولة لأخرى[1]، لذى سنقتصر فقط على تصنيف المشرع الجزائري لها (ثانيا).

أولا: تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

نظرا لتباين قطاعات الاعمال التي تنتمي اليها الدول توجد عدة معايير لتعريف المشروعات الصغيرة، فمنها المعايير الكمية مثل (معيار العمالة، رأس المال...) وأخرى ترتكز على الجانب النوعي مثل (الملكية، الإستقلالية، محلية النشاط...)، ونحن بدورنا لا يسعنا المجال للإحاطة بجميع التعريفات التي وضعت لها، بل نكتفي بالتعريفات التي اوردتها بعض المنظمات والهيئات الدولية، وكذا التعريف الذي تبناه المشرع الجزائري في نصوصه المختلفة.

1- تعريف المنظمات والهيئات الدولية: سنقتصر على ذكر تعريف لجنة الامم المتحدة للتنمية وكذا تعريف البنك الدولي، بالإضافة لتعريف الاتحاد الاوروبي على النحو التالي:

أ- تعريف لجنة الامم المتحدة للتنمية الصناعية في الدول النامية: حيث عرفت المؤسسة الصغيرة على انها تلك المؤسسة التي ينشط بها مابين 15 إلى 19 عامل، والمؤسسة المتوسطة هي التي تشغل ما بين 20 إلى 99 عامل، في حين الكبيرة هي التي يعمل بها اكثر من 100 عامل معتمدة في هذا التعريف على معيار اليد العاملة[2].

ب- تعريف البنك الدولي: عرفها بأنها: تلك المؤسسات التي توظف اقل من 100 عامل، ويصنف المشروعات التي يعمل بها اقل من 10 عمال بالمشروعات المتناهية الصغر، والتي بها مابين 10 الى 50 عامل تعتبر مؤسسات صغيرة، ومابين 50 الى 100 عامل فهي مؤسسات متوسطة، واعتمد البنك الدولي في تعريفها على استخدام معيار عدد العمال مثله مثل لجنة الامم المتحدة للتنمية الصناعية في الدول النامية والذي يعتبر معيارا مبدئيا[3].

ج- تعريف الاتحاد الاوروبي: جاء سنة 1996 ويرتكز على ثلاثة مقاييس هي عدد المستخدمين، ورقم الاعمال او الميزانية السنوية، و درجة استقلالية المؤسسة، حيث عرفها كما يلي:

- المؤسسة المصغرة: هي مؤسسة تشغل اقل من 10 عمال.

- المؤسسة الصغيرة: هي التي توافق معايير الاستقلالية وتشغل اقل من 50 عامل وتنجز رقم اعمال سنوي لا يتجاوز 7 ملايين أورو، او لا تتعدى ميزانيتها السنوية 5 ملايين اورو.

- المؤسسة المتوسطة: هي التي توافق معايير الاستقلالية، وتشغل اقل من 250 عامل ولا يتجاوز رقم اعمالها السنوي 40 مليون اورو، او لا تتعدى ميزانيتها السنوية 29 مليون اورو[4].

2- تعريف المشرع الجزائري للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة: يسجل على المشرع الجزائري تعريفين للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، اولهما في القانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والذي عرفها في القرة الولى من المادة 04 كما يلي: " تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية، بأنها مؤسسة انتاج السلع و/أو الخدمات:

- تشغل من 1 الى 250 شخصا،

- لا يتجاوز رقم اعمالها السنوي ملياري (2) دينار او لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية خمسمائة (500) مليون دينار،

- تستوفي معايير الاستقلالية..." [5].

والتعريف الثاني في القانون رقم 17-02 المؤرخ في 10 يناير 2017 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والذي الغى القانون رقم 01-18 السابق

الذكر، حيث عرفها في الفقرة الولى من المادة 05 على النحو التالي:" تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية، بانها مؤسسة انتاج السلع و/او الخدمات:

- تشغل من واحد(1) الى مائتين وخمسين (250) شخصا،
- لا يتجاوز رقم اعمالها السنوي اربعة (4) ملايير دينار جزائري، او لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية مليار (1) دينار جزائري،
- تستوفي معيار الاستقلالية كما هو محدد في النقطة 3 ادناه..." [6].

ما يلاحظ ان المشرع الجزائري اعتمد في تعريفه للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على نفس التعريف الذي تبناه الاتحاد الاوروبي سنة 1996، معتمدا على معيار اليد العاملة ورقم الاعمال السنوي او الحصيلة السنوية وكذا معيار الاستقلالية.

ثانيا: تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حسب التشريع الجزائري

صنف المشرع الجزائري المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القانون رقم 17-02 السابق الذكر الى ثلاث اصناف معتمدا على معايير اليد العاملة، او رقم الاعمال والحصيلة السنوية، كما سنبينه فيما يلي:

1- المؤسسة المتوسطة: وهي التي تشغل مابين 50 الى 250 شخصا، ورقم اعمالها السنوي ما بين 400 مليون دينار الى 4 ملايير دينار جزائري، او مجموع حصيلتها السنوية مابين 200 مليون دينار جزائري الى 01 مليار دينار جزائري[7].

2- المؤسسة الصغيرة: هي المؤسسة التي تشغل مابين 10 الى 49 شخصا، ورقم اعمالها السنوي لا يتجاوز 400 مليون دينار جزائري، او مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 200 مليون دينار جزائري[8].

3- المؤسسة الصغيرة جدا: هي مؤسسة تشغل من 1 الى 9 اشخاص ورقم اعمالها السنوي اقل من 40 مليون دينار جزائري، او مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 20 مليون دينار جزائري[9].

ويظهر جليا ان المشرع الجزائري في القانون الجديد المذكور اعلاه رفع في المعيار المالي لتصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، محتفظا بمعيار اليد العاملة كما كان الحال عليه في ظل القانون القديم، ولعل الدافع الرئيسي لذلك هو تراجع قيم العملة الجزائرية بالمقارنة لما كانت عليه في مطلع الالفية الثانية.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

ان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر مرت بمرحلتين رئيسيتين، حيث نتناول تطورها في المرحلة من 1962 الى 1982 (اولا)، بعد ذلك سندرس المرحلة الممتدة بين 1982 الى غاية 2017 (ثانيا).

أولا: المرحلة الاولى (1962-1982)

تعود نشأة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر الى فترة الاستعمار ، حيث لعبت دورا فرعيا ملحقا للشركات الاستعمارية الكبرى في إطار المخطط الاستراتيجي الاستعماري المعروف بمخطط قسنطينة، وكان الهدف المقصود منها هو تطوير صناعة محلية تعود بالفوائد والامتيازات على اقتصاديات المستعمر، وقد كان لمغادرة ملاك هذه المؤسسات غداة الاستقلال اثرا كبيرا على الاقتصاد الوطني حيث احدثت حالة فراغ، مما ادى لصدور قرارات 1963 المتعلقة بالتسيير الذاتي كمظهر لتدخل الدولة المباشر في القطاع الصناعي[10].

وتميز تطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في هذه المرحلة بالبطيء، فكانت الانظمة السارية في تلك الفترة تحد من تطور وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الخاصة، في حين تم تسجيل عدد كبير من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة العمومية[11].

حيث تبنت الدولة الجزائرية انذاك النهج الاشتراكي او الاقتصاد المخطط، وكان الاهتمام انذاك بالمشاريع الثقيلة والمؤسسات الكبيرة الحجم مثل(sonacom)، ولم تأخذ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حيزا من الاهتمام لدى الدولة حيث كان تأسيسها يتعلق بالميدان التجاري بالدرجة الأولى، وكان القطاع الخاص ممثلا بالمؤسسات العائلية ذات الملكية الخاصة او ذات الطابع الحرفي منها[12].

فكانت سياسة التخطيط المنتهجة منذ العام 1967 تركز على الصناعات الكبيرة المنتجة لوسائل الانتاج، بينما كان ينظر الى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كأداة لتدعيم عمليات التصنيع الشاملة وتكثيف النسيج الصناعي الموجود، لذلك عرفت هذه المؤسسات

بالصناعات التابعة، اما فيما يخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للقطاع الخاص فكانت مؤطرة بموجب قانون الاستثمار للعام 1966 وموجهة حسب الاهداف العامة للتنمية[13].

ثانيا: المرحلة الثانية (1982 الى 2017)

نظرا للتغيرات الاقتصادية وتبني الدولة نهج العولمة والانفتاح الاقتصادي ومساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في النمو الاقتصادي لدى الدول الصناعية، اعيد النظر في المنظومة التشريعية بالجزائر بداية بصدور القانون رقم 82-11 المؤرخ في 1982/08/21 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص، بالإضافة للإصلاح الاقتصادي والدخول في اقتصاد السوق سنة 1988 فضلا عن اصدار المرسوم رقم 93-12 المؤرخ في 05 اكتوبر سنة 1993 المتعاق بترقية الاستثمارات وخلق وكالة apsi على المستوى الوطني، لوحظ في هذه الفترة نشاط نوعي من حيث ارتفاع نسب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر[14].

ومع ظهور اتجاه عالمي في العقود الاخيرة يرى ان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هي حجر الزاوية في تحقيق التنمية الاقتصادية في ظل التطورات التي يشهدها المحيط الاقتصادي خاصة في ظل القدرة التنافسية التي تحققها في ظل الانفتاح الاقتصادي الاقتصادي، حيث لعبت دورا هاما في البلدان حديثة التصنيع في التصدي للمشاكل الاجتماعية كالبطالة والفقر من جهة وتحقيق التكامل الصناعي من جهة اخرى[15].

ادى هذا الشيء في الجزائر باعتبارها من الدول النامية الى صدور القانون رقم 01-18 والمتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة السابق الذكر والذي يتكون من 27 مادة هدفها التعريف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحديد تدابير مساعدتها ودعم ترقيتها، حيث يعتبر اول قانون اطار مستقل يعني بها وينظمها منذ الاستقلال، ودعما لإنشاء هذا النوع من المؤسسات صدر المرسوم التنفيذي رقم 02-373 المؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2002 يتضمن انشاء صندوق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحديد قانونه الاساسي والذي صدر تطبيقا للمادة 14 من القانون رقم 01-18 السابق الذكر، حيث يهدف هذا الصندوق الى ضمان القروض الضرورية لهذا الصنف من المؤسسات[16].

حيث شهدت الفترة المتزامنة مع اصدار هذا القانون انشاء العديد من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وذللك نتيجة تبني الدولة لهذا القانون التوجيهي المذكور اعلاه بالإضافة لتوفر عدة عوامل نذكر من بينها ازدهار القطاع الخاص في هذه الفترة، وكذا التصحيحات الجمركية والجبائية التي تبنتها الجزائر عبر مشروعها الفتي لتحرير التجارة مطلع الالفية الثانية[17].

ليلغى بعد ذلك بالقانون رقم 17-02 والمتعلق بالقانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة السابق الذكر، ليأتي بتسمية مغايرة ومعززا الاهداف التي كانت في القانون السابق بالسهر على كيفية انشائها وإنمائها وديمومتها، وجاء هذا القانون كنتيجة على مطالبة منتدى رؤساء المؤسسات في مجموع اقتراحاته المرفوعة للحكومة بعنوان من اجل انبعاث الاقتصاد الجزائري بضرورة ايلاء الاهمية لهذا الصنف من المؤسسات، حيث جاء في صلب هذا التقرير انه من الضروري اعادة النظر في التوجه الخاص بترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ووضع اطار قانوني جديد يهدف الى انعاش هذا النوع من المؤسسات التي تمثل دون جدال اهم مكمن في مجال انشاء مناصب العمل[18].

المطلب الثاني: التكريس القانوني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال تلبية الطلبات العمومية عبر تنظيم الصفقات العمومية

في سبيل الحفاظ على السوق الوطنية، تتدخل الدولة لوضع استثناءات على مبدأ المنافسة في تنظيمات الصفقات العمومية، لهذا سنبرز التطور التاريخي لدعم الدولة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر المراسم المتعاقبة للصفقات العمومية (الفرع الاول) في حين سنبين آليات دعم تنظيم الصفقات العمومية الحالي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التطور التاريخي لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنظيم الصفقات العمومية

سنبين في هذا الفرع تطور النصوص القانونية للصفقات العمومية من حيث دعمها للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مرحلتي الاقتصاد الموجه (اولا)، ومرحلة الاقتصاد الرأسمالي (ثانيا).

أولا: المرحلة الاولى (في ظل الاقتصاد الموجه)

ان فكرة الصفقات المحجوزة وليدة النظام القانوني الموروث على الاستعمار خاصة في احكام المرسوم رقم 59-370 الذي شدد على منح مساهمة لا تقل عن 15 % من صفقات الدولة للمؤسسات الوطنية[19].

وبالتالي فان المتصفح للأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية كأول منظومة قانونية للصفقات العمومية بعد الاستقلال يجد في المادة 32 انه نص على ان المناقصة اذا لم تتضمن إلا توريدات بسيطة من نوع عادي فان هذه المناقصة تخصص للمؤسسات المستقرة بالجزائر[20]، الشيء الذي عززه المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 المتضمن الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي حيث اشترط على المتعاملين العموميين في المادة 23 منه اقتناء المنتوج الوطني قبل غيره في اجراء الدعوة الى المنافسة، لكن ادرج المشرع حكما في المادة 24 من نفس المرسوم يبقى الاولوية للمتعاملين العموميين بدرجة اولى ليليها الخواص بدرجة ثانية[21]، ويمكن استخراج ملاحظتين رئيسيتين على هاذين القانونين هي:

الملاحظة الأولى: ان نصيب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الصفقات العمومية يكون ضيقا، لعدم تميزها بالقدرة التنافسية وتمحورها حول الميدان التجاري والزراعي خاصة في ظل تميز الدولة انذاك بالاقتصاد الاشتراكي الموجه وسيطرتها الشبه كلية على المجال الاقتصادي.

الملاحظة الثانية: ان كلا القانونين المذكورين أعلاه يعطيان الاولوية للمؤسسات الوطنية العمومية، مما يجعل لهذه الاخيرة نصيب الاسد من الصفقات التي تبرمها الاشخاص العمومية.

ثانيا: المرحلة الثانية (في ظل الاقتصاد الليبرالي)

بعد صدور دستور 1989 في الجزائر وتبني الدولة سياسة الانفتاح والحرية في المجال الاقتصادي والسياسي، صاحبت هذه التعديلات اعادة هيكلة تنظيم الصفقات العمومية بإقرار نص جديد هو المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية [22]،الذي الغى كليا النصين السابقين، حيث ذهب هذا الاخير في المادة 20 منه الى النص على الاخذ بالأولوية المنتوج الوطني المتوفر في عملية ابرام الصفقات العمومية، ويمكن استخراج ملاحظتين رئيسيتين على هذا المرسوم:

الملاحظة الأولى: يشهد هذا النص نوعا من التخفيف في هيمنة المتعاملين العموميين الوطنيين على الصفقات العمومية، لكن يبقى الاشكال في توفر المنتوج الوطني.

الملاحظة الثانية: صدوره في بدايات الازمة الجزائرية في تسعينيات القرن الماضي (العشرية السوداء) اين تأثر الجانب الاقتصادي في الجزائر. مما ادى الى تجميد معظم المشاريع و حرمان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من العقود التي تبرمها الدولة.

ليلغى بعد ذلك بالمرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية سنة 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية[23]، هذا الاخير الذي منح لأول مرة في المادة 19 منه هامش الافضلية بنسبة مئوية صريحة للمنتوج الجزائري وللأداة الوطنية للإنتاج في جميع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة ، وعلى اعتبار ان هذا المرسوم تزامن مع اصدار القانون رقم 01-18 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة السابق الذكر، لكن ما يلاحظ عليه هو عدم تبنيه القانون المذكور اعلاه في مقتضياته.

ليأتي بعده المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي لوحظ فيه زيادة هامش الافضلية للمنتج الوطني بنسبة 10 % لتصبح النسبة 25 % بالإضافة الى الزام المصالح المتعاقدة على اصدار مناقصة وطنية اذا كانت بصدد ابرام صفقات يمكن للإنتاج والأداة الوطنية للإنتاج على الاستجابة لحاجاتها (المصلحة المتعاقدة) [24]، هذا الاخير الذي شهد صدور المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 يناير سنة 2012، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 10 اكتوبر سنة 2010 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، والذي افرز في المادة 07 منه احداث المادة 55 مكرر 1 والتي تبنت بشكل صريح سياسة دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر تنظيم الصفقات العمومية[25]، ليعد اول قانون يعنى بالصفقات العمومية اشار بصفة صريحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ليحتفظ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الساري المفعول، بنفس المادة بدون تعديل إلا بتغيير طفيف في رقمها لتصبح المادة 87 بعدما كانت 55 مكرر واحد في المرسوم السابق.

وما يلاحظ على المرسومين الرئاسسين رقم 10-236 (المادة 55 مكرر 1) و 15-247 (المادة 87) انهما اعتمدا تسمية المؤسسات المصغرة والتي تعتبر نوع من انواع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القانون رقم 01-18 السابق الذكر، وهذا ما يفرض الابهام حول مقصد المشرع الجزائري هل اتجه بالمادة لدعم صنف معين للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ام لدعم كل اصنافها المذكورة في القانون 01-18 السابق الذكر؟

ليتدارك المشرع الجزائري هذا الاشكال في القانون رقم 17-02 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة السابق الذكر من خلال الاستغناء على كلمة المؤسسات المصغرة في تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ويستبدلها بالمؤسسات الصغيرة جدا، مما يجعل كلمة المؤسسات المصغرة الواردة بتنظيم الصفقات العمومية تضفي الدلالة على جميع اصناف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الفرع الثاني: الآليات المكرسة لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنظيم الصفقات العمومية الحالي

لا يتعارض اعطاء هامش الافضلية للمنتوج الوطني مع مبدأ المساواة بين الراغبين في التعاقد اذا كان بالقدر الذي يحدده القانون، خاصة وان هذا الهامش يبقى مجرد نص قانوني في ظل غياب قاعدة صناعية وفلاحية جزائرية قوية، في ظل السيطرة الأوروبية والآسيوية على السوق الجزائرية[26]، وبالتالي سنتطرق في هذا الفرع الى الاحكام المكرسة لأفضلية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنظيم الصفقات العمومية.

أولا: الاجراءات المعتمدة في تنظيم الصفقات العمومية فيما يخص الصفقات المخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

1- تخصيص نسبة من الطلب العمومي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة: حيث نصت المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 ابريل 2014[27]، والذي يحدد كيفيات تطبيق المنح التفصيلي للطلب العمومي للمؤسسات المصغرة، انه عندما يمكن تلبية بعض حاجيات المصلحة المتعاقدة في اطار صفقات اشغال او لوازم او دراسات او خدمات من قبل مؤسسات مصغرة، وجب عليها ان تخصص هذه الطلبات في حدود نسبة 20 % إلا في الحالات الاستثنائية المبررة في تقرير تقديمي لمشروع الصفقة او العقد.

وتحسب النسبة المئوية المذكورة اعلاه من الطلب العمومي بالرجوع الى مبلغ الطلب العمومي السنوي، وهي غير ملزمة بتطبيق هذه النسبة عند كل طلب حسب ما اوردته المادة 07 من القرار الوزاري المشترك السابق الذكر[28]، بمعنى ان المصلحة المتعاقدة غير ملزمة بتخصيص نسبة مئوية لفائدة المؤسسات المصغرة عند كل صفقة تبرمها، حيث يمكن ان تتناول هذه النسبة في صفقة واحدة من الطلب العمومي السنوي كما يمكنها ان تجزء هذه النسبة في عدة صفقات.

ولا يمكن ان تتجاوز المبالغ السنوية القصوى مع احتساب كل الرسوم الممنوحة لكل مؤسسة مصغرة المبالغ المذكورة في الفقرة الرابعة للمادة 87 من المرسوم الرئاسي 15_247 السابق ذكره[29].

2- تحديد الحاجات: نصت المادة 03 من القرار الوزاري المشترك السابق الذكر ان المصلحة المتعاقدة تحدد الحاجات التي يمكن التي يمكن تلبيتها من طرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة قبل اي اجراء لإبرام الطلبات وذلك بالنظر الى القيمة الاجمالية للحاجات المتعلقة بنفس عملية الأشغال، وبالنسبة لصفقات اللوازم والخدمات والدراسات حسب تجانس هذه الحاجيات[30].

وأضافت نفس المادة ان هذه الحاجيات تكون موضوع دفتر شروط منفصل، اما في شكل حصة او عدة حصص في اطار دفتر شروط محصص، مع تضمنه نظام تقييم عروض وشروط تأهيلية مكيفة مع المؤسسات المصغرة، غير ان المادة 05 من نفس القرار اشترطت ان لا تنفذ هذه الحاجات من المؤسسات المصغرة التي اسندت اليها[31].

ويجب على المصلحة المتعاقدة ان لا تشترط على المؤسسات المصغرة المنشأة حديثا التي لا يمكنها على الاقل تقديم حصيلة السنة الاولى من وجودها، إلا وثيقة من البنك او الهيئة المالية المعنية تبرر وضعيتها المالية كما لا تشترط عليها المؤهلات المهنية المماثلة للصفقة المعنية، بل تأخذ بعين الاعتبار تلك المثبتة بشهادات حسب ما بينته الفقرة التاسعة للمادة 87 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق الذكر[32].

فلا يجوز طبقا للأحكام الواردة في هذا المرسوم الرئاسي للمصالح المتعاقدة ان ترفع سقف المنافسة فتضع شروط استثنائية، وفي جميع الحالات وفيما يخص كل المشاريع والعمليات، لأن مثل هذه الشروط ستؤدي حتما الى اختفاء هذا النوع من المؤسسات من الواقع الإقتصادي، لذا فرض المشرع النظر الى امكاناتها وظروفها[33].

3- استناد المصالح المتعاقدة لقوائم معدة محليا: ويتم اعداد هذه القوائم الخاصة بالمؤسسات المصغرة من طرف المصالح المختصة اقليميا من طرف:

- المصالح المختصة اقليميا للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.
- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة.
- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

وتلزم هذه المصالح بتحيين ونشر قائمة المؤسسات المصغرة بكل الوسائل المناسبة كما تلزم في المقابل المصالح المتعاقدة حسب المادة 08 من نفس القرار الوزاري المشترك ان تبلغ كل 03 اشهر وحسب الحالة هذه المصالح بالصفقات الممنوحة للمؤسسات المصغرة، ويتم تبادل هذه المعلومات عن طريق الارسال مع الاشعار بالاستلام [34].

4- اعتماد المصلحة المتعاقدة اجراء طلب العروض المحدود: حيث الزم القرار على المصالح المتعاقدة اعتماد اجراء طلب العروض المحدود في حالة اللجوء لإجراء طلب العروض، ونشر الاعلان وفق الشكليات المحددة في المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق الذكر[35].

ثانيا: المظاهر الاخرى لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنظيم الصفقات العمومية

سنتناول في هذا العنصر الاحكام والبدائل الاخرى الكرسة والتي يمكن تكريسها في تنظيم الصفقات العمومية لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كما هو مبين ادناه:

1- محدودية الاشهار:

في سبيل تلبية الطلب العمومي للمصالح المتعاقدة، يسمح بتقديم العروض من جميع المعنيين بموضوع الصفقة العمومية، حيث ان حرية الاشتراك لجميع الراغبين في التعاقد هو انعكاس للحرية الاقتصادية القائمة على العمل وفتح السوق[36]، ولكن سعيا من المشرع الجزائري لبناء قطاع وطني خاص وحمايته، لجأ هذا الاخير الى تخصيص نسب من الصفقات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وذلك بضغط من المؤسسات الوطنية الخاصة[37].

وتدخلت الحكومة بشكل اكثر عمقا ليس فقط في منح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الافضلية على حساب المؤسسات الأجنبية بل تعدى الامر الى حرمان هذه الاخيرة من تقديم تعهداتها في صفقات عمومية عدة من قبيل الصفقات المحجوزة،

ويتجلى ذلك من حلال المادة 65 التي تجيز للبلديات والولايات والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها، ان تكون الاعلانات المتعلقة بصفقاتها محلية فقط اذا لم تتجاوز النسب المالية المحددة في نفس المادة، فتتمكن المؤسسات القريبة من المساهمة بالعاطاءات دون غيرها[38]، بالإضافة الى ان المشرع الجزائري الزم المصالح المتعاقدة بالإشهار في مجال الاجراءات المكيفة، لكنه لم يبين طبيعة هذا الاشهار ولا كيفياته بل ترك السلطة التقديرية في ذلك للمصالح المتعاقدة ، خاصة وان الفتاوى الصادرة عن قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية اكدت في عديد المناسبات ان الاشهار المذكور في المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الساري المفعول لا يقصد به الاشهار الصحفي المذكور في المادة 65 من نفس القانون[39]، ومن هنا يمكن استخراج ملاحظتين اساسيتين:

الملاحظة الأولى: والإقصاء غير المباشر للمؤسسات الاجنبية استفادة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من بعض الصفقات ذات الطابع المحلي، وذلك راجع لمحدودية الاشهار فيها.

الملاحظة الثانية: امكانية استفادة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الصفقات المبرمة عن طريق الاجراءات المكيفة، وذلك لمحدودية الاشهار فيها خاصة في اجراء سند الطلب الذي يفتح الباب للمصالح المتعاقدة لمنحها لهذا الصنف من المؤسسات، وذلك بالنظر الى ان هذا النوع من الطلبات لا يكن محل اهتمام المؤسسات الوطنية الكبرى والمؤسسات الاجنبية.

2- **المناولة**: نص المشرع الجزائري على اجراء المناولة في المواد من 140 الى 144 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق الذكر، حيث انه يمكن للمتعامل المتعاقد تنفيذ جزء من الصفقة لمناول عبر عقد مناولة، شريطة ان لا تتجاوز قيمة هذه الاعمال 40% من المبلغ الاجمالي للصفقة وان لا تكون من صفقات اللوازم العادية[40].

وعلى اعتبار ان الطريقة المعتمدة في النص 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق الذكر لا تؤدي لإشراك فعلي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المجهود التنموي ولا تطور هذه الأخيرة، وذلك بالنظر الى ان المشاريع تستلزم عادة متعاملين يوفرون قدرات لا تتوفر عند المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتي في الغالب لا يغطي نشاطها إلا شعبة من الشعب التي يقتضيها انجاز الصفقة، وعليه فإنه ينبغي البحث عن اساليب اخرى

للسماح لهاته الفئات الاستفادة من المشاريع، كفرض نسبة معينة من المناولة على المصالح المتعاقدة لمنح مشاريعها لهؤلاء[41].

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة ما يبرز لنا ان تنظيم الصفقات العمومية اولى اهمية بالغة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بدليل وضع مادة في المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام خصيصا للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الشيء الذي جعلنا نخلص الى مجموعة من النتائج كالتالي:

- اختلاف التعريفات بين الأكاديميين حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، واعتماد المشرع الجزائري لنفس التعريف الذي تبناه الاتحاد الاوروبي.

- اعتماد المشرع الجزائري في تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على معيار اليد العاملة، ورقم الاعمال السنوي بالإضافة للحصيلة السنوية للمؤسسة.

- ضعف الوجود القانوني والواقعي للمؤسسات المصغرة في ظل تبني الدولة الجزائري للاقتصاد الموجه بعد الاستقلال، وازدهارها بعد تبتني التوجه الليبرالي بعد دستور 1989.

- اعتماد التنظيمات المختلفة للصفقات العمومية في الجزائر منذ الاستقلال على هامش الافضلية بالنسبة للمنتوج الوطني، غير ان المشرع لم يتبنى الدعم الصريح للمؤسسات المصغرة الا بعد سنة 2012 بصدور المرسوم الرئاسي 12-23 الذي يعد المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

- تقدم تسهيلات جمة للمؤسسات المصغرة في تنظيم الصفقات العمومية الساري المفعول، سواء ما تعلق منها بالجانب الاجرائي لمشاركة هذه المؤسسات في الطلب العمومي، او من جانب محدودية الاشهار الذي ينصب نوعا ما في صالح هذه المؤسسات.

ورغم توفيق المشرع الجزائري في سن الاحكام المتعلقة بتشجيع المؤسسات المصغرة إلا ان هذا لا يمنع من تقديم بعض المقترحات والتي نوجزها فيما يلي:

- ضرورة النص في تنظيم الصفقات العمومية على حكم يلزم المصالح المتعاقدة بتخصيص نسبة مئوية للمؤسسات المصغرة عن طريق اجراء المناولة عند اعدادها لدفاتر الشروط.

- اعطاء حق حصري للمؤسسات المصغرة المنشأة حديثا والحرفيين في الحصول على الطلبيات المبرمة عن طريق سند الطلب دون غيرهما متى امكن تلبيتها من قبلهم.

الهوامش:

[1] محمد خليل محمود محمد، المشروعات الصغيرة..طريق للتنمية المستدامة(دراسة التجربة اليابانية)،ط 1، دار حيثرا للنشر والترجمة، 2018،ص19.

[2] ياسر عبد الرحمان، براشن عماد الدين، قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر الواقع والتحديات، مجلة الاقتصاد والتجارة، جامعة الصديق بن يحي جيجل، العدد 03، 2018،ص216.

[3] ايت عيسى عيسى، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر افاق وقيود، مجلة اقتصاديات شمال افريقا، العدد 06، 2019 ص 273.

[4] بلحاج أمينة، واقع الذكاء الاقتصادي في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة "مع دراسة حالة"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان،2014-2015، ص55.

[5] انظر المادة 04 الفقرة 01 من القانون رقم 01-18، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، الجريدة الرسمية العدد 77، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

[6] المادة 05 الفقرة 01 من القانون رقم 17-02 المؤرخ في 10 يناير 2017، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية العدد 02، المؤرخة في 11 يناير سنة 2017.

[7] انظر المادة 08 من القانون رقم 17-02، السابق الذكر.

[8] انظر المادة 09 من نفس القانون.

[9] انظر المادة 10 من نفس القانون.

[10] بوزيان عثمان، قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر: متطلبات التكييف واليات التأهيل، الملتقى الدولي حول متطلبات تاهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، يومي 17 و18 افريل 2006، ص 767.

[11] دراني ليندة، مكانة وواقع المؤسسات الغيرة والمتوسطة في الجزائر،الملتقى الوطني حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ظل مستجدات القانون الجزائري،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملولد معمري تيزي وزو، يوم 28 نوفمبر 2019،ص 878.

[12] بن عنتر عبد الرحمان، واقع الابداع في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجرائر دراسة حالة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد 01، 2008، ص153.

[13] بوزيان عثمان، المرجع السابق، ص 768.

[14] المرجع نفسه، ص153.

[15] سحنون سمير، بونوة شعيب، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومشاكل تمويلها في الجزائر،الملتقى الدولي حول متطلبات تاهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، جامعة حسيبة بن بوعلي بلشلف، يومي 17و18 افريل 2006 ص424.

[16] مرسوم تنفيذي رقم 02-373 المؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2002، يتضمن انشاء صندوق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية العدد 74، المؤرخة في 13 نوفمبر 2002.

[17] بوزيان اعمر، المرجع السابق، ص 772.

[18] عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، القسم الاول الطبعة 05، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2017، ص 83- 84.

[19] جليل مونيا،التنظيم الجديد للصفقات العمومية وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، موفم للنشر، الجزائر، 2018، ص 63.

[20] امر رقم 67-90 المؤرخ في 17 يونيو 1967، يتضمن قانون الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 52، المؤرخة في 27 يونيو 1967.

[21] مرسوم رقم 82-145 مؤرخ في 10 ابريل 1982، ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 13 ابريل 1982.

[22] مرسوم تنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 57 المؤرخة في 13 نوفمبر 1991.

[23] مرسوم رئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخة في 28 يوليو سنة 2002.

[24] مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 اكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 58، المؤرخة في 07 اكتوبر 2010.

[25] مرسوم رئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 18 يناير سنة 2012، يعدل ويتمم الرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 اكتوبر سنة 2010 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 26 يناير 2012.

[26] خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01 2014-2015، ص 128.

[27] قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 29 ابريل 2014، يحدد كيفيات تطبيق المنح التفضيلي للطلب العمومي للمؤسسات المصغرة الجريدة الرسمية العدد 30، المؤرخة في 21 مايو 2014.

[28] انظر المادة 07 من القارار الوزاري المشترك، السابق الذكر.

[29] انظر المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، السابق الذكر.

[30] انظر المادة 03 من القرار الوزاري المشترك ، السابق الذكر.

[31] انظر المادة 05، من نفس القرار الوزاري المشترك.

[32] انظر المادة 87 فقرة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، السابق الذكر.

[33] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 83.

[34] انظر المادة 08 من القرار الوزاري المشترك، السابق الذكر.

[35] انظر المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، السابق الذكر.

[36] عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعا وفقها واجتهادا (دراسة مقارنة)،منشورات الحلبي الحقوقية، ط 02 لبنان،2013، ص29.

[37] جليل مونيا، المرجع السابق، ص62.

[38] المرجع نفسه، ص62.

[39] خضري حمزة، ضياف ياسمينة، محدودية المنافسة في مرحلة ابرام الصفقات العمومية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد5، العدد 01، 2020، ص 111.

[40] انظر المواد من 140 الى 144 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، السابق الذكر.

[41] خرشي النوي، الصفقات العمومية (دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفقات العمومية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص 264.