مديرية الشؤون الاقتصادية

طرائق تنفيذ الخيارين اللذين اعتمدهما مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي بشأن مصادر التمويل البديلة للاتحاد الأفريقى

يوليو 2013

ملخص

مختصرات ..... **Error! Bookmark not defined.**

موجز 4

أولا : مقدمة 5

ثانيا: النماذج القائمة بالفعل 6

ثالثا: طرائق تنفيذ الخيارين اللذين اعتمدهما المؤتمر 12

رابعا: استخدام الموارد التي يتم تحصيلها 16

خامسا: آلية الرقابة والرصد 16

سادسا: آلية التعويض 17

سابعا: الخاتمة والتوصيات 18

مختصرات

بنك التنمية الأفريقي	BAD
البنك المركزي لدول غرب أفريقيا	BCEAO
البرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية	CAADP
التكلفة التأمين الشحن	CAF
حملة التعجيل بالحد من وفيات الأمهات والأطفال والرضع في أفريقيا	CARMMA
مساهمة التكامل للمجموعة	CCI
المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا	CEDEAO
المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا	CEEAC
المجموعات الاقتصادية الإقليمية	CER
الولايات المتحدة	E.U.
التحالف العالمي للقاحات والتحصين	GAVI
الاتحاد الدولي للنقل الجوي/الأياتا/	IATA
برنامج الحد الأدني من التكامل	MIP
الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا	NEPAD
ضريبة المجموعة	PC
ضريبة التضامن للمجموعة	PCS
برنامج تنمية البنية التحتية في أفريقيا	PIDA
إجمالي الناتج المحلي	RNB
الموارد الذاتية التقليدية	RPT
ضريبة القيمة المضافة	TVA
الاتحاد الأفريقي	UA
الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا	UEMOA
المرفق الدولي لشراء الأدوية "يونيتد"	UNITAID
فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	VIH/SIDA

موجز

تندرج هذه الوثيقة في إطار تنفيذ مقرر المؤتمر رقم AU/Dec.486(XXI) الصادر عن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للاتحاد الأفريقي بشأن مصادر التمويل البديلة للاتحاد الأفريقي. وتقدم آليات تفعيل الخيارين اللذين اعتمدهما الفريق رفيع المستوى وأقرهما المؤتمر من حيث المبدأ. وبعد أن عرضت الوثيقة تجارب مفوضية الاتحاد الأوروبي وبعض المجموعات الاقتصادية الإقليمية بشأن آلياتها التمويلية ، وصفت أيضا آليات التمويل المبتكرة من أجل تحقيق التنمية.

يتضح من هذه الوثيقة أن تحصيل الضرائب (ضريبة على تذاكر السفر وضريبة على السياحة) سيتم بالتعاون الوثيق مع الدول الأعضاء. وسيتم تحصيل الضريبة على تذاكر الطيران بالتعاون مع الاتحاد الدولي للنقل الجوي ووكالات النقل في الدول الأعضاء في حين سيتم تحصيل الضريبة على السياحة بالتعاون الوثيق مع الوزارات المسؤولة عن السياحة على مستوى الدول الأعضاء . و سيتم فتح حسابات في البنوك المركزية للدول الأعضاء لتلقي الأموال التي يتم تحصيلها من هاتين الضريبتين. وتقترح الوثيقة أيضا وسيلة لاستخدام الموارد فضلا عن آلية تعويض للتخفيف من وقع الضريبتين على اقتصادات الدول الأعضاء.

سعيا إلى سرعة تفعيل الخيارين اللذين اعتمدهما المؤتمر، تقترح الوثيقة أيضا مجموعة من التوصيات.

أولا: مقدمة

خلال الدورة الحادية والعشرين (21) لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، التي وافقت أيضا الذكرى الخمسين لإنشاء منظمة الوحدة الأفريقية/ الاتحاد الأفريقي، قام الفريق رفيع المستوى بشأن مصادر التمويل البديلة للاتحاد الأفريقي برئاسة فخامة أولوسيجون أوباسانجو رئيس جمهورية نيجيريا الاتحادية السابق وعضوية معالي آدم كودجو الأمين العام السابق لمنظمة الوحدة الأفريقية ودولة لويزا ديوجو رئيسة الوزراء ووزيرة المالية في موزامبيق سابقا، بتقديم تقريره. وبعد أن تدارس المؤتمر المقترحات المختلفة، اعتمد من حيث المبدأ التقرير فضلا عن الخيارين المطروحين باعتبارهما مصادر التمويل البديلة للاتحاد الأفريقي (انظر المقرر في المرفق).

وهما:

أ) ضريبة الضيافة قدرها دولاران أمريكيان (2) لكل إقامة في الفنادق؛

ب) ضريبة قدرها 10 دولارات أمريكية على تذاكر الطيران من أو إلى أفريقيا.

بالإضافة إلى ذلك، دعا المؤتمر، في مقرره، المفوضية إلى عرض التقرير على المؤتمر الاستثنائي لوزراء الاقتصاد والمالية لتقديم مقترحات من أجل تنفيذ مختلف الخيارات المطروحة. فضلا عن ذلك، طلب المؤتمر، بوجه خاص، أن يتم النظر في إمكانية زيادة المساهمات النظامية، علاوة على الخيارات الجديدة التي عرضتها الدول الأعضاء مع طرائق تنفيذها حتي يرفع إليه تقرير كامل خلال دورته العادية القادمة في يناير 2014 بغية اتخاذ قرار نهائي.

سعيا لتنفيذ هذا القرار، تصف مفوضية الاتحاد الأفريقي في هذه الوثية طرائق تنفيذ هذين الخيارين بعد تقديم لمحة موجزة عن تجربة آلية التمويل المبتكرة في بعض المجموعات الاقتصادية الإقليمية والاتحادات النقدية. وتعرض هذه الوثيقة، في الجزء الأول، تجربة المجموعات الاقتصادية الإقليمية ، والاتحاد الأوروبي، وبعض البلدان بشأن آليات التمويل المبتكرة، ثم تعرض في الجزء الثاني آليات تفعيل الخيارين الواردين في تقرير أوباسانجو.

ستقدم هذه الوثيقة إلى الاجتماع الاستثنائي لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن الاقتصاد والمالية المقرر عقده في شهر أكتوبر 2013 في أديس أبابا، إثيوبيا، من أجل تدارسها وإصدار توصيات بشأنها. ثم سيرفع تقرير كامل عن آليات التفعيل إلى الدورة الثانية والعشرين (22) لمؤتمر رؤساء دول

وحكومات الاتحاد الأفريقي المقرر عقده في يناير 2014 في أديس أبابا، إثيوبيا لاتخاذ قرار نهائي في هذا الخصوص.

ثانيا: النماذج القائمة بالفعل

أ- آليات التمويل المبتكرة من أجل التنمية

تعتبر آلية التمويل المبتكرة من أجل التنمية آلية لجمع الأموال من أجل التنمية. وتتميز هذه الأدوات بتكاملها بالمقارنة بالمساعدة العامة من أجل التنمية وبقدرتها على التنبؤ وتحقيق الاستقرار. وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بفكرة المنافع العامة العالمية، وتهدف أيضا إلى تصحيح الآثار السلبية للعولمة.

وقد أتاحت هذه الضريبة لفرنسا، على سبيل المثال، الحصول على ما يقرب من 900 مليون يورو على مدى السنوات الخمس الأولى بالإضافة إلى المساعدة التقليدية. فالقدرة على التنبؤ تتماشى بوجه خاص مع احتياجات المساعدة من أجل التنمية. ولهذه الضريبة ما يبررها خاصة لتمويل برامج مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز، والأمراض المزمنة حيث يلزم المرضى أخذ العلاج يوميا وبدون انقطاع. ثم تكون المساهمات التي جمعت على المستوى الوطني موضع تنسيق على الصعيد الدولي لتخصيص الجزء الأكبر منها للمرفق الدولي لشراء الأدوية " يونيتيد". تضاف للأموال الناجمة عن هذه الضريبة أموال ضريبة الكيروسين المطبقة في النرويج والتي تزيد حصيلتها قليلا عن 20 مليون دولار سنويا.

يعد مشروع "يونيتد" (زيادة فرص الحصول على التشخيص والعلاج من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل والملاريا من خلال تدخلات السوق)، الذي أطلق في سبتمبر 2006، مرفقا دوليا لشراء الأدوية. ويهدف الى مكافحة الأوبئة الرئيسية التي تضرب بعض البلدان النامية من خلال تحسين فرص حصول الأفراد على العلاج الجيد. يقوم "يونيتد" بشراء الأدوية والأدوات التشخيصية اللازمة بالأموال التي يتم جمعها. وقدم "يونيتد" في السنوات الخمس الأولى أكثر من مليار دولار في 90 دولة مستفيدة، معظمها من البلدان ذات الدخل المنخفض.

تبلغ الميزانية السنوية لمشروع "يونيتيد" حوالي 350 مليون دولار. وتعتمد على تمويل يرد أساسا من مصدرين. فمن ناحية، تقدم البلدان المانحة فضلا عن مؤسسة جيتس مساهمات في الميزانية موزعة على عدة سنوات. ومن ناحية أخرى، وتأتي حوالي نصف الأموال المتاحة من الايرادات التي تم جمعها من خلال مساهمات التضامن المفروضة على تذاكر الطيران.

لايزال الترويج للضريبة على تذاكر الطيران يمثل أولوية لدى الفريق الرائد للتمويل المبتكر من أجل التنمية الذي أطلق في كوناكري فريق عمل من البلدان الأفريقية لإقناع أكبر عدد من الدول في القارة بأن تطبق، وفقا لخصوصياتها، مساهمة التضامن هذه.

يعد فرض ضريبة تضامن على تذاكر الطيران آلية تقوم على نظام مساهمات إلزامية لكل راكب على متن طائرة. وتقوم الحكومة بخصم المبلغ لدى شراء التذكرة. ويتم تخصيص الأموال لمشروع "يونيتد" لتغذية الصندوق العالمي والتحالف العالمي للقاحات والتحصين (جافي).

تفرض العديد من البلدان الأفريقية هذه الضريبة لحساب مشروع "يونيتد" وتسهم بذلك في ميزانية "يونيتد". فيما يلي السنة التي بدأت فيها البلدان المساهمة في الضريبة بالإضافة إلى المبالغ التي تم تحصيلها: الكاميرون (2011، 7ر1 مليون دولار أمريكي)، الكونغو (2011، 09ر1 مليون دولار أمريكي)، مدغشقر (2009، 27 الف دولار أمريكي)، موريشيوس (2007، 000ر032ر7 دولار أمريكى)، مالي (2010، 928 الف دولار أمريكي)، النيجر (2007، 281 الف دولار أمريكي). وتعد البلدان الأفريقية التالية في مرحلة تفاوض متقدم لتطبيق الضريبة على تذاكر الطيران والمساهمة في التضامن العالمي: بنين، بوركينا فاسو، غينيا، ليبيريا والسنغال. وهناك بلدان أخرى تجري مناقشات: تشاد، كينيا، موزمبيق ونيجيريا **(أنظر قائمة بلدان الفريق الرائد في الملحق)**.

ب-آليات التمويل والاتحاد الأوروبي

1- الضرائب المختلفة

تمول ميزانية الاتحاد الأوروبي من الموارد الذاتية وأنواع أخرى من الإيرادات.

الموارد الذاتية: تتكون من إيرادات الاتحاد الأوروبي، وهي من ثلاثة أنواع:

- ***الموارد الذاتية التقليدية*** : تتألف أساسا من الرسوم الجمركية المفروضة على استيراد المنتجات الواردة من بلدان خارج الاتحاد الأوروبي ومساهمات "السكر". تحتفظ الدول الأعضاء بنسبة 25% من المبلغ لتعويض تكاليف تحصيلها.

- ***الموارد التي تستند إلى ضريبة القيمة المضافة.*** وهي عبارة عن نسبة مئوية موحدة يتم تطبيقها على وعاء ضريبة القيمة المضافة المنسق لكل دولة عضو. وتمثل موارد ضريبة القيمة المضافة حوالي 14 مليار يورو.

يحدد وعاء ضريبة القيمة المضافة الواجب أخذه في الاعتبار بنسبة 50% من إجمالي االناتج القومي الإجمالي لكل دولة عضو. وتهدف هذه القاعدة إلى تجنب دفع الدول الأقل ازدهارا نصيبا غير متناسب مع قدرتها على المساهمة. وبالفعل، يميل الاستهلاك، ومن ثم ضريبة القيمة المضافة ، إلى تمثيل نسبة مئوية أعلى من الدخل القومي للبلدان الأقل ازدهارا.

- ***الموارد التي تستند إلى إجمالي الناتج القومي*** . وهي عبارة عن نسبة مئوية موحدة يتم تطبيقها على إجمالي الناتج القومي لكل دولة عضو. وتستخدم في تحقيق التوازن بين الإيرادات والمصروفات في الميزانية أى تمويل الجزء من الميزانية الذي لاتغطيه الإيرادات الأخرى. وعلى الرغم من أن هذه الموارد تعد عنصرا لتحقيق التوازن إلا أنها تشكل اليوم أكبر مصدر للدخل وتبلغ 7ر92 مليار يورو.

2-الإيرادات الأخرى

تغذي الميزانية إيرادات أخرى أيضا مثل:

- الضرائب المفروضة على أجور موظفي المؤسسات الأوروبية؛
- مساهمات بلدان أخرى في بعض البرامج الأوروبية؛
- غرامات مفروضة على الشركات التي تخالف قواعد المنافسة أو قواعد أخرى.

3- حصة الاشتراكات المقررة (يستكمل لاحقا).

ج-تجارب المجموعات الاقتصادية الإقليمية

ج-1 آلية تمويل أنشطة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

تمول ميزانية المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أساسا من الايرادات التي يتم جمعها من خلال ضريبة المجموعة.

1-ضريبة المجموعة

تفرض هذه الضريبة لتمويل أنشطتها. يحدد معدل ضريبة المجموعة بنسبة 5ر0 من قيمة التكلفة والتأمين والشحن للبضائع المستوردة من بلدان أخرى خارج المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. بيد أنه يمكن لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات ،عند الإقتضاء، تغيير هذه النسبة كل ثلاث سنوات، بناء على توصية من المجلس.

نطاق تطبيق ضريبة المجموعة لايشمل : المنتجات التي يكون مصدرها المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (المنتجات الصناعية المعتمدة، المنتجات الخام ومنتجات الحرف التقليدية)؛ والمنتجات المصنعة في الدول الأعضاء ولكنها لا تستوفي شروط المنشأ لدى المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والمنتجات التي يكون مصدرها دول أخرى من خلال طرحها للاستهلاك على الصعيد الوطني في دولة عضو وإعادة تصديرها لدولة عضو أخرى. وعلى ذلك، تعفي من ضريبة المجموعة العناصر التالية: المساعدات، الهبات والمنح غير القابلة للسداد المقدمة إلى احدى الدول والشخصيات الاعتبارية للقانون العام والأعمال الخيرية المعترف بنفعها العام؛ المنتجات التي يكون مصدرها دول أخرى والمستوردة كجزء من التمويل المقدم من شركاء أجانب، مع مراعاة أي نص صريح يعفي المنتجات المذكورة من جميع الضرائب والرسوم ذات الصلة؛ البضائع التي تستوردها المشاريع المستفيدة من نظام ضريبي مستقر في تاريخ بدء نفاذ هذا البروتوكول؛ البضائع التي سددت بالفعل ضريبة المجموعة بموجب أي نظام سابق.

فيما يلي الأسس التي تقوم عليها ضريبة المجموعة: قيمة التكلفة والتأمين والشحن في ميناء وصول الواردات عن طريق البحر؛ قيمة التكلفة والتأمين والشحن عند نقطة الدخول إلى المنطقة الجمركية للمجموعة بالنسبة للواردات عن طريق البر؛ القيمة الجمركية في مطار الوصول للواردات عن طريق الجو؛ القيمة السوقية للمنتجات الخاضعة للسعر السوقي.

2-طرائق تنفيذ ضريبة المجموعة

تجمع الضريبة بواسطة مستلمين أو رؤساء الدوائر الجمركية المختصة. وتحقيقا لهذه الغاية، تم فتح خط إضافي في دفاترهم المحاسبية لتسجيل المبالغ التي يتم تحصيلها يوميا تحت بند ضريبة المجموعة. وفتحت لجنة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا حسابا في دفاتر البنك المركزي لكل دولة عضو (بالنسبة للبلدان التي يوجد بها بنك مركزي خاص بها) ولدى وكالة البنك المركزي لدول غرب أفريقيا بالنسبة للدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا؛ فالواقع أنه على أساس القيمة

الاستيرادية للسلع المستوردة، تطلب الأجهزة الجمركية من المستورد (الذي يكون أيضا من القطاع الخاص) إصدار شيكين: أحدهما لصالح الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا (1%) والآخر لصالح المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (0ر5%). وتقوم الإجهزة الجمركية بإيداع شيكات المستوردين في حسابات الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا المفتوحة في البنك المركزي لكل دولة؛

تستخدم حصيلة ضريبة المجموعة في تغذية: الميزانيات العادية للمجموعة ومؤسساتها بإستثناء ميزانية صندوق التعاون والتعويض والتنمية؛ ميزانية التعويض عن الخسائر في الإيرادات الناجمة عن تحرير التجارة؛ وتمويل التنمية وأي مخصصات أخرى يقررها المؤتمر أو المجلس، بما في ذلك زيادة رأسمال صندوق المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. ففي المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، يحدد مجلس الوزراء سنويا الميزانيات المشار إليها أعلاه بناء على توصية من لجنة الشؤون الإدارية والمالية.

تدرج الفوائض الناجمة عن فرض ضريبة المجموعة على مجمل المصروفات المصرح بها (في إطار سنة مالية) **في الأرباح المحتجزة في سجلات المفوضية**. وهنا، تتم – بناء على قرار مجلس الوزراء، **تغطية** العجز الملحوظ في تمويل المصروفات المصرح بها بالفوائض **التي سجلت خلال السنوات المالية السابقة وأدرجت في الأرباح المحتجزة**.

عندما لاتكفي الأرباح المحتجزة مرة أخرى لتمويل أو تغطية العجز، يتم تخفيض العجز بالطريقة التالية: من خلال تأجيل تنفيذ بعض الإجراءات التي يمكن تأخير تنفيذها أو تمويلها عن طريق مصادر تمويل أخرى؛ توجيه دعوة للحصول على أموال إضافية من الدول الأعضاء. وبالتالي يتم توزيع العجز بين مختلف الميزانيات وفقا لحصتها التمثيلية في مجمل الميزانيات المتوقعة. وتحدد الدعوات الإضافية التي توجه إلى الدول الأعضاء لتقديم مساهمات إضافية وفقا لمعايير تخصيص ميزانيات المجموعة.

وعلى ذلك، عندما يلاحظ على مدى ثلاث سنوات مالية متتالية، أن هناك عجزا أو فائضا يتجاوز 25% من إجمالي الميزانيات المعتمدة، يشرع مجلس الوزراء إما في إجراء التعديلات اللازمة، أي: في حالة وجود عجز توسيع نطاق التطبيق؛ أو زيادة معدل ضريبة المجموعة ؛ وفي حالة وجود فائض من خلال خفض معدل ضريبة المجموعة.

على مدى الفترة 2007 ، 2008 و2009، بلغت حصيلة ضريبة المجموعة (بملايين الدولارات) : 230 و314 و360 على التوالي. وخلال نفس الفترة، بلغت الميزانيات المعتمدة لمؤسسات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (بملايين الدولارات): 160 و220 و274 على التوالي. مما أفضي إلى رصيد إيجابي قدره 94ر72 و86 مليون دولار على التوالي.

من الواضح أن المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا قد حققت خلال ثلاث سنوات رصيدا تراكميا إيجابيا قدره 252 مليون دولار مسجل في دفاترها **تحت بند الأرباح المحتجزة.**

يشكل هذا الرصيد الإيجابي "غنائم حرب" حقيقية بالنسبة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا؛ الأمر الذي يعطيها قدرا كبيرا من المرونة في تنفيذ ولايتها.

ج 2- آلية تمويل المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا

1-مساهمة التكامل للمجموعة

تخضع المنتجات التي يكون مصدرها دول العالم الثالث والتي تستوردها الدول الأعضاء بغرض الاستهلاك لضريبة التكامل للمجموعة. ففي المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، تكون القيمة الخاضعة للضريبة هي القيمة الجمركية للسلعة، أي قيمة التكلفة والتأمين والشحن أو قيمة الصفقة. ومن ثم، يستثنى من نطاق الضرائب أو التطبيق المنتجات التي يكون مصدرها المجموعة والمنتجات المستوردة بموجب النظم الجمركية الإيقافية. ويجري التصويت على الميزانية وفقا للإجراءات التقليدية ويتم توزيعها بين الدول على أساس نظام توزيع يتم قبوله بالتراضي. الجديد هنا هو أن كل بلد لايحول (عن طريق البنك المركزي به) إلى الحساب المركزي للمجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا الذي يتم فتحه في البنك المركزي للبلد/المقر إلا قيمة مساهمته التي يحددها نظام التوزيع.

الجديد هنا هو أن بلدا معينا قد يكون في حالة فائض (هذه هى الحالة العامة التي لاحظها المسؤولون في المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا). وفي هذه الحالة، يكون للبلد فائض يتجه إلى الزيادة ويكون له حق وشرعية تخصيص مساهماته في المستقبل. والخبر السار هنا هو أنه إذا تم تطبيق مساهمة التكامل للمجموعة تطبيقا سليما وإذا شهدت جميع الدول فائضا في حساب المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا المفتوح في بنكها المركزي، فإن مركز المنطقة بأسرها سيتعزز.

وهذا من شأنه أن يتيح للسلطات الفرصة إما لمعرفة الزيادة في ميزانية المنظمة لمواجهة تحديات النمو والتنمية أو لمواجهة تحديات أخرى مثل مكافحة الأمراض المتوطنة والأوبئة، والمجاعة والكوارث الطبيعية الخ..

2- طرائق تنفيذ ضريبة المجموعة

تحصل ضريبة التكامل للمجموعة عن طريق الإدارات الوطنية أي الجمارك أو الخزانة. ويتم إيداع المبالغ المحصلة في إطار ضريبة التكامل للمجموعة في حساب مفتوح باسم المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا في البنك المركزي لكل بلد عضو. وتم أيضا فتح حساب مركزي للمجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا في البنك المركزي للبلد المضيف للمقر وهو في هذه الحالة ليبرفيل، الجابون.

يتم توزيع الايرادات المحصلة في إطار ضريبة التكامل للمجموعة على النحو التالي: الميزانية التشغيلية للأمانة العامة؛ ميزانية مجلس السلم والأمن في وسط أفريقيا /كوباكس/ وميزانية صندوق التعويض.

وعلى ذلك، تستخدم الإيرادات المحصلة في: تخصيصات رأسمال FDC/FRAS؛ تمويل جميع المبادرات الأخرى التي يقررها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات.

ج3- آلية تمويل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا

1-ضريبة التضامن للمجموعة

يطبق الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا على نحو كامل نظام ضريبة التضامن للمجموعة. وحقيقة أن هذه المؤسسة تعمل بالفعل كاتحاد جمركي من شأنها أن تسهل تطبيق مثل هذا الإجراء. ويبلغ معدل الضريبة 1% مما يجعل معدل الضريبة في البلدان الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا 5ر1% يتم توزيعها على النحو التالي: 1% لحساب الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا و5ر0% لحساب المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

2- طرائق تنفيذ ضريبة التضامن للمجموعة

تكون طرائق تنفيذ ضريبة التضامن للمجموعة على مستوى الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا مماثلة للطرائق التي تتم على مستوى المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. فعندما تفرض ضريبة

المجموعة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا على الصعيد الجمركي، تفرض أيضا الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والجمركي لغرب أفريقيا ضريبة التضامن للمجموعة.

ثالثا: طرائق تنفيذ الخيارين اللذين اعتمدهما المؤتمر

تجدر الإشارة إلى الخيارين اللذين اعتمدهما المؤتمر :

(أ) ضريبة الضيافة وقدرها دولاران (2) لكل إقامة في الفنادق

(ب) ضريبة قدرها 10 دولارات أمريكية على تذاكر الطيران من أو إلى أفريقيا وللرحلات بين البلدان الأفريقية.

1-اقتراح الضريبة على تذاكر الطيران

اعتمد مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي من حيث المبدأ ضريبة ال 10 دولارات على تذاكر الطيران من أو إلى أفريقيا باعتبارها أحد مصادر التمويل البديلة للاتحاد الأفريقي. وتطبق بالفعل هذه الضريبة ، التي لاتزال تسمى "ضريبة التضامن" ، في بعض المناطق من العالم ولاسيما بلدان مجموعة الثماني (8) ومجموعة العشرين (20) وكذلك في البلدان الأعضاء في الفريق الرائد للتمويل المبتكر من أجل التنمية.

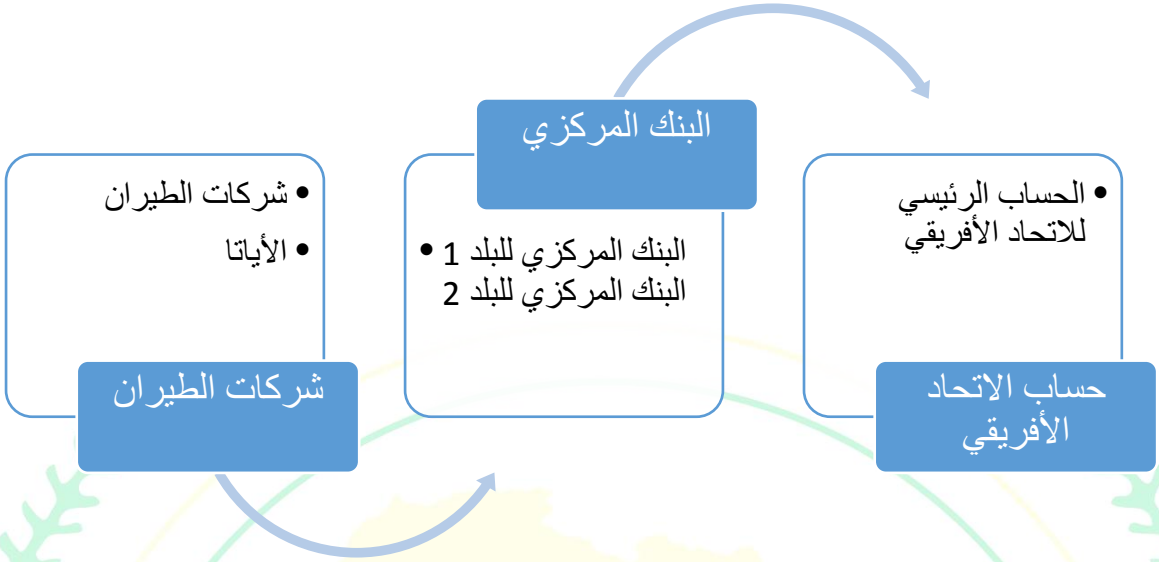
تطبق أيضا العديد من البلدان الأفريقية هذه الضريبة في إطار مشروع "يونيتد". ولكن هنا، سوف نسترشد بحالة السنغال التي تطبق ضريبة مماثلة لتمويل بناء مطارها الجديد. وتطبق السنغال هذه الضريبة على الرحلات المغادرة فقط من مطارات البلاد. ويتم جمع هذه الضريبة بواسطة الاتحاد الدولي للنقل الجوي /الاياتا/ على مستوى جميع شركات الطيران التابعة له. وبمناسبة عملياته للمقاصة الشهرية التي تقوم بها /الأياتا/، تدفع إلى السنغال الجزء الذي يؤول اليها في حساب مصرفي (حساب الضمان) تم فتحه في بنك باريبا. ويحظى مثل هذا النوع من الضريبة بالفعل بموافقة المجتمع المدني الأفريقي. أما بالنسبة للشركات غير التابعة للأياتا، فإنه يطلب منها دفع هذه الضريبة إلى وكلاء يعينون لهذا الغرض، بعد صعود الركاب على متن الطائرة.

سوف تسترشد المفوضية بهذه التجربة السنغالية الناجحة في تطبيق الضريبة على تذاكر الطيران. لكن الاختلاف في حالة الاتحاد الأفريقي هو أن المفوضية تعتزم فتح حساب على مستوى كل بنك مركزي في دولها الأعضاء. وعلى مستوى شركات الطيران التابعة للاتحاد الدولي للنقل الجوي / الأياتا/، سوف يحصل الاتحاد الضريبة ويدفع، بمناسبة عمليات التسوية الشهرية التي يقوم بها، الجزء الذي يؤول إلى الاتحاد الأفريقي في حسابات الاتحاد الأفريقي التي يتم فتحها لدى البنوك المركزية للدول الأعضاء. وتدفع الشركات غير التابعة /للأياتا/ العائدات التي تم جمعها في حسابات الاتحاد الأفريقي المفتوحة في مختلف البنوك المركزية للدول الأعضاء.

سوف تدفع جميع العائدات الناتجة عن هذه الضريبة سواء من خلال الاياتا أو شركات الطيران نفسها في حسابات الاتحاد الأفريقي لدى الدول الأعضاء. ثم تقوم البنوك المركزية بتحويل هذه الأموال مباشرة إلى الحساب الرئيسي للاتحاد الأفريقي المفتوح لهذا الغرض.

سيتم جمع الضرائب على تذاكر الطيران في البلدان الأفريقية تحت الإشراف المباشر للوزارة المسؤولة عن النقل. وعلى مستوى الاتحاد الأفريقي، سيتم تشكيل فريق يضم موظفي الشؤون المالية وموظفي الإدارة المسؤولة عن النقل وخبراء الإحصاء للإشراف على عمليات الجمع على الصعيد القاري. ويسعى هذا الفريق للتأكد من صحة الإحصاءات التي قدمتها البلدان والمبالغ التي تم جمعها. وسوف يقدم تقرير كل عامين إلى مؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن النقل ومؤتمر وزراء الاقتصاد والمالية وكذلك إلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للرأي والمشورة.

على مستوى كل دولة، ستسمح المفوضية للوزارة المسؤولة عن النقل باقتطاع 10% من إجمالي المبلغ الذي تم تحصيله للمصاريف الإدارية لإدارة الموظفين المشاركين في جمع هذه الضريبة.



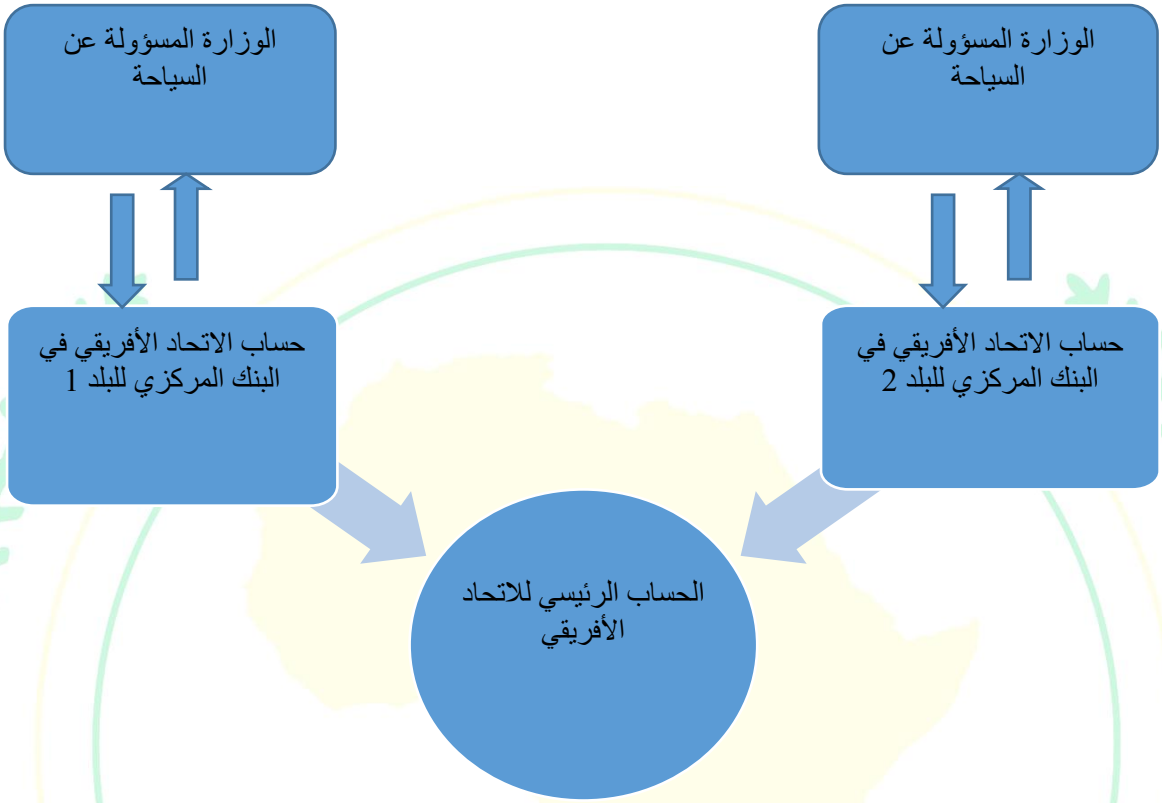
2- ضريبة الضيافة أو ضريبة الإقامة

اعتمد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات أيضا ضريبة الضيافة وقدرها دولاران (2) التي يدفعها السائحون لدى إقامتهم في الفنادق.

سعيا لتفعيل هذه الضريبة على مستوى البلدان الأفريقية، سوف تسترشد المفوضية إلى حد كبير بالممارسة السائدة بالفعل في البلدان الأفريقية بخصوص جمع ضرائب السياحة. والعنصر الفاعل الرئيسي في تحصيل ضرائب السياحة على مستوى البلدان الأفريقية هو الوزارة المسؤولة عن السياحة. فالفنادق تجمع ضرائب السياحة من النزلاء. ويكون المستوى الأول لجمع الضرائب هو المستوى الإقليمي (أو الإداري)، أي أن المكاتب اللامركزية للوزارات المسؤولة عن السياحة تجمع الضرائب على مستوى الفنادق، ثم تقوم بإرسال هذه الضرائب التي تم جمعها على الصعيد الوطني. وتجمع الوزارة المسؤولة عن السياحة هذه الضرائب مركزيا وتودع المبلغ الإجمالي في الخزانة العامة التي تدفع المبلغ بعد ذلك في الحساب الذي فتحه الاتحاد الأفريقي في البنك المركزي للبلد.

بالنسبة للمفوضية، ستظل العملية هي نفسها. فسوف تكلف المفوضية الوزارة المسؤولة عن السياحة بإيداع عائدات هذه الضريبة الخاصة في حساب البنك المركزي. ثم ستقوم البنوك الأفريقية للبلدان الأعضاء بتحويل هذه الأموال مباشرة إلى الحساب الرئيسي للاتحاد الأفريقي.

أسوة بالضريبة على تذاكر الطيران، سوف تصرح المفوضية للوزارة المسؤولة عن السياحة باقتطاع نسبة 10% من إجمالي المبلغ للمصاريف الإدارية لإدارة الموظفين المشاركين في جمع هذه الضريبة.



رابعا: استخدام الموارد المالية التي تم جمعها

سوف تستخدم الموارد المالية التي تم جمعها في تمويل الميزانية السنوية للاتحاد الأفريقي. فبالإضافة إلى الميزانية السنوية للاتحاد الأفريقي، سوف تستخدم الموارد المالية أيضا في تمويل البرامج الرئيسية للاتحاد الأفريقي أي البرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وبرنامج تنمية البنية التحتية في أفريقيا، وحملة التعجيل بالحد من وفيات الأمهات والأطفال والرضع في أفريقيا، والشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد)، وقوة حفظ السلام الأفريقية الجاهزة، وبرنامج الحد الأدنى من التكامل الخ.. وستخضع إدارة الموارد المالية للإشراف المباشر لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي.

كذلك، سيتم اقتطاع نسبة 10% من الأموال الناجمة عن هذه المقترحات لتغذية صندوق استئماني باعتباره احتياطيا استراتيجيا للاتحاد الأفريقي. وينبغي تحديد استخدام رصيد الأموال في إطار ميزانية الاتحاد الأفريقي على أساس سنوي.

ستأتي هذه الموارد المالية لكي تحل محل أو تستكمل المساهمات النظامية للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي. وخلال السنة الأولي لتنفيذ مصادر التمويل البديلة، ينبغي الحفاظ على المساهمة النظامية للدول الأعضاء. وسيتم إلغاء هذه المساهمات في السنة الثانية من تنفيذ مصادر التمويل البديلة.

خامسا: آلية الرقابة والرصد

سيتم تشكيل فريق للإشراف على إدارة الشؤون المالية والميزانية يضم موظفين من إدارات النقل والسياحة والشؤون الاقتصادية فضلا عن خبراء إحصاء. وسيكلف هذا الفريق بالمراقبة والتحقق من تنفيذ الخيارين على مستوى البلدان الأفريقية. وينبغي، لهذا الغرض، أن يقوم ببعثات منتظمة للمراقبة والتحقق على مستوى البلدان لضمان جمع الموارد المالية بشكل سليم من خلال تجميع الإحصاءات وجميع الوثائق اللازمة والتحقق منها.

وفي هذا الخصوص، ينبغي لقسم الإحصاء في الاتحاد الأفريقي الاحتفاظ بإحصاءات موثوق بها ومنتظمة عن تذاكر الطيران والسياحة في جميع البلدان الأفريقية. وينبغي إنشاء قاعدة بيانات عن إحصاءات تذاكر الطيران والسياحة وتحديثها بشكل منتظم. وينبغي استحداث آلية كي ترسل جميع البلدان المعلومات الإحصائية عن تذاكر السفر والسياحة إلى قاعدة البيانات بصورة تلقائية بعد التحقق منها من قبل خبراء الإحصاء. وينبغي للقسم أن يعمل بالتعاون الوثيق مع المعاهد الوطنية للإحصاء، ووزارتي النقل والسياحة، للاتفاق على المفاهيم والنهج لضمان جمع منتظم وموثوق به للبيانات الإحصائية.

سادسا: آلية التعويض

تهدف آلية التعويض إلى الحد من تأثير هذه الضريبة على الاقتصادات الوطنية. وهكذا، فعندما تتجاوز قيمة الضريبتين (الضريبة على تذكرة السفر وضريبة السياحة) في بلد ما نسبة 23ر1% من إجمالي الناتج القومي، تتم إعادة الفائض إلى البلد.

ينبغي ألا يتجاوز مجموع المخصصات السنوية للالتزامات المدرجة في ميزانية الاتحاد نسبة 29ر1% من إجمالي النواتج القومية لجميع الدول الأعضاء الاتحاد الأفريقي.

سابعا: الخاتمة والتوصيات

من شأن تنفيذ الخيارين اللذين اعتمدهما المؤتمر أن يؤدي إلى الإلغاء التدريجي للمساهمات النظامية للدول الأعضاء وضمان تمكين الاتحاد الأفريقي من موارده المالية الخاصة في سعيه لتحقيق تكامل القارة، نظرا لأن هذه المساهمات لا تسدد في حينه وتمثل متأخرات كبيرة لدى بعض الدول الأعضاء. ومن ثم، تجدر الإشارة إلى أن المساهمات النظامية أخفقت في توفير التمويل الكافي للميزانية البرنامجية للاتحاد الأفريقي والبرامج الخاصة لأفريقيا. وعلى سبيل المثال، خلال السنة المالية 2013، قام الشركاء الإنمائيون بتمويل الميزانية البرنامجية للاتحاد الأفريقية بنسبة أكثر من 96%.

وهكذا، فسوف تتيح مصادر التمويل البديلة تخفيف العبء الثقيل الذي يتحمله المساهمون الكبار الخمسة وتجنب المشاكل التي يمكن أن يواجهها الاتحاد الأفريقي في حالة عدم وفاء دولة واحدة أو أكثر من هذه الدول بالتزاماتها. وسوف تتيح المبالغ التي يتم جمعها من خلال هذين الخيارين لأفريقيا أن تتولى بنفسها تمويل تنميتها وأن تمضي بطريقة مسؤولة في عملية التكامل التي التزمت بها منذ عقود.

ينبغي إنشاء آلية للاستخدام الرشيد للأموال التي يتم جمعها من خلال إعادة هيكلة الهياكل القائمة المسؤولة عن إدارة أموال الاتحاد الأفريقي بغية ضمان الاستخدام الكفء والحكيم للأموال التي يتم جمعها. وينبغي تحديد استخدام الأموال في إطار ميزانية الاتحاد الأفريقي على أساس سنوي.

تقدم التوصيات التالية لسرعة تفعيل الخيارين طبقا للاقتراحات التي طرحها الفريق رفيع المستوي:

- اقتطاع نسبة 10% من الأموال الناجمة عن هذه المقترحات لتغذية صندوق استئماني باعتباره احتياطيا استراتيجيا للاتحاد الأفريقي؛
- تحديد فترة انتقالية لمدة عام للدول الأعضاء لتمكينها من تكييف صكوكها القانونية والمالية وغيرها للتعجيل بتفعيل هذين الخيارين؛
- ينبغي للمفوضية والاتحاد الدولي للنقل الجوي /الأياتا/ العمل في تعاون وثيق (على أساس مذكرة تفاهم ينبغي أن يوقعها الجانبان) لتفعيل خيار تذاكر السفر؛

- انتظارا لإنشاء بنك الاستثمار الأفريقي، ينبغي لمفوضية الاتحاد الأفريقي فتح حساب لدى بنك التنمية الأفريقية بالنسبة لجميع المبالغ الناجمة عن هذين الخيارين وينبغي لهذا التمويل الاستفادة من المكاسب الناتجة عن إدارة محفظة البنك ؛
- ينبغي للمفوضية أن تنشئ آلية للجمع المنتظم للبيانات الإحصائية الموثوق بها عن تذاكر السفر والسياحة في جميع البلدان الأفريقية؛
- يدخل خياري التمويل المحددين حيز التنفيذ خلال السنة المالية 2015.