



المؤشر المتعدد الأبعاد للتكامل الإقليمي الإفريقي

الملخص التنفيذي

إدارة الشؤون الاقتصادية

مفوضية الاتحاد الإفريقي
فبراير 2019

السياق

على مدى عدة عقود، دعا رؤساء دول وحكومات إفريقيا باستمرار إلى التكامل الأفريقي باعتباره استراتيجية ناجعة لتحقيق تنمية القارة. وقد تجسدت هذه الرؤية في عدد كبير من الاتفاقات والمعاهدات التي اعتمدها رؤساء الدول والحكومات تباعاً. بدءاً من منظمة الوحدة الأفريقية وانتهاءً بأجندة 2063 واليوم، لم تتغير إرادة رؤساء الدول والحكومات أبداً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار المبادرات التي واصلوا إعدادها دون كلل.

غير أن الإرادة وحدها لا تكفي لكي تحقق المبادرات النتائج المتوقعة. فالواقع أن العديد من هذه المبادرات قد فشلت لعدة أسباب، من بينها التمويل واختلاف وجهات النظر مع المؤسسات الدولية الأخرى والنزاعات الداخلية وتردد الدول الأعضاء في التخلي عن جزء من سيادتها. أضف إلى ذلك انعدام المتابعة والتقييم لتحقيق النتائج المرجوة من هذه المبادرات بشكل أفضل.

وهكذا، يمكن، في إطار المبادرة الجديدة لرؤساء الدول والحكومات المتمثلة في أجندة 2063، التركيز بشكل خاص على المتابعة والتقييم من أجل تحقيق الأهداف بفعالية وكفاءة. في مايو 2013، في موريشيوس، طلب وزراء التكامل الأفريقيون المجتمعون من مفوضية الاتحاد الأفريقي تصميم نظام لتقييم التكامل، ليس فقط من أجل الخروج بصورة واضحة عن جميع الإجراءات التي اتخذت لصالح التكامل الأفريقي، ولكن أيضاً لتحديد العقبات المرتبطة بعملية التكامل في أفريقيا.

وفي هذه الديناميكية، توحدت جهود مفوضية الاتحاد الأفريقي والبنك الإفريقي للتنمية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا لإعداد مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي الذي صدر تقريره الأول في عام 2016. وعلى الرغم من أن المبادرة تستحق الإشادة، إلا أنه من غير المناسب أن نصم الأذان عن الانتقادات الموجهة لهذا المؤشر الذي يعتبر بمثابة ابتكار في مسار التكامل الإفريقي. ومن بين الانتقادات الكثيرة الموجهة لهذا المؤشر، يمكننا أن نذكر: (أ) عدم تغطية أبعاد هامة للتكامل (ب) أعطى مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي الأولوية للمقارنة بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية والدول دون التركيز على تقييم مسار التكامل طبقاً لمبادرات التكامل.

لذلك، رأت مفوضية الاتحاد الإفريقي أنه من المهم وضع مؤشر آخر، هدفه الاستجابة للاهتمامات الرئيسية للجهات الفاعلة الرئيسية المعنية بالتكامل. فبالنسبة لهؤلاء، لا يتطلب تقييم التكامل حالياً مقارنات بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية أو بين الدول الأعضاء. ويسعى المؤشر الجديد الذي وضعته مفوضية الاتحاد الإفريقي إلى أن يكون أكثر شمولية بمنهجيته الإنتاجية من أجل سد الثغرات في مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي بشكل ملحوظ.

هدف التقرير

الهدف من الدراسة التي أجرتها مفوضية الاتحاد الإفريقي هو اقتراح إطار متين ومتكامل وشامل وقوي للمتابعة والتقييم يستجيب لانشغالات التقييم والمتابعة لدى الفاعلين في التكامل الإفريقي.

بشكل أكثر تحديداً، ينبغي للدراسة أن:

❖ تحدد أبعاد التكامل على أساس مختلف المبادرات المحددة التي تشكل مسار التكامل الإقليمي الإفريقي؛

❖ تحديد مؤشرات محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة الزمنية لكل من هذه الأبعاد؛

❖ اقتراح طرق لحساب هذه المؤشرات و

❖ تحديد عتبات لكل من المؤشرات لتكون بمثابة مستوى تقييم لجهود المجموعات الاقتصادية الإقليمية المختلفة.

ملاءمة المؤشر متعدد الأبعاد للتكامل الإقليمي الأفريقي وقيمه المضافة

❖ يأخذ المؤشر بعين الاعتبار أبعادا كثيرة بما في ذلك الأبعاد الناشئة للتكامل

تجعل التحولات التي تحدث على نطاق عالمي وكذلك القضايا الناشئة عن العولمة من الضروري مراعاة المجالات الجديدة التي لها تأثير على مسار التكامل ومستقبل السكان الأفريقيين. وتشمل هذه الأبعاد الجديدة: البيئة والهجرة وتغير المناخ والثقافة والحكمة والسلام والأمن.

❖ مؤشر إطار متابعة وتقييم تنفيذ برامج ومشاريع التكامل

على عكس مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي الذي يقوم، كما هو مبين أعلاه، على طريقة "مين ماكس"¹ ويتبع منطق المقارنة بين البلدان والمجموعات الاقتصادية الإقليمية، فإن المؤشر الجديد موجه أكثر نحو المتابعة والتقييم على أساس مسار تنفيذ برنامج التكامل. وبالفعل، فإن المقارنة لا تسمح بأي حال من الأحوال بتقييم مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية في تنفيذ المبادرات ولا تبرز الجهود المبذولة في سياق تنفيذ برنامج التكامل. وبالتالي، يأتي المؤشر الجديد لسد تلك الثغرة في مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي، الذي لا يستطيع التنبؤ بتقييم تنفيذ برنامج التكامل على أساس الأهداف والمواعيد النهائية وخطة العمل المحددة.

وبالتالي، فإن المؤشر الجديد إطار لتقييم مكتسبات المجموعات الاقتصادية الإقليمية مقارنة بأهداف ومراحل مبادرات التكامل.

❖ القيمة المضافة للمؤشر الجديد

تقدم الدراسة الجديدة التي أجرتها مفوضية الاتحاد الأفريقي، بعد تلك التي أنجزت بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والبنك الأفريقي للتنمية في عام 2016، قيمة مضافة ملحوظة. وبما أن العديد من الأصوات قد عارض بقوة جدوى وضع مؤشر جديد، فيبدو أنه من المهم أن تُستخرج من الجدول 1 أدناه عناصر المقارنة لهذا المؤشر الجديد لتسليط مزيد من الضوء على أهميته. لذلك، حرصنا على إيجاز الاختلافات بين المؤشرين على النحو التالي:

الجدول 1: خلاصة الاختلافات بين مؤشر التكامل الإقليمي والمؤشر الجديد

مؤشر التكامل الإقليمي	المؤشر الجديد المتعدد الأبعاد للتكامل الإقليمي الأفريقي	
يقيم مستوى تكامل المجموعات الاقتصادية الإقليمية والبلدان من حيث المقارنة	❖ يقيم المجموعات الاقتصادية الإقليمية من حيث تنفيذ برامج التكامل الرئيسية.	الأهداف
طريقة "مين ماكس"	❖ طريقة الأهداف ❖ طريقة المعدلات	المنهجية
	❖ يأخذ في الاعتبار المجالات الناشئة مثل التكامل الاجتماعي، التكامل البيئي، التكامل السياسي. ❖ استخدام العتبات	القيمة المضافة للمؤشر الجديد

¹ طريقة "مين ماكس" هي طريقة ضبط تعتمد على القيم الصغرى والكبرى للعينة. يتم تقليل هذه القيم إلى 0 و 1؛ ثم يتم ترتيب كافة القيم الأخرى بين 0 و 1.

المؤشر الجديد المتعدد الأبعاد للتكامل الإقليمي الإفريقي	مؤشر التكامل الإفريقي	
❖ يعمل كأداة لتقييم جهود التكامل من أجل تحسين إنتاج التقرير السنوي عن حالة التكامل في إفريقيا.	يقارن بين البلدان والمجموعات الاقتصادية الإقليمية في جهودها لتنفيذ العملية.	الأدوار

المصدر: مفوضية الاتحاد الإفريقي، 2018

المنهجية

تنقسم المنهجية، القائمة على استراتيجية شاملة، إلى ثلاث مراحل رئيسية:

❖ اختيار أبعاد التكامل والمؤشرات

ضمت عملية اختيار الأبعاد والمؤشرات خبراء من المجموعات الاقتصادية الإقليمية وجمعية البنوك المركزية الإفريقية ولجنة المديرين العامين للمعاهد الوطنية للإحصاء وأولئك التابعين لمنظمات شريكة لمفوضية الاتحاد الإفريقي مثل المؤسسة الإفريقية لبناء القدرات واللجنة الاقتصادية لإفريقيا والبنك الإفريقي للتنمية وذلك بتنسيق من إدارة الشؤون الاقتصادية لمفوضية الاتحاد الإفريقي. وتم استخلاص الأبعاد والمؤشرات من مبادرات التكامل المختلفة للاتحاد الإفريقي، خصوصاً أجندة 2063 ومعاهدة أبوجا. وبالنسبة لكافولي (2012)، ينبغي أن تكون مؤشرات التكامل ملائمة بشكل مناسب لقياس درجة التكامل الاقتصادي وفقاً للأولويات أو المبادئ التالية:

- ◀ يجب أن تكون بسيطة وسهلة الفهم؛
- ◀ يجب أن تكون البيانات متوفرة بسهولة عن كل بلد يشكل عينة؛
- ◀ إن تتأتى من صيغ اقتصادية وليست سياسية؛
- ◀ أن يدعمها الحدس الاقتصادي حول سلوك الوكلاء.

❖ حساب المؤشرات القطاعية

المؤشرات المختارة مؤشرات كمية بالنسبة للبعض ونوعية بالنسبة للبعض الآخر. ويمكن قياس المؤشرات الكمية من المتغيرات الملائمة المتعلقة بكل بعد من أبعاد التكامل، في حين يتم تقييم المؤشرات النوعية على أساس الأدوات القانونية المجتمعية.

يتم تقييم المؤشرات النوعية على أساس مراحل وضع الأدوات القانونية التي تمثلها. وقد اعتبرت الأدوات قابلة للتنفيذ على ثلاث مراحل: (أ) الاعتماد والتوقيع (ب) التصديق و (ج) التنفيذ. وعليه، يتم إعطاء الدرجات للمؤشرات وفقاً للمرحلة التي يقع فيها المجتمع الذي تم تقييمه.

يتم ضبط المؤشرات الكمية ومعايرتها في الفاصل بين 0 و 1 لتسهيل حساب المؤشر المركب القطاعي أو المؤشر المركب النهائي.

❖ المؤشرات المركبة القطاعية

المؤشرات القطاعية هي المؤشرات المحسوبة لكل بعد في المؤشر المركب النهائي. ويعتمد حسابها على المتوسط الحسابي البسيط لقيم المؤشرات التي يتكون منها كل بُعد محدد.

❖ المؤشر المركب النهائي

يطلق على المؤشر النهائي المركب "مؤشر التكامل الإقليمي المتعدد الأبعاد" وهو المتوسط الحسابي البسيط للمؤشرات القطاعية التي يتم حسابها لكل بعد من أبعاد التكامل المختارة.

❖ حساب العتبات

يتضمن البرنامجان الرئيسيان (معاهدة أبوجا وأجندة 2063)، اللذان يستند إليهما مؤشر التكامل الأفريقي الجديد، أهدافا نوعية وكمية في نفس الوقت. ولذلك يجب أن نضمن تحويل كل هدف من الأهداف النوعية إلى هدف كمي. وأيما كانت الصعوبة، فإن نجاح عملية تحديد الأهداف هذه يُعتبر قيمة مضافة مهمة جدا لأنظمة المتابعة والتقييم. لأن ذلك يسمح للفاعلين بامتلاك تنبيهات بشأن التأخير في التنفيذ وتحديد الصعوبات والعتبات واتخاذ قرارات متناسقة في جميع الأوقات.

ولهذا السبب، أرادت مفوضية الاتحاد الإفريقي إضافة هذه الوظيفة إلى إطار التقييم الجديد بحيث يمكن استخدامها كأداة تقييم ليس فقط لتقييم النتائج التي تم الحصول عليها ومقارنة المجموعات الاقتصادية الإقليمية، ولكن أيضا لتنبيه صانعي السياسات والفاعلين الآخرين إلى التدابير والسياسات المناسبة لتحقيق الأهداف المحددة في برامج التكامل المختلفة. وفي هذا النسق، يجمع التقرير بين طريقتين لتحديد العتبات. وهاتان الطريقتان هما: طريقة المعدلات وطريقة الأهداف:

◀ طريقة المعدلات

في الإحصاء، يعتبر المعدل مقياسا للاتجاه المركزي، أي أنه يساعد في التقاط ما هو نمطي في مجموعة من البيانات بمساعدة عدد واحد. ويستخدم لتحديد عتبات المؤشرات المحسوبة ويمكن من تحديد السرعة التي تتطور بها جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية في تنفيذ برامج التكامل.

وتعتمد طريقة المعدلات على حقيقة أن المجموعات الاقتصادية الإقليمية قد لا تكون قادرة على تحقيق نفس النتائج المحددة في معاهدة أبوجا وأجندة 2063. ولذلك يمكن أن تكون متقدمة في مجالات معينة حسب وضعها الافتتاحي والموارد المتاحة لها وأولوياتها. لذلك من الضروري الحصول على المستوى المتوسط لتطور المجموعات الاقتصادية الإقليمية حتى تستند المجموعات الاقتصادية الواقعة في مستوى أدنى من هذه القيمة إلى استحالة ذلك تماما.

◀ طريقة الأهداف

بالنسبة لجميع المؤشرات التي تم تحديد أهدافها من حيث صكوك أو أدوات التكامل مثل بروتوكولات المؤسسات وغيرها، يكفي تنفيذ هذه الأدوات في ثلاث مراحل دقيقة: (أ) مرحلة المناقشة والتبادلات بين الدول الأعضاء. (ب) مرحلة تحرير الاتفاقات والمعاهدات والبروتوكولات؛ (ج) مرحلة التفاوض للتوقيع والتصديق.

تمثل المرحلتان الأوليان نصف (50% أو 0.5) عملية إنشاء أداة التكامل ويمثل التصديق النصف الآخر. بالنسبة للأدوات التي من المتوقع أن تكون متاحة قبل عام 2018، فإن واقع المجموعات الاقتصادية الإقليمية قد جعل من الضروري إنهاء مرحلة التصديق بنصف الدول الأعضاء. وبالتالي، فإن الحد الأدنى لصكوك أو أدوات التكامل هذه هو 75% (أو 0.75). إذا لم تنته عملية تنفيذ الصك في عام 2018، فإننا ببساطة نأخذ بعين الاعتبار المرحلة المقترحة في برامج التكامل والعتبة المرتبطة بها. هذه العتبة يتم توزيعها بالتساوي على كامل الفترة حتى انتهاء الأجل.

فعلى سبيل المثال، يتم الاحتفاظ بالأهداف المتعلقة بالبنوك والمؤسسات المالية والنقدية وغيرها تلقائيا. وينطبق ذلك على معايير التقارب التي حددها الاتحاد الإفريقي وجمعية البنوك المركزية الأفريقية.

النتائج الرئيسية

1. أبعاد المؤشر

- ◀ البعد 1: التكامل الاجتماعي (حرية تنقل الأشخاص، مسائل الجنسين، الشؤون الإنسانية)
- ◀ البعد 2: التكامل الإنتاجي (الزراعة، الصناعة، المعادن، الاستثمار، الخ)
- ◀ البعد 3: التكامل التجاري
- ◀ البعد 4: التكامل في مجال البنية التحتية
- ◀ البعد 5: التكامل النقدي والمالي
- ◀ البعد 6: التكامل البيئي
- ◀ البعد 7: التكامل السياسي والمؤسسي

2. المؤشرات

فيما يلي المؤشرات حسب البعد التكاملي:

◀ التكامل الاجتماعي

- ❖ البروتوكول بشأن حرية التنقل
- ❖ جواز سفر خاص بالمجموعة الاقتصادية الإقليمية
- ❖ التأشيرة بين بلدان المجموعة الاقتصادية الإقليمية
- ❖ حق الاستقرار
- ❖ حق الإقامة
- ❖ النفاذ إلى سوق العمل
- ❖ النفاذ إلى الأرض

◀ التكامل الإنتاجي

- ❖ حصة الصادرات الإقليمية البينية من السلع الوسيطة (% من الصادرات داخل الإقليم)
- ❖ حصة الواردات الإقليمية البينية من السلع الوسيطة (% من الواردات داخل الإقليم)
- ❖ وجود خطة إقليمية للتنمية الزراعية/الصناعية/التعدينية

◀ التكامل التجاري

- ❖ تعريف خارجية مشتركة
- ❖ قيمة الواردات من السلع فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية؟ (كنسبة مئوية من إجمالي واردات السلع)
- ❖ قيمة الصادرات من السلع فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية (كنسبة مئوية من إجمالي واردات السلع)

❖ قيمة الواردات من الخدمات فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية (كنسبة مئوية من إجمالي الواردات من الخدمات)

❖ قيمة الصادرات من الخدمات فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية (كنسبة مئوية من إجمالي واردات الخدمات)

◀ التكامل في مجال البنية التحتية

❖ نسبة تجارة الكهرباء فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية

❖ نسبة الرحلات فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية

❖ تكلفة التجوال

❖ عدد الطرق العابرة للحدود

❖ مؤشر البنية التحتية للربط البيئي الإقليمي (الأمم المتحدة)

◀ التكامل المالي والنقدي

❖ وجود نظام دفع إقليمي

❖ وجود بورصة إقليمية

❖ غرفة مقاصة

❖ معدل تضخم تفاضلي

❖ وجود معايير حصيفة كلية (ماكرو)

❖ عدد العملات المعترف بها (بما في ذلك العملات الأجنبية) والمتداولة في مجموعتك الاقتصادية الإقليمية

❖ نسبة التبادل التي يتم سدادها بالعملات الإقليمية فيما بين بلدان مجموعة اقتصادية إقليمية

❖ الشبكة الإقليمية للبنوك المراسلة

❖ بنك الاستثمار أو التنمية الإقليمية

◀ التكامل البيئي

❖ الخطة الإقليمية لإدارة البيئة

❖ المعهد الإقليمي لتنظيم أنشطة حماية البيئة.

❖ ضريبة الكربون داخل المجموعة الاقتصادية الإقليمية

❖ البرنامج الإقليمي للإدارة المتكاملة للموارد المائية

❖ المؤسسة الإقليمية للإدارة المتكاملة للموارد المائية

❖ المركز الإقليمي لجمع بيانات الجغرافيا المكانية عن الموارد المائية

◀ التكامل السياسي والمؤسسي

❖ البرلمان الإقليمي

❖ محكمة العدل الإقليمية

❖ قوة مسلحة إقليمية

❖ البنك المركزي الإقليمي

❖ الجامعة الإقليمية

الخلاصة والتوصيات

منذ عدة عقود، تم الاعتراف بالتكامل باعتباره شرطاً لا بد منه لتنمية القارة الأفريقية. فشلت الخطط والبرامج التي تم وضعها في تحقيق النتائج المتوقعة لعدة أسباب، من بينها عدم وجود أدوات للمتابعة والتقييم تمكن من تلخيص الإجراءات وتحديد الثغرات واقتراح إجراءات تصحيحية بشأن البرمجة والتنفيذ والتمويل. وفي عام 2016، بناءً على طلب الوزراء المسؤولين عن التكامل، تم إنشاء أول مؤشر. ومع ذلك، فإن مؤشر التكامل الإقليمي الأفريقي يعاني من قيود أثرت في مناسبات عديدة.

ولذلك قررت مفوضية الاتحاد الإفريقي إنتاج مؤشر جديد يسمى المؤشر المتعدد الأبعاد للتكامل الإقليمي في إفريقيا. يتكون هذا المؤشر من 7 أبعاد و39 مؤشراً نوعياً وكمياً. وهو يقدم أمراً جديداً يتمثل في تقديم عنبات لتقييم المجموعات الاقتصادية الإقليمية وتحديد تلك المتأخرة في تنفيذ خطط وبرامج التكامل مثل معاهدة أبوجا وأجندة 2063.

وقد تم اعتماد هذا المؤشر الجديد في الاجتماع الفني الذي نظّمته مفوضية الاتحاد الإفريقي في كمبالا (أوغندا) في الفترة من 17 إلى 21 سبتمبر 2018 والذي ضم خبراء من المجموعات الاقتصادية الإقليمية والبنوك المركزية والمعاهد الإحصائية الوطنية وخبراء مستقلين.

وقد قدم اجتماع الخبراء التوصيات التالية:

- أ) يُطلب من مفوضية الاتحاد الإفريقي تقديم التوصيات إلى أجهزة الاتحاد الإفريقي لبحثها واعتمادها؛
- ب) يُطلب أيضاً من مفوضية الاتحاد الإفريقي تقييم أداء المجموعات الاقتصادية الإقليمية في تنفيذ معاهدة أبوجا وأجندة 2063 على أساس مؤشر التكامل الإفريقي المتعدد الأبعاد؛ و
- ج) يُطلب كذلك من جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية العمل بشكل وثيق مع مفوضية الاتحاد الإفريقي في عملية المتابعة والتقييم هذه على أساس هذا المؤشر الجديد من أجل تحسين تنفيذ برامج التكامل الإقليمية والقارية.