EA5562E

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700

Website: www.africa-union.org

خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل

تقرير عن تقدير التكاليف

يوليو 2011

جدول المحتويات

أولا– مقدمة.....
رابعا– ملخص عن متطلبات تمويل برنامج الحد الأدنى للتكامل.....
خامسا– قنوات التمويل.....
سادسا– الخاتمة وطريق المضي قدما.....
الملحق 1.....

أولا– مقدمة:

1. يعتبر برنامج الحد الأدنى للتكامل آلية لإدارة المجموعات الاقتصادية الإقليمية تمت صياغته على أساس عدد من المجالات ذات الأولوية سيتم تنفيذها على الصعيدين الإقليمي والقاري. ويمكّن البرنامج المجموعات الاقتصادية الإقليمية من تعزيز تعاونها والاستفادة من الميزات المقارنة لكل مجموعة وأفضل الممارسات والتجارب في مجال التكامل. وهو يشكل الحلقة المفقودة بين معاهدة أبوجا وتحقيقها.
2. كان نهج التكامل الذي يهدف إلى إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية المنصوص عليها في معاهدة أبوجا إقليمي التوجه ويستند إلى المجموعات الإقليمية التي تشكل دعائم ولبنات المجتمع. وقد أحرزت هذه المجموعات الإقليمية تقدما ملحوظا في مجالاتها المختلفة منذ نشأتها غير أن وتيرة تنفيذ البرامج لا تزال بطيئة وتحتاج إلى دعم مجموعة واسعة من العناصر الفاعلة في مجال التكامل.
3. يمكن أن يُعزى الأداء البطيء لبعض المجموعات الاقتصادية الإقليمية إلى التحديات الكبيرة التي تواجهها مثل نقص الموارد المالية والبشرية؛ عضوية عدة دول أعضاء في أكثر من مجموعة اقتصادية إقليمية؛ نقص البنية التحتية المادية؛ في بعض الحالات، نقص الاتساق والترابط بين برامج التعاون القطاعي وسياسات الاقتصاد الكلي التي تطبقها المجموعات الاقتصادية الإقليمية؛ غياب الإرادة السياسية؛ البنية التحتية المؤسسية الضعيفة؛ التنسيق غير الكافي فيما بين المؤسسات الأفريقية؛ ونقص الاتساق فيما بين العديد من الشركاء الإنمائيين؛ إلخ.
4. إن المشاكل المذكورة أعلاه التي تتسم بالتقييد تبرر أهمية التفويض الممنوح لمفوضية الاتحاد الأفريقي من قبل السلطات ذات الصلة للاتحاد الأفريقي. ويتمثل هذا التفويض في إعداد برنامج الحد الأدنى للتكامل ليس لتجاوز المشاكل التي تم إبرازها فحسب ولكن أيضا لإضفاء المزيد من الشفافية على تنفيذ أجندة التكامل الإقليمي والقاري.

5. تعتبر خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل الأداة التي تم إعدادها بالتعاون مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية بغية تنفيذ البرنامج. وهي تكتسي أهمية كبيرة لأنها تحقق توافقا للآراء بشأن الأنشطة والمشاريع التي من المقرر تنفيذها للتعجيل بعملية التكامل الإقليمي والقاري. فهي تضفي الشفافية على العملية وتوضح العلاقات بين أصحاب المصلحة والعناصر الفاعلة فيما يخص تنسيق ومواءمة السياسات.

ثانيا– الخلفية والأساس المنطقي لعملية تقييم التكاليف:

6. لقد نشأ برنامج الحد الأدنى للتكامل من اقتراح قدمته مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى المؤتمر الثالث لوزراء الاتحاد الأفريقي المسؤولين عن التكامل المنعقد في أبيدجان، كوت ديفوار في مايو 2008. واجتمع الرؤساء التنفيذيون لكل من الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا والبنك الأفريقي للتنمية في يوليو 2008 في شرم الشيخ، مصر وحددوا الطرائق العملية للبرنامج إلى جانب المعايير الأساسية اللازمة لتنفيذه. وقامت مفوضية الاتحاد الأفريقي بإعداد البرنامج بالتعاون الوثيق مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية وقدمته إلى المؤتمر الرابع لوزراء الاتحاد الأفريقي المسؤولين عن التكامل المنعقد في ياوندي، الكاميرون في مايو 2009 حيث تم اعتماده "كإطار قاري دينامي استراتيجي لعملية التكامل". ومنذ ذلك الحين، أجازه مؤتمر الاتحاد المنعقد في سرت، الجماهيرية الليبية العظمى في يوليو 2009.
7. ومن المقرر تنفيذ البرنامج في ثلاثة مراحل مدة كل مرحلة أربع سنوات طبقا للخطة الاستراتيجية للاتحاد الأفريقي ويركز على المجالات القطاعية الإحدى عشر التالية:

- حرية تنقل الأشخاص والسلع والخدمات ورأس المال.
- السلم والأمن
- البنية التحتية والطاقة

- الزراعة
- التجارة
- الصناعة
- الاستثمار
- الإحصائيات
- الشؤون السياسية
- العلم والتكنولوجيا
- الشؤون الاجتماعية

8. تقسم هذه المجالات إلى قطاعات فرعية ذات أولوية وتم تحديد أنشطة ومشاريع ذات أولوية رئيسية داخل هذه القطاعات بعد مشاورات مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية. وعليه، يتضمن برنامج الحد الأدنى للتكامل أنشطة وبرامج ذات صلة بالقطاعات والقطاعات الفرعية ذات الأولوية ويعتبر برنامجا توافقيا لجميع أصحاب المصلحة في عملية التكامل الإقليمي والقاري. ويشمل المشاريع والأنشطة المحددة في إطار مختلف مراحل معاهدة أبوجا وسيضفي على تنفيذ المعاهدة المزيد من الشفافية والوضوح بالنسبة لأجندة التكامل القاري.
9. هناك حاجة إلى التذكير بأن وزراء التكامل خلال مؤتمرهم الرابع المنعقد في ياوندي قد طلبوا من المفوضية أن تقوم، بالتعاون مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية وأصحاب المصلحة الآخرين في عملية التكامل، بأنشطة ذات أولية قابلة للتنفيذ والتمويل المصرفي بالنسبة لكل قطاع/ قطاع فرعي حيث يتم تنفيذها خلال المراحل الواردة في برنامج الحد الأدنى للتكامل.
10. في هذا الصدد، طلب المؤتمر من المفوضية بالتعاون مع الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء، تنظيم اجتماعات قطاعية لتحديد القطاعات ذات الأولوية التي تعتبر عناصر معجلة لعملية التكامل ضمن إطار زمني محدد طبقا

للخطة الاستراتيجية للاتحاد الأفريقي. وتنفيذا للتوصية المذكورة أعلاه، نظمت المفوضية اجتماعين قطاعيين في نيروبي، كينيا يومي 11 و12 مايو 2010 وفي ليلونجوي، ملاوي يومي 1 و2 يونيو 2010.

11. لتفادي العمل المزدوج، تم الاتفاق على أنه نظرا لوجود برامج/ خطط عمل قارية مفصلة ومقدرة التكاليف أُعدت في قطاعات البنية التحتية والطاقة، الزراعة، العلم والتكنولوجيا، السلم والأمن، لا ينبغي إعداد برامج جديدة. وعليه، يجب بحث التكلفة الإجمالية لبرنامج الحد الأدنى للتكامل مع هذه البرامج/ خطط العمل القائمة المقدرة التكاليف مثل برنامج تنمية البنية التحتية في أفريقيا؛ والبرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية؛ وعقد التعليم الثاني؛ وخطة العمل للعلم والتكنولوجيا؛ ومنظومة السلم والأمن. وبناءًا على ذلك، لم يتم بحث القطاعات التي تنتمي إليها هذه البرامج/ خطط العمل خلال الاجتماعين القطاعيين. وتمثلت نتائج الاجتماعين القطاعيين في إعداد خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل المبنية على القطاعات التسعة (9) التالية:

- الشؤون السياسية
- الصناعة
- الشؤون الاجتماعية
- الإحصائيات
- التجارة
- حرية تنقل الأشخاص والهجرة
- مسائل الجنسين
- الاستثمار
- بناء القدرات وتنمية الموارد البشرية.

12. نظمت مفوضية الاتحاد الأفريقي اجتماع لجنة التنسيق بين الاتحاد الأفريقي– المجموعات الاقتصادية الإقليمية– لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا– البنك

الأفريقي للتنمية في زنجبار، تنزانيا يوم 8 نوفمبر 2010. وخلال الاجتماع، اعتمدت المجموعات الاقتصادية الإقليمية خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل. ويجدر التذكير أنه نظرا للاحتياجات الملحة فيما يخص تمويل عملية التكامل عموما وبرنامج الحد الأدنى للتكامل على وجه الخصوص، طلب المؤتمر الرابع من المفوضية، بالتعاون مع البنك الأفريقي للتنمية "البحث في إمكانية إنشاء صندوق خاص للتكامل القاري بغية تنفيذ برنامج الحد الأدنى للتكامل الذي سيستمر وجوده إلى جانب الصناديق القارية والإقليمية ومصادر التمويل البديلة الأخرى التي يحددها الاتحاد الأفريقي".

13. في هذا السياق، تجري المفوضية دراسة جدوى حول إنشاء صندوق للتكامل القاري. وكُلفت أيضا بتقدير الأموال اللازمة (التكاليف) لتنفيذ كل نشاط ومشروع وارد في خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل. وتهدف عملية تقدير التكاليف هذه إلى معرفة المتطلبات المالية لتنفيذ خطة عمل البرنامج بغية وضع استراتيجية لحشد الأموال الضرورية. ويُنظر إلى هذا النشاط في سياق التقييم الشامل للاحتياجات المالية للاتحاد الأفريقي لتنفيذ برامجه.

ثالثا– المنهجية:

14. تشمل المنهجية المطبقة لتقدير تكاليف خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل استخدام نهج النتائج/ المدخلات حيث تحتاج المدخلات المطلوبة (ورش عمل الخبراء الاستشاريين، الندوات، إلخ) إلى التوصل إلى نتائج حول الأنشطة التي تم تحديدها في المراحل الثلاث من البرنامج والتي تبلغ مدة كل مرحلة أربعة سنوات. وباستخدام هذه المنهجية، يتم تحديد التكاليف والمتطلبات الصافية من الموارد بالنسبة لأنشطة ومراحل خطة عمل البرنامج. غير أنه بعد تقييم المرحلة الأولى، يجب مراجعة أرقام المرحلتين الثانية والثالثة للتمكين من توسيع عدد الأنشطة. وقد أُستخدم تطبيق هذه التقنية لضمان المقاربة المنهجية لتحديد أرقام التكاليف. وتم القيام، عند الإمكان، بتحديد المدخلات في

إطار مبدأ سمارت الذي يتطلب أن تكون المؤشرات محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها ومعقولة وقابلة للتتبع.

↓

المشاريع والأنشطة ذات الأولوية	الأهداف	النتائج المتوقعة	مؤشرات الأداء	نهج النتائج/المدخلات	تقدير التكاليف والإطار الزمني للتنفيذ	المسؤولية

15. يوفر هذا النهج أيضا هيكلا مفيدا لرصد كيفية استخدام الموارد المالية والفنية أو عوضا عن مثل هذا الدعم كيفية استخدام أشكال المساعدة الأخرى (مثل المعدات)، على أساس النتائج والمدخلات التي يتم تحديدها لتسهيل تنفيذ برنامج الحد الأدنى للتكامل. وسيمكّن أيضا المشرفين على رصد وتقييم البرنامج (الداخليين والخارجيين) من تقييم التقدم المحرز في تنفيذ كل قطاع وقطاع فرعي ونشاط ورفع تقارير بهذا الشأن على أساس المدخلات المطلوبة للتوصل إلى نتائج.

16. يشمل تطبيق المنهجية العملية التالية:

- تم إرسال خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل مع عمود إضافي خاص بالنتائج/ المدخلات إلى أربعة إدارات في المفوضية معنية بمختلف القطاعات المندرجة في إطار البرنامج. وتتمثل هذه الإدارات في: الشؤون الاقتصادية، الشؤون السياسية، والشؤون الاجتماعية إلى جانب مديرية مسائل الجنسين والمرأة والتنمية.
- عُقدت اجتماعات مع الجهات المختصة للبرنامج و/ أو مع مجموعات أقسام كل إدارة من القطاعات المعنية لشرح العملية والتسهيل والتوجيه من خلال عملية تحديد المدخلات المطلوبة.
- تشمل قاعدة معظم التكاليف استخدام ميزانيات الإدارة وخطط العمل ومقترحات المشاريع.

- في بعض الحالات وبعد الاتفاق على المدخلات، تقوم الإدارات بتحديد متطلبات التكاليف من خلال عملية المشاورات الداخلية.

رابعا– ملخص عن متطلبات تمويل برنامج الحد الأدنى للتكامل:

17. **تكاليف التنفيذ.** يكون إجمالي تكاليف تنفيذ الأنشطة الواردة في خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل كما يلي:

- تقدر التكاليف الإجمالية لتنفيذ خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل بما قيمته 129 175 مليون دولار أمريكي[1].
- تقدر التكاليف الإجمالية لتنفيذ أنشطة المرحلة الأولى (2009–2012) بما قيمته 125 24 مليون دولار أمريكي.
- تقدر التكاليف الإجمالية لتنفيذ أنشطة المرحلة الثانية (2013–2016) بما قيمته 705 54 مليون دولار أمريكي.
- تقدر التكاليف الإجمالية لتنفيذ أنشطة المرحلة الثالثة (2017–2021) بما قيمته 345 50 مليون دولار أمريكي.

18. يلخص الجدول 1 أدناه التكاليف المقدرة لخطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل حسب القطاعات خلال المراحل الثلاث. ويلي هذا الجدول الرسمين البيانيين 1 و3 اللذين يقدمان حصة النسبة المئوية من إجمالي التكاليف المطلوبة لكل مرحلة حسب القطاعات.

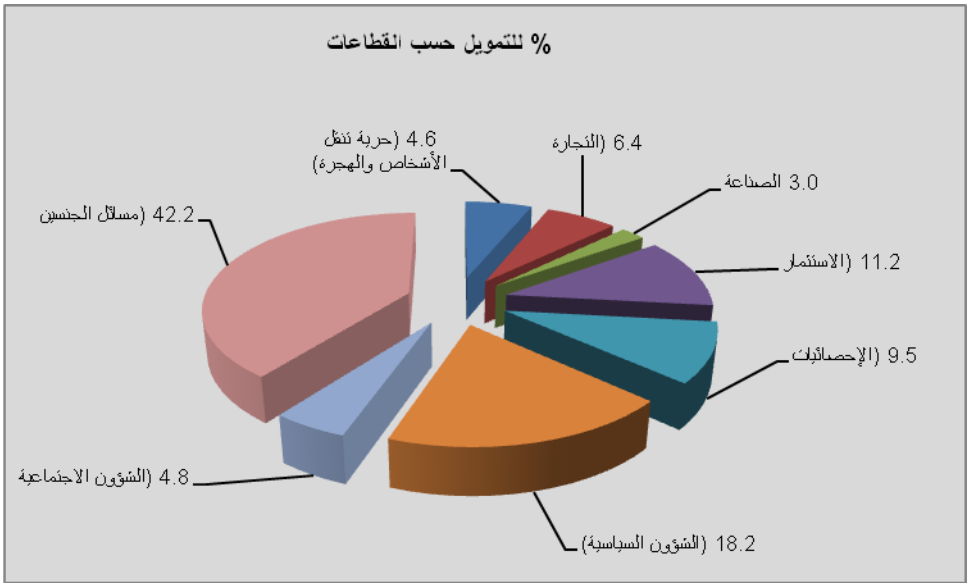
الجدول1: خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل– توزيع التكاليف حسب القطاعات:

[1] منذ أن أصبح للقطاعات الرئيسية الأخرى مبادراتها الخاصة وقدرت تكاليفها بصورة منفصلة مثل برنامج تنمية البنية التحتيةفي أفريقيا (بالنسبة للبنية التحتية) والبرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية (بالنسبة للزراعة)، وعقد التعليم الثاني (بالنسبة للموارد البشرية، العلم والتكنولوجيا)، لم يتم إدراجها في التكاليف الإجمالية لبرنامج الحد الأدنى للتكامل

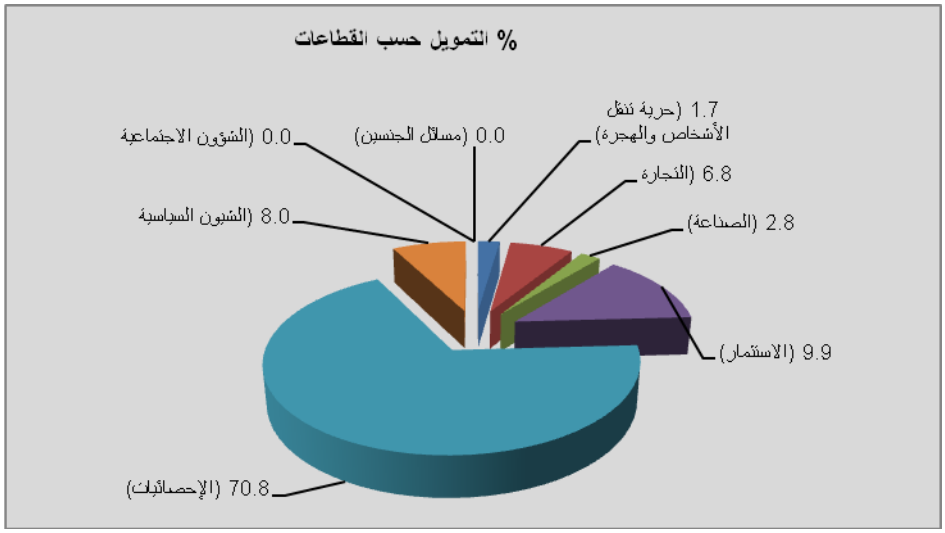
قطاعات برنامج الحد الأدنى للتكامل	تكاليف المرحلة الأولى (2012-2009) (بالدولار الأمريكي)	تكاليف المرحلة الثانية (2016-2013) (بالدولار الأمريكي)*	تكاليف المرحلة الثالثة (2021-2017) (بالدولار الأمريكي)
حرية تنقل الأشخاص والهجرة	1,500,000	1,250,000.00	2,050,000.00
التجارة	1,600,000.00	3,600,000.00	3,600,000.00
الصناعة	550,000.00	1,150,000.00	1,300,000.00
الاستثمار	2,800,000.00	7,200,000.00	0.00
الإحصائيات	2,375,000.00	37,305,000	40,645,000.00
الشؤون السياسية	4,550,000.00	4,200,000.00	2,150,000.00
الشؤون الاجتماعية	1,200,000.00	0.00	600,000.00
مسائل الجنسين	9,550,000.00	0.00	0.00
الإجمالي	**24,125,000.00**	**54,705,000.00**	**50,345,000.00**

* تعتبر التكاليف بالنسبة للمرحلتين الثانية والثالثة تقديرات وفي بعض الحالات قد تخضع للمراجعة بعد تقييم المرحلة الأولى.

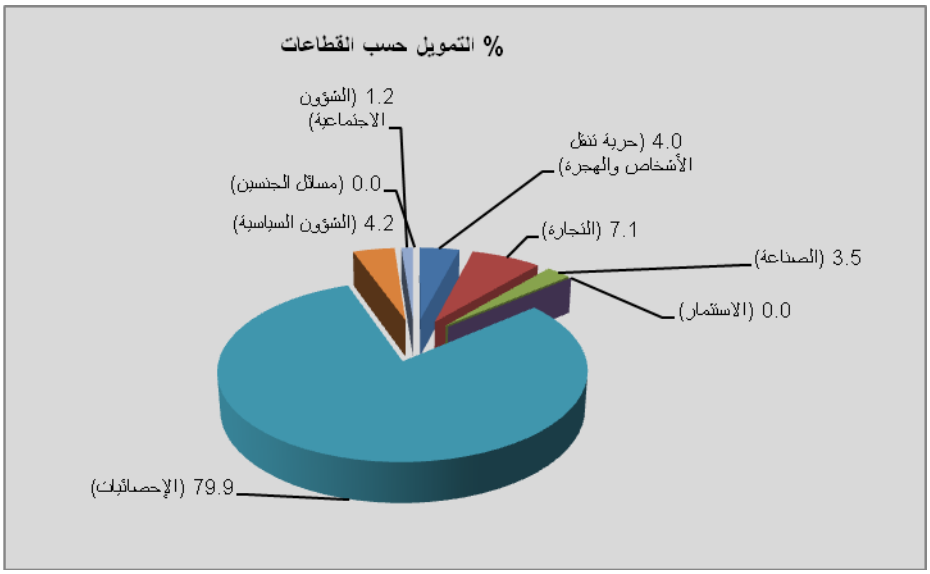
الرسم البياني1: حصة النسبة المئوية من تكاليف المرحلة الأولى– حسب القطاعات



الرسم البياني 2: حصة النسبة المئوية من تكاليف المرحلة الثانية– حسب القطاعات



الرسم البياني 3: حصة النسبة المئوية من تكاليف المرحلة الثالثة– حسب القطاعات



19.يُستثنى من التكاليف المذكورة أعلاه التمويل الإضافي للرصد والتقييم. وعليه، تشكل هذه التكاليف التمويل المطلوب للأجندة الأفريقية للتكامل على الصعيد القاري.

خامسا– قنوات التمويل:

20. طبقا للنظم واللوائح المالية للاتحاد الأفريقي، يجب أن يتم تمويل خطة عمل برنامج التكامل الأدنى والأنشطة الواردة فيها عن طريق ميزانية الاتحاد الأفريقي مع استخدام مختلف الإجراءات الإدارية ذات الصلة بالعملية. غير أنه ينبغي التأكيد على أن خطة عمل البرنامج ليست إضافة أو ملحقا لميزانية الاتحاد الأفريقي. وينبغي للإدارات عند إعدادها لمقترحات ميزانياتها أن تدرج الأنشطة التي من المقرر أن تقوم بها في إطار خطة عمل البرنامج في مقترحات ميزانياتها. ويتصادف أنها تشكل أيضا أنشطة ذات أولوية لنجاح تنفيذ عملية التكامل الأفريقي والتعجيل بها.
21. نظرا لأن تمويل برنامج التكامل الأدنى يجب أن يتم عن طريق إجراءات إعداد الميزانية المعمول بها في الاتحاد الأفريقي، هناك مشكلة تم تحديدها تتمثل في نسبة 5% زيادة الحد الأقصى للميزانية السنوية التي تم فرضها على المنظمة. وبما أن خطة عمل برنامج الحد الأدنى للتكامل تقدم بعض التقديرات الخاصة بالتمويل المطلوب للأجندة الأفريقية للتكامل (باستثناء التكاليف المتعلقة بالبرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية، وبرنامج تنمية البنية التحتية في أفريقيا وعقد التعليم الثاني والعمل والتكنولوجيا)، قد لا يكون من الجدوى استبقاء حد أقصى نسبته 5% ومن الأرجح اعتماد نهج إدارة قائم على النتائج لإعداد الميزانية ويجب تدريب العاملين بشكل مناسب على كيفية إعداد مقترحات ميزانية قائمة على النتائج لضمان التوصل إلى نتائج فعالة والحد من الهدر وتقديم نتائج لها أثر على الأجندة الأفريقية للتنمية والتكامل. وفي هذا الصدد، يعتمد برنامج الحد الأدنى للتكامل وخطة عمله نهج الإدارة القائم على النتائج.
22. إن تقدير تكاليف أي عملية تكامل اقتصادي هي من دون شك عملية مكلفة ويُعزى ذلك بالدرجة الأولى إلى العدد الكبير للقطاعات المعنية ومدى عمق التكامل المطلوب. غير أنه وكما تم توضيحه سابقا، تسعى المفوضية إلى تقاسم وتوزيع تكاليف التنفيذ فيما بين دولها الأعضاء والشركاء الإنمائيين والقطاع الخاص. لاحقا وبعد إنشاء آلية

تمويل، صندوق للتمويل مثلا، سيكون من الممكن الحصول على نافذة تمويل خاصة لتمويل الأنشطة المتعلقة بالتكامل في سياق برنامج الحد الأدنى للتكامل. وستحقق مثل هذه الآلية أو النافذة، كما هو الحال بالنسبة لخطة العمل، شفافية أكثر لأنشطة التكامل الخاصة.

سادسا– الخاتمة وطريق المضي قدما:

23. من المتوقع بعد إجراء هذه المشاورات الأولية مع إدارات المفوضية، أن تتم مراجعة التكاليف المقدرة من خلال اجتماع استشاري مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية للتأكد من أن الأرقام واقعية والمدخلات حذرة والتكاليف الإجمالية مقبولة بالإضافة إلى الاتفاق على المراحل القادمة من العملية وخاصة استراتيجية حشد الموارد.
24. بعد ذلك وفور استكمال هذه العملية، ستقدم خطة عمل البرنامج الأدنى للتكامل إلى المؤتمر الخامس لوزراء الاتحاد الأفريقي المسؤولين عن التكامل لاعتمادها بصورة نهائية. وسيتم بعد ذلك نشر خطة العمل رسميا. ومن المتوقع أن تتضمن استراتيجية حشد الموارد ما يلي من جملة أمور أخرى:

- اجتماع مع الشركاء الإنمائيين لتقديم وعرض الدعم لتنفيذ خطة عمل البرنامج الأدنى للتكامل.
- تقديم خطة عمل البرنامج الأدنى للتكامل في مختلف المحافل ذات الصلة مثل المنتدى السنوي للقطاع الخاص ومنتدى الشراكة الأفريقية إلى جانب المحافل الأخرى التي تعتبر مناسبة.

25. تقدم عملية تقدير تكاليف خطة عمل البرنامج الأدنى للتكامل نظرة عامة عن الاحتياجات المالية للاتحاد الأفريقي فيما يخص التكامل بغية تنفيذ الأنشطة المتفق عليها في إطار الأولويات المختارة في خطة عمل البرنامج الأدنى للتكامل.

الملحق 1