منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union

الدور المُحتَمَل لتطوير المهارات والاعتراف بها في التنقل المنتظم للعمالة في منطقة الإيقاد

دراسة استطلاعية
لجيبوتي وأثيوبيا وكينيا
والصومال وجنوب السودان
والسودان ويوغندا

الدور المُحتَمَل لتطوير المهارات والاعتراف بها في التنقل المنتظم للعمالة في منطقة الإيقاد

دراسة استطلاعية لجيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا

حقوق التأليف والنشر
حقوق التأليف والنشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 2019
جميع الحقوق محفوظة
مرخص للاتحاد الأوروبي بشروط
نشر لأول مرة في 2019

إصدارات مكتب العمل الدولي محمية بحقوق الطبع بموجب البروتوكول 2 من الاتفاقية العالمية لحقوق التأليف والنشر على أن ذلك لا يمنع نسخ أو إيراد بعض المقتطفات القصيرة دون الحصول على إذن مسبق شريطة ذكر المصدر. أما الحصول على حقوق إعادة الطبع أو الترجمة فيستلزم تقديم طلب لإصدارات منظمة العمل الدولية (الحقوق والترخيص) بمكتب منظمة العمل الدولية وعنوانه CH-1211 جنيف 22، سويسرا، أو عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org.ويرحب المكتب بهذه الطلبات.

يحق للمكتبات والمؤسسات وغيرها من المستخدمين المسجلين لدى منظمة لحقوق إعادة الطبع، عمل نسخ وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. وللتعرُّف على منظمة حقوق إعادة الطبع الموجودة في بلدك تفضل بزيارة: www.ifrro.org

---

رقم ISBN: 978-92-2-134027-0 (طباعة)
978-92-2-134028-7 (PDF)

لا تعني التسميات الواردة في إصدارات منظمة العمل الدولية –وهي تسميات متسقة مع الممارسة المعمول بها في الأمم المتحدة –ولا عرض المواد في هذه الإصدارات، التعبير عن أيِّ رأي لمكتب العمل الدولي بشأن الوضعية القانونية لأيِّ قطر أو منطقة أو أرض أو بشأن سلطاتها أو تعيين حدودها.

تقتصر مسؤولية الآراء الواردة في المقالات والدراسات الموقعة والمساهمات الأخرى، على المؤلفين، ولا يُعتَبَرُ نشرها موافقة من مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها.

لا تعني الإشارة إلى أسماء المؤسسات والمنتجات والعمليات التجارية تأييد مكتب العمل الدولي لأيٍّ منها ولا يُعتَبَرُ عدم ذِكْرِ أيِّ مؤسسة تجارية أو منتج تجاري أو عملية تجارية، علامة لعدم الاستحسان.

يمكن الوصول إلى المعلومات الخاصة بإصدارات منظمة العمل الدولية ومنتجاتها الرقمية عبر الرابط: www.ilo.org/publns

---

تصميم وتنظيم المركز الدولي للتدريب في منظمة العمل الدولية، تورينو – إيطاليا

قائمة المحتويات

قائمة الاختصارات والأحرف الأولى ح

شكر وتقدير ك

تقديم ل

ملخصٌ وافٍ ن

الفصل 1 مقدمة وخلفية 1

1-1 لمحة عامة 1

2-1 هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة 1

1-2-1 تحديات إدخال هجرة اليد العاملة ضمن التخطيط للتنمية 4

3-1 أهداف الدراسة 6

4-1 تصميم الدراسة 7

الفصل 2 مراجعة المواد المنشورة 13

1-2 مقدمة 13

2-2 الصلة بين تطوير المهارات والاعتراف بالمهارات 14

1-2-2 الاعتراف بالمهارات في البلدان النامية 16

2-2-2 القطاع غير النظامي 16

3-2-2 المِهَن المنظّمة 17

3-2 دور مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني في النهج الشامل 17

4-2 نظم الاعتراف 21

1-4-2 المعرفة والمهارة والكفاءة 22

2-4-2 الاعتراف بالتعليم 22

3-4-2 المؤهلات وأطر المؤهلات 23

4-4-2 تقييم المؤهل 25

5-4-2 الاتفاقيات الإقليمية 27

6-4-2 اتفاقيات الاعتراف 28

7-4-2 المعايير المهنية والترخيص المهني 29

8-4-2 أشكال أخرى للاعتراف لها فُرَص مستقبلية 30

9-4-2 الاعتراف بالتعلم السابق 31

10-4-2 أهمية منهجيات الاعتراف لحركة المهارات في الإيقاد 32

11-4-2 المقارنة الإقليمية مع الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا 35

الفصل الثالث الاستعراضات القُطْرِية 39

3-1 مقدمة 39

3-2 التقرير القُطْرِي لأثيوبيا 41
3-2-1 السياق في أثيوبيا 41
3-2-2 تطوير المهارات في أثيوبيا 42
3-2-4 طلب سوق العمل في أثيوبيا 49
3-2-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في أثيوبيا 51
3-2-6 ملاحظات عامة: أثيوبيا 53

3-3 التقرير القُطْرِي عن السودان 54
3-3-1 السياق في السودان 54
3-3-2 تطوير المهارات في السودان 55
3-3-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في السودان 57
3-3-4 طلب سوق العمل في السودان 60
3-3-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في السودان 60
3-3-6 ملاحظات عامة: السودان 61

3-4 التقرير القُطْرِي لجيبوتي 61
3-4-1 السياق في جيبوتي 61
3-4-2 تطوير المهارات في جيبوتي 62
3-4-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في جيبوتي 64
3-4-4 طلب سوق العمل في جيبوتي 65
3-4-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في جيبوتي 66
3-4-6 ملاحظات عامة: جيبوتي 67

3-5 التقرير القُطْرِي ليوغندا 68
3-5-1 السياق في يوغندا 68
3-5-2 تطوير المهارات في يوغندا 69
3-5-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في يوغندا 70
3-5-4 طلب سوق العمل في يوغندا 74
3-5-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في يوغندا 75
3-5-6 ملاحظات عامة: يوغندا 76

3-6 التقرير القُطْرِي لكينيا 77
3-6-1 السياق في كينيا 77
3-6-2 تطوير المهارات في كينيا 78
3-6-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في كينيا 79
3-6-4 طلب سوق العمل في كينيا 80
3-6-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في كينيا 81
3-6-6 ملاحظات عامة: كينيا 81

3-7 التقرير القطري للصومال 82
3-7-1 السياق في الصومال 82
3-7-2 تطوير المهارات في الصومال 84
3-7-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في الصومال 91
3-7-4 طلب سوق العمل في الصومال 93
3-7-5 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في الصومال 96

6-7-3 ملاحظات عامة: الصومال 96

8-3 التقرير القُطرِي لجنوب السودان 98

1-8-3 السياق في جنوب السودان 98
2-8-3 تنمية المهارات في جنوب السودان 100
3-8-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في جنوب السودان 108
4-8-3 الطلب على سوق العمل في جنوب السودان 113
5-8-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في جنوب السودان 116
6-8-3 ملاحظات عامة: جنوب السودان 118

الفصل 4 النتائج والتوصيات 119

1-4 مقدمة 119

2-4 النتائج والتوصيات الشاملة والمتداخلة 119

1-2-4 دمج المهاجرين مبكراً في تطوير المهارات والعمل 120
2-2-4 تقييم مهارات المهاجرين 121
3-2-4 تناول الاعتراف بالمهارات من جوانبه المتعددة 121
5-2-4 استخدام التقنية الجديدة لأتمتة جمع بيانات المهاجرين 125
6-2-4 وضع مناهج مُصَمَّمَة لتطوير المهارات والاعتراف بها للعمال المهاجرين واللاجئين 125
7-2-4 بسط فوائد السياسات الأكثر انفتاحاً بشأن الوصول والحقوق 127
8-2-4 إعطاء الأولوية لتطوير نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء 128
9-2-4 الاستماع للمهاجرين 128
2-10-4 استشراف نظرة واسعة لدور الإيقاد 129

4.3 تعليقات ختامية 129

المصادر والمراجع 131

قائمة الجداول

الجدول 1. لمحة عامة عن الأفراد الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات خلال الزيارات القُطْرِية (بمن فيهم مجموعات التركيز المختارة) 10

الجدول 2. السكان الحضريون في سبع من الدول الأعضاء في الإيقاد، 2015 19

الجدول 3. نسبة العمالة إلى السكان في سبع من دول الإيقاد، 1991 و2016 19

الجدول 4. نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة (الأعمار من 15 فما فوق) في سبع دول أعضاء في الإيقاد، 2015 20

الجدول 5. معدلات إكمال التعليم الأوَّلي والمرحلة الأولى من التعليم الثانوي كنسبة مئوية من بين الفئة العمرية المعنية في سبع دول أعضاء في الإيقاد، 2015 21

جدول 7. مجتمع الشتات اليوغندي مصنف حسب الدولة، 2016 71

جدول 8. اللاجئون في يوغندا بحسب دولة الأصل حتى نهاية يونيو 2016 72

جدول 9. اللاجئون في يوغندا بالمجموعات العمرية حتى نهاية يونيو 2016 73

جدول 10. اللاجئون في يوغندا بحسب الجنس حتى نهاية يونيو 2016 73

جدول 12. أرقام الدخل القومي الصومالي، 2015-2020 83

جدول 13. الالتحاق بالجامعات مقابل متطلبات عدد الشباب الكبير 86

جدول 14. تصنيف المِهَن في الصومال بأعداد العمال وجنسهم 94

الجدول 15. عدد ونسبة الطلاب في كل مرحلة من مراحل التعليم في جنوب السودان، سنة 2016 101

الجدول 16. تكاليف الوحدة حسب مستوى التعليم، 2013-2014 102

الجدول 17. متوسط الرسوم السنوية التي يدفعها الطلاب حسب نوع المرحلة التعليمية، 2015 102

الجدول 18. لمحة إرشادية عن الجهات الفاعلة في تقديم التعليم الفني والمهني 107

الجدول 19. تقديرات أعداد اللاجئين من جنوب السودان الموجودين في ست دول جوار 109

الجدول 20. أعداد اللاجئين وطالبي اللجوء من الدول الأخرى في جنوب السودان، حسب بلدانهم الأصلية 109

قائمة الأشكال

الشكل 1. لمحة عامة عن الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات خلال زيارات البلدان (ومنهم مجموعات تركيز مختارة)..... ن

الشكل 2 اللاجئون وطالبو اللجوء في أثيوبيا حتى 30 سبتمبر 2017..... 47

الشكل 3. المشاركة في قوى العمل في الصومال بحسب التحصيل العلمي، 2014م (%)..... 94

الشكل 4. خريطة توضح البيئة المؤسسية ومصادر طلب التعليم والتدريب الفني والمهني..... 104

الشكل5. خريطة تُظهِرُ حركة السكان: بين جنوب السودان ودول المنطقة من ناحية، وحركة السكان داخل جنوب السودان من ناحية أخرى..... 110

الشكل 6. مراحل نشوء السوق في جوبا..... 115

قائمة الاختصارات والأحرف الأولى

ACQF	الإطار الأفريقي القاري للمؤهلات
AES	نظام تعليمي بديل
AfDB	بنك التنمية الأفريقي
AQRF	إطار آسيان المرجعي للمؤهلات
ASEAN	رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)
AU	الاتحاد الأفريقي
AUC	مفوضية الاتحاد الأفريقي
BTVET	التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني
CARICOM	الجماعة الكاريبية
CBO	منظمة مجتمعية
CEDEFOP	المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني
COMESA	السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا)
CPA	اتفاقية السلام الشامل
CRA	السلطة المختصة بالاعتراف بالمهارات
CRRF	الإطار الشامل للاستجابة للاجئين
DIT	إدارة التدريب الصناعي [يوغندا]
EAC	جماعة شرق أفريقيا
ECOWAS	الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس)
ESDP	برامج تطوير قطاع التعليم [أثيوبيا]
ESSP	الخطة الإستراتيجية لقطاع التعليم [الصومال]
EU	الاتحاد الأوروبي
EUTF	الصندوق الائتماني الأوروبي من أجل أفريقيا
FAO	منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)
FBO	منظمات دينية
GCIM	اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GIZ	الوكالة الألمانية للتعاون الدولي
GTP	خطة النمو والتحول
ICT	تقنية المعلومات والاتصالات
IDPs	النازحون
IGAD	الهيئة الحكومية للتنمية (الإيقاد)
IGAD-MIGA	هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة
IIEP	المعهد الدولي للتخطيط التربوي
ILO	منظمة العمل الدولية

IMF	صندوق النقد الدولي
IOM	المنظمة الدولية للهجرة
ISCO	التصنيف الدولي المُوَحَّد للمِهَن (إسكو)
JICA	الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا)
JLMP	البرنامج المشترك لهجرة اليد العاملة
KNEA	الهيئة الكينية الوطنية للتشغيل
KNQA	الهيئة الكينية الوطنية للمؤهلات
KOICA	الوكالة الكورية للتعاون الدولي
LIC	المدرسة الثانوية الصناعية والتجارية [جيبوتي]
MENFOP	وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني [جيبوتي]
MOCYS	وزارة الثقافة والشباب والرياضة [جنوب السودان]
MOECHE	وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي [الصومال]
MOEST	وزارة التعليم والعلوم والتكنولوجيا [جنوب السودان]
MOGLSD	وزارة الجندر والعمل والتنمية الاجتماعية [يوغندا]
MOGEI	وزارة التعليم العام والإرشاد [جنوب السودان]
MOLPSHRD	وزارة العمل والخدمات العامة وتنمية الموارد البشرية [جنوب السودان]
MOLSA	وزارة العمل والشئون الاجتماعية [الصومال]
MRA	اتفاقية الاعتراف المتبادل
MSEs	المشروعات الصغيرة جداً والصغيرة
NDS	الإستراتيجية الوطنية للتنمية [جنوب السودان]
NEP	السياسة الوطنية للعمل [الصومال]
NGO	منظمة غير حكومية
NIC	مركز وطني للمعلومات
NITA	الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي [كينيا]
NOKUT	الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم
NQF	الإطار الوطني للمؤهلات
OCACC	مراكز تقييم المهارات المهنية ومنح الشهادات
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
PAS	المهارات المكتسبة عملياً
PASDEP	خطة تحقيق التنمية المتسارعة والمستدامة لإنهاء الفقر
POC	نقطة تركيز
R-ARCISS	إعادة إحياء اتفاقية السلام لفض النزاع في جنوب السودان
REC	جماعة اقتصادية إقليمية
RMMS	السكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة
RPL	الاعتراف بالتعليم السابق
SADC	الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
SADCQF	إطار المؤهلات الخاص بالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
SAQA	هيئة المؤهلات لجنوب أفريقيا

SCVTA	◄ المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية [السودان]
SDG	◄ هدف التنمية المستدامة
TVET	◄ التعليم والتدريب الفني والمهني
TVETA	◄ هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني [كينيا]
UN	◄ الأمم المتحدة
UNCTAD	◄ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)
UNDESA	◄ إدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة
UNDP	◄ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNECA	◄ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا
UNESCO	◄ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)
UNESCO-UNEVOC	◄ مركز اليونسكو الدولي للتعليم والتدريب التقني والمهني (يونيفوك)
UNFPA	◄ صندوق الأمم المتحدة للسكان
UNHCR	◄ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين
UNICEF	◄ صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
UNIDO	◄ منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)
USAID	◄ الوكالة الأميركية للتنمية الدولية
UVQF	◄ الإطار اليوغندي للمؤهلات المهنية
VQF	◄ إطار المؤهلات المهنية
VTCs	◄ مراكز التدريب المهني [السودان]
YES	◄ البرنامج المشترك لتوظيف الشباب الصومالي

شكر وتقدير

تَمَّ إعداد هذا التقرير بتكليف من منظمة العمل الدولية وسكرتارية الهيئة الحكومية للتنمية (الإيقاد)، بواسطة: جيمس كيفي، وأندرو باترسون، وكيديبون بوكا، وهوسن راسول من منظمة جيت لخدمات التعليم، ضمن إطار المشروع الممول من الاتحاد الأوروبي: «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرَص التنقل المنتظم للعمالة» (2017 – 2020).

تمّ إعداد التقرير بفضل المعارف والمعلومات المُقَدَّمَة بأريحية من حكومات: جيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا، والشركاء المجتمعيين في هذه الدول الأعضاء في الإيقاد، وسكرتارية الإيقاد، ومنظمة العمل الدولية، وبعثات الاتحاد الأوروبي في منطقة الإيقاد.

نتقدم بشكر خاص لكريستين هوفمان، وريتشارد لافيلي، ولورا برور، وإفرِم غتنيت من منظمة العمل الدولية لما قدموه من توجيه عام وتعليق على المسودات وإشراف، والشكر كذلك موصول إلى منتواب يماني من منظمة العمل الدولية لإسهاماتها القيِّمة في التحقُّق من البيانات الميدانية والتأكُّد من تحرير النسخ النهائية من التقارير وتدقيقها لغوياً وتصميمها. ويرغب كاتبو هذا التقرير أيضاً في التعبير عن تقديرهم للدعم المُقَدَّم من آشلي مانويلز (منظمة جيت)، وأماري نيغاش (منظمة العمل الدولية)، اللذين نسَّقا إمدادات المشروع بكفاءة. هذا التقرير من تحرير جون مالوي.

ومن المهم جداً أيضاً تقدير الإسهامات الجليلة لسوزان عبد السلام وميلوك سعيد) السودان)، وسليمان أبيبي (أثيوبيا)، ودانييل جولوبا (يوغندا)، وعبدالعزيز يعقوب (كينيا)، وسيد كرتون (جيبوتي)، وسعد جيلاني (الصومال)، ومارتن مارياكا وباتريك أويت وتشارلي أبوني (جنوب السودان). ويقدم كاتبو التقرير الشكر والتقدير لكل المشاركين في المقابلات على ما منحوه من وقتهم الثمين ومن تركيز على البحث؛ فقد استفاد هذا العمل كثيراً من الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات بما قدموا من المعارف وما ناقشوا من القضايا وما تناولوا من المسائل الجدلية بردود صادقة ودقيقة ومراعية للحساسيات.

هذا الإصدار مُمَوَّل من الصندوق الائتماني الأوروبي ضمن إطار مشروع منظمة العمل الدولية والإيقاد: «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرَص التنقل المنتظم للعمالة» (2017 - 2020).

تقديم

تعمل المؤهلات كشكل من أشكال العُمْلَة وتُسَهِّلُ تداول المهارات في أسواق العمل. وغالباً ما يؤدي نقص المعلومات الخارجية الموثوقة عن المهارات إلى إجبار الباحثين عن عمل على الانخراط في سوق العمل في وضع سيء للغاية. وينطبق هذا بشكل خاص على المهاجرين –وهو أشد انطباقاً في حالة اللاجئين –الذين غالباً ما يكونون في وضع سيء للغاية عندما يتعلق الأمر بقدرتهم على تقديم دليل على مؤهلاتهم. فقد يكتسبون المهارات المطلوبة أو يكونون قادرين على العمل بتلك المهارات، لكن لا يمكنهم دعم إدعائهم الكفاءة بالشهادة وعلى وجه الخصوص في الحالات التي لا يتم فيها الاعتراف تلقائياً في البلد المضيف بالمؤهلات الممنوحة في بلد آخر. وفي هذا السياق، تلعب نظم الاعتراف دوراً مهماً في تقديم المعلومات عن مهارات الأشخاص بحيث تُمَكِّنُهم من المشاركة في سوق العمل بطرق تتيح لهم الحصول على عائد عادل مقابل المهارات التي يمتلكونها والمساهمة في تنمية البلاد.

في ضوء ذلك، واستناداً إلى العمل الجوهري لمنظمة العمل الدولية والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيقاد) والجهات الفاعلة الأخرى في هذا المجال، يبحث هذا التقرير الدور المحتمل لتطوير المهارات والاعتراف بها في دعم وتوسيع نطاق التأثير لنظام إقليمي للحركة العمالية المنظمة داخل الدول الأعضاء في الإيقاد وفيما بينها. ويحتوي هذا التقرير على سبعة استعراضات قُطْرِيَّة، تتضمن نظرة عامة موجزة عن العوامل الجغرافية والسياسية التي لها تأثير مباشر على قدرة كل دولة على توفير فرص تطوير المهارات، ليس لمواطنيها فحسب، ولكن أيضاً للمهاجرين واللاجئين، لا سِيَّما من خلال التعليم والتدريب الفني والمهني. كما يقدم لمحة عامة عن النظم والعمليات القائمة لتطوير مهارات المواطنين وغير المواطنين والاعتراف بها، ونظرة عامة على أبعاد مهارات أسواق العمل الوطنية.

إنَّ هذا التقرير حول «الدور المُحتَمَل لتطوير المهارات والاعتراف بها في التنقل المنتظم للعمالة في منطقة الإيقاد: دراسة استطلاعية لجيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا» يُمَثِّلُ ثمرة تعاون بين منظمة العمل الدولية وسكرتارية الإيقاد كجزء من مشروع «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرَص التنقل المنتظم للعمالة» المُمَوَّل من الاتحاد الأوروبي. الذي يشكل جزءاً من عنصر إنتاج المعرفة في المشروع، ويهدف إلى إنشاء قاعدة أدلة لتحسين هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد، التي تتسم بالنزوح القسري وتدفقات الهجرة المختلطة ومحدودية خيارات هجرة العمالة المنتظمة وإمكانية التنقل.

ينبغي أن يسهم تعزيز فرص حركة العمال -من خلال بروتوكول الإيقاد لحرية حركة الأشخاص- في تعزيز التكامل الإقليمي وتقليل الضغط على أسواق العمل الوطنية التي لا تستطيع توفير ما يكفي من فرص العمل اللائق. فعندما تزداد فرص الهجرة المنتظمة في منطقة الإيقاد، يمكن لعدد أكبر من المواطنين الهجرة وزيادة فرص العمل اللائق بما في ذلك الاعتراف بمهاراتهم ومؤهلاتهم في جميع المجالات. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لبلدان المقصد داخل الإيقاد وغيرها الاستفادة من العمالة والمهارات التي تحتاجها من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

نعتقد أنَّ نتائج هذه الدراسة ستقدم نظرة عامة شاملة للحالة الراهنة فيما يتعلق بتطوير المهارات والاعتراف بها، وستساهم بشكل كبير في تنفيذ بروتوكول الإيقاد لحرية حركة الأشخاص.

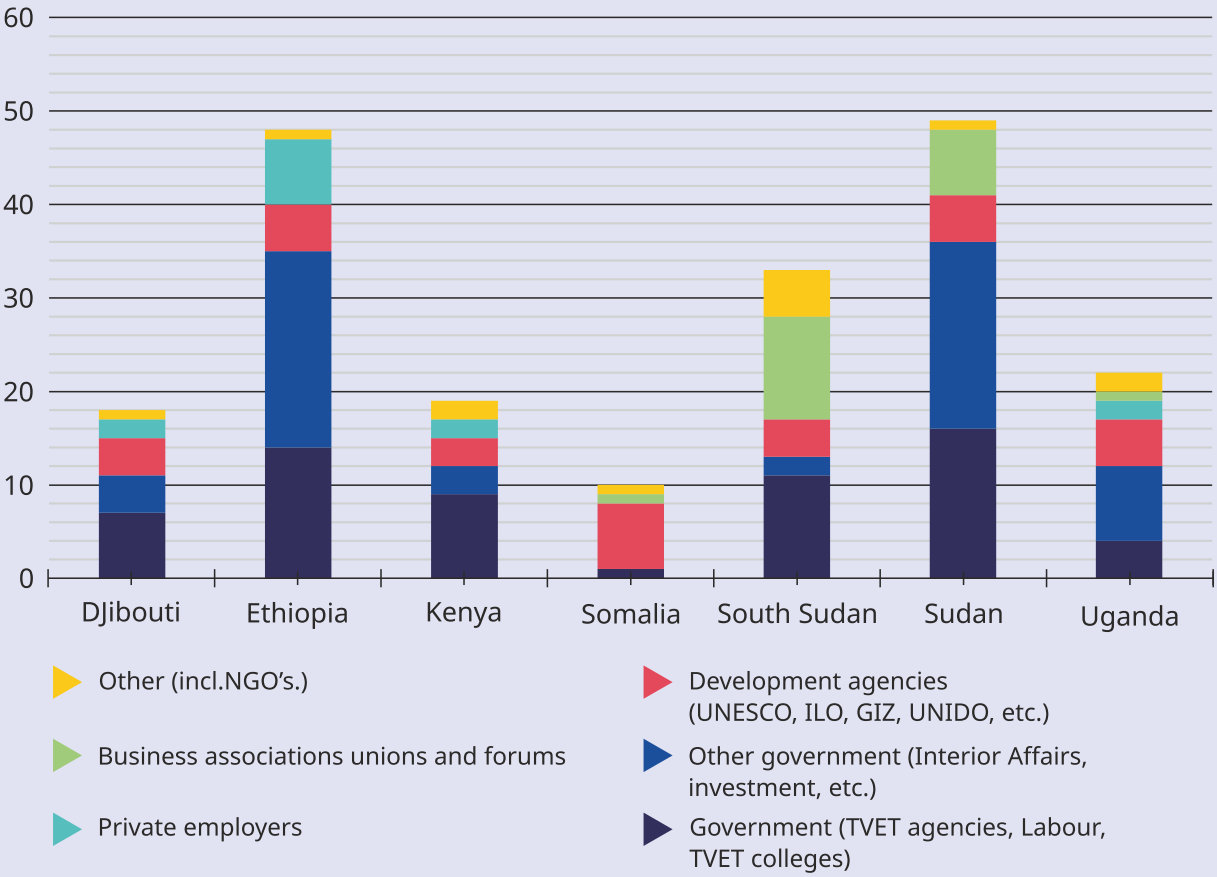
نشكر الاتحاد الأوروبي على دعمه المالي وحكومات جيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان وأوغندا والشركاء المجتمعيين في هذه الدول الأعضاء في الإيقاد لسخائهم في تقديم المعرفة والمعلومات.

سكرتارية الإيقاد	**منظمة العمل الدولية**
السيدة/ فتحية علوان	السيد/ ألكسيو موسيندو
مدير التنمية الاجتماعية والصحة	مدير المكتب القطري بأديس أبابا

ملخصٌ وافٍ

تُرَكِّزُ هذه الدراسة الاستطلاعية على الدور الذي يمكن أن يلعبه (تطوير المهارات والاعتراف بها) في دعم وبسط تأثير نظامٍ إقليمي للتنقل المنتظم للعمالة داخل الدول الأعضاء في الإيقاد وفيما بينها. والإيقاد منظمة خلفت الهيئة الحكومية للجفاف والتنمية، التي كانت قد كُوِّنَتْ في العام 1986 من جيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال والسودان ويوغندا ثم انضمت لها جنوب السودان في العام 2011[1]. واستناداً إلى العمل الكبير لمنظمة العمل الدولية وغيرها من الفاعلين في هذا المجال؛ تُرَكِّزُ الدراسة على بلدان الإيقاد السبعة من حيث مسألة الاعتراف بالمهارات.

الشكل 1. لمحة عامة عن الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات خلال زيارات البلدان (ومنهم مجموعات تركيز مختارة)



يشمل تقرير الدراسة هذا فصولاً عن جيبوتي، وأثيوبيا، وكينيا، والصومال، وجنوب السودان، والسودان، ويوغندا (انظر الفصل الثالث). وتضم هذه التقارير القُطْرِيَّة لمحة عامة موجزة عن العوامل الجغرافية والسياسية ذات الأثر المباشر في قدرة كل بلد على توفير فُرَصٍ لتطوير المهارات، ليس لمواطنيها فحسب، بل للمهاجرين واللاجئين أيضاً، وبالأخص توفيرها عبر التعليم والتدريب الفني والمهني. وتضم التقارير إلى جانب ذلك استعراضاً عاماً للنظم والعمليات القائمة من أجل تطوير مهارات المواطنين وغير المواطنين والاعتراف بهذه المهارات، وتوزيع المهاجرين واللاجئين في كل بلد، وطلب سوق العمل.

1 جدير بالذكر هنا أن إرتريا أيضاً من أعضاء الإيقاد لكنها غير مشمولة بهذه الدراسة.

يُثمّن لسكرتارية الإيقاد دخولها الحالي في مشاورات من أجل وضع بروتوكول بشأن حرية حركة الأشخاص، ولكن مع ذلك تصل الدراسة إلى أنَّ إدماج هجرة العمالة[2] في التخطيط للتنمية نقطة ضعف لا بُدَّ من معالجتها في المنطقة. ويتضمن هذا التقرير احتجاجاً قوياً لصالح القول بأنَّ التدخلات المُصَمَّمَة خصيصاً لدعم تطوير مهارات المهاجرين، في منطقة ذات قدرة متدنية نسبياً على توفير تعليم وتدريب جيدين لمواطنيها، ستضع مزيداً من الضغط على الدول الأعضاء ولن تكون مستدامة أو واقعية في نهاية المطاف. وإلى جانب ذلك تجادل الدراسة بأنه كيفما تكن فاعلية نظم دعم المهاجرين واللاجئين فإنها -أي النظم- لا بُدَّ أن تتطور عن النظم الحكومية الموضوعة لإكساب المهارات أو لغرض تحسين أداء سوق العمل، أو أن تعتمد على هذه النظم الحكومية. والشائع أنه يبدو أنَّ دول الإيقاد تفتقر إلى المعلومات الإدارية الصحيحة والموثوقة بشأن الهجرة داخل حدودها وضمن المنطقة، مِمَّا عرقل الإدارة الفعَّالة والتخطيط لإستراتيجيات الهجرة. ويضاف إلى هذا ندرة المعلومات عن سوق العمل، ومن المهم جداً امتلاك نظامٍ صالحٍ لمعلومات سوق العمل المحلية حتى يمكن إدماج هجرة اليد العاملة.

وفي حين تُستَخدَمُ المؤهلات كشيء يشبه العُملة في سوق العمل لا سِيَّمَا عندما تكون المؤهلات فائقة الجودة من مؤسسات تعليمية ذات صيت وموثوق بها، نجد أنَّ المهاجرين -واللاجئين على نحو أوضح- في وضع أقل حظاً بكثير عندما يتعلق الأمر بتقديم الدليل على نيلهم هذه الإنجازات التعليمية. فغموض التغييرات في النظم المهنية المحلية والأجنبية والمؤهلات التي فيما يبدو أنها منقطعة الصلة بسوق العمل أو متقادمة، داخل الوطن وخارجه، يثبط البحث عن الخيارات. والتزايد الحالي في حجم الهجرة بحثاً عن العمل وفي انتشارها الجغرافي في أرجاء العالم، يجعل من الصعب إدراك إلى أيِّ حَدٍّ كانت معلومات المُخَدِّمين أو خبرتهم محدودة في الإدارة الاستباقية لخصائص المؤهلات المطلوب توفرها في العمال لديهم سواء داخل البلد أو عبر الحدود الدولية.

وتستند النتائج الواردة في التقرير على ثلاث ركائز أساسية:

- تُشَكِّلُ النظم الوطنية المستقرة ذات أطر الحوكمة المتينة المنفّذة، الأساس لأيِّ عملية إقليمية ولا بُدَّ من دعمها مهما تكن التكلفة.
- يمكن للإيقاد، حال كونها هيئة إقليمية، أن تلعب دوراً فاعلاً من خلال وضع معايير مشتركة للمؤهلات والمهارات وكذلك من خلال تطوير أدوات معيارية للسياسات.
- تُوجَدُ بين هذه المستويات الوطنية والإقليمية فرصة فريدة من نوعها للاستفادة من التدابير الابتكارية الجديدة التي طُوِّرَتْ في أماكن أخرى من العالم. وبالنظر إلى أنَّ هذه التدخلات مدفوعة أيضاً بأولويات دولية فإنَّ فرصة تكييفها لتناسب الإيقاد فرصة واقعية جداً وستكون مجدية من حيث التكلفة.

ترد النتائج التالية والتوصيات المتصلة بها بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع من هذا التقرير:

1. إدماج المهاجرين مبكراً – أكَّدت النتائج التي توصلت إليها دراسات الحالة بقوة ما وجدته الأبحاث الدولية من أنَّ سرعة إدماج المهاجرين في سوق العمل تعني سرعة تقديمهم لإسهامات ذات معنى. وتجادل التوصية 1-1 بأنَّ هيكل الإيقاد الشامل للهجرة لا بُدَّ أن يتضمن إدماج المهاجرين مبكراً كأولوية إستراتيجية مهمة.

2. حصر مهارات المهاجرين – ليس من المُرَجَّح أن يكون مع المهاجرين -وأقل رجحاناً في حالة اللاجئين- الوثائق التي تثبت امتلاكهم لمهارات ويكون ذلك أقل احتمالاً فيما يتعلق بالتعليم غير النظامي. فالتوجُّه نحو تقييم المهارات السابقة والاعتراف بالتعليم السابق يتماشى مع توجيه مفوضية الاتحاد الأفريقي الذي

2 يستعمل المصطلح العام «مهاجر» خلال هذا التقرير (حسب تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016)، في حين تستعمل «لاجئ» حسب التعريف الوارد في اتفاقية جنيف لسنة 1951.

ينادي بضرورة اعتبار التعليم السابق في حالة المهاجرين. وتقترح التوصية 2-1 تعزيز آليات حصر البيانات الخاصة بنقاط الدخول. وعلى بلدان الإيقاد تسجيل الخصائص السكانية للمهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء وذلك لغايات التخطيط والتخصيص. فهذه العمليات تعتمد أيضاً على وجود نقاط الدخول هذي، والتي تكون في كثيرٍ من الحالات غير موجودة أو على الأقل غير موجودة من الناحية الوظيفية. وعلى الرغم من نقطة الضعف هذه التي تعانيها دول الإيقاد فإنَّ القدرة على تسجيل البيانات الكافية والموثوقة هي الحل طويل المدى الوحيد لتنظيم حركة العمالة في منطقة الإيقاد. وتقترح التوصية 2-1 إنشاء مرفق مركزي في الإيقاد، حيث ينبغي لهذا المرفق -بالتنسيق مع مفوضية الاتحاد الأفريقي- أن يكون قادراً على دعم دول الإيقاد وتقديم التوجيه والأدوات اللازمة لإقرار المهارات. والحالة المثالية هي أن يتضمن هذا تحديد مركز للخبرة الرفيعة موجود في إحدى الدول الأعضاء. والخيار البديل لذلك هو تكوين بعض القدرات على مستوى الإيقاد في هذا الصدد من خلال وجود (أو انتداب) خبير واحد على الأقل في سكرتارية الإيقاد دوره تأكيد التعليم السابق. ويُقتَرَحُ أن يطور المركز القدرات والشراكات أو أي منهما للتركيز تحديداً على إقرار الخبرة العملية لأغراض التشغيل وأن تُوضَعَ النتائج ضمن نظام لمعلومات سوق العمل في صيغة مهيأة للبحث من طرف المُخَدِّمين تحديداً ومن طرف الحكومات بوجه أعم.

3. تناول الاعتراف بالمهارات من كل جوانبه – تُوجَدُ أشكال مختلفة للاعتراف بالمهارات، والكثير منها مستعمل في السياق الدولي، وهي تتراوح بين مناهج طال عهدها وأخرى أحدث ثم مناهج بالكاد بدأت تلقى رواجاً. ويمكن للإيقاد أن تتخطَّى غيرها من البلدان والمناطق من خلال الاستفادة من هذه التطورات ووضع تطبيقها في السياق المناسب للمنطقة. وتقترح التوصية 3-1 ضرورة بحث جدوى وفوائد وتكاليف وضع إطار مؤهلات إقليمي لمنطقة الإيقاد. وعامة تشير الزيارات القطرية التي أجراها فريق البحث إلى ضرورة الدمج بين المعايير الإقليمية الشائعة، وتعزيز النظم الوطنية، والمشروعات الابتكارية. وينبغي أن تعتمد مجموعة المؤهلات الإقليمية على المؤهلات الموجودة والمعروضة في الدول الأعضاء والتي يدركها المُخَدِّمون بصورة جيدة. وبعد بعض التشاور والتكييف لمناسبة السياق يمكن تقديم هذه المؤهلات على المستوى الإقليمي. وتجادل التوصية 3-2 لصالح عمل مراجعة أكثر تفصيلاً للابتكارات التي تدخلها هيئات منح المؤهلات في سياقاتها الخاصة بالهجرة كما هو الحال في ألمانيا والنرويج. وتقترح التوصية 3-3 أن تدرس سكرتارية الإيقاد الدور المحتمل لاتفاقية أديس عبر دول الإيقاد في تعزيز الاعتراف بمؤهلات التعليم العالي ومنها بعض المؤهلات القائمة على المهارات. ويُقتَرَحُ في هذا الصدد إشراك الاتحادات المهنية لأنها تلعب دوراً مهماً في وضع المعايير وإقرار المهارات. وإنَّ التوصية الأخيرة بشأن الاعتراف بمؤهلات اللاجئين بموجب اتفاقية لشبونة للاعتراف بالمؤهلات العلمية (المجلس الأوروبي واليونيسكو، 2017) لهي مثال جيد على طريقة تشجيع المهارات تحت الإطار الأوسع لاتفاقية إقليمية. وتُشجع سكرتارية الإيقاد على طرح هذه الخيار لدى مفوضية الاتحاد الأفريقي وغيره من هيئات الاعتماد. التوصية 3-4: من الضروري عند معالجة التحديات المركزية لإحداث تطوير المهارات والاعتراف بها لتنظيم حركة العمالة، إدراك الدور المهم للشركاء المجتمعيين في نظم المهارات في الإيقاد من خلال الإشراك النشط لتنظيمات العمال وأصحاب العمل في المستويات المختلفة لضمان نجاعة وأهمية وجودة نظم تطوير المهارات والاعتراف بها. وقد أُجرِيَتْ أبحاث حديثة لتحسين فهم الكيفية التي اشتركت بها النقابات المهنية وتنظيمات أصحاب العمل في وضع السياسات الوطنية للمهارات (بريدجفورد، 2017، منظمة العمل الدولية، 2018 ج).

4. وضع نظم شاملة لمعلومات سوق العمل – لاحظنا عبر دراسات الحالة القُطْرِيَّة وجود مؤسسات مختلفة بأشكال مختلفة في كل بلد من بلدان الإيقاد وكل واحدة من هذه المؤسسات تنتج معلومات متعلقة بسوق العمل والتشغيل كجزء من عملياتها الداخلية. ويمكن اعتبار هذه البيانات وقواعد المعلومات الأسس لبيئة وطنية ناشئة لمعلومات سوق العمل. وتقترح التوصية 4-1 أن توضع النظم الموحدة لمعلومات اللاجئين والمهاجرين بالقياس إلى هذه المبادرات الوطنية. وتؤكد التوصية 4-2 ضرورة وضع نظم المعلومات ضمن قاعدة مؤسسية كافية لتوفير الدعم والاستمرارية والجودة. وتضيف التوصية

3-4 أنَّ النهج الإستراتيجي هو إدراج بيانات اللاجئين والمهاجرين في النظم القائمة حالياً مثل نظم الصحة والالتحاق بالمدارس. وفي هذا الصدد يُقتَرَحُ تصميم وتنفيذ برنامج بحثي عن سوق العمل، ويمكن لهذا البرنامج أن يودع في أحد مراكز الإيقاد للتميز وأن يخدم مستقبلاً كقاعدة لدراسات التقييم المنهجية، مثل الدراسات التتبعية، بحيث تدرس تأثير نظام التعليم والتدريب الفني والمهني على التشغيل ودخل الأجور، وقد تم التأكيد على أهميته للاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية. وتقترح التوصية 4-4 أنه من المهم تعزيز قدرات المكاتب الوطنية للإحصاء وغيرها من المؤسسات المحددة في بلدان الإيقاد لتطوير فهمها للمعايير الإحصائية الدولية وتوجيهات المؤتمر الدولي لإحصائيي العمل فيما يخص إحصائيات الهجرة الدولية لليد العاملة.

5. استعمال التقنيات الجديدة لأتمتة جمع بيانات المهاجرين – تُوجَدُ تقنيات أُتِيحَتْ مؤخراً لأتمتة تحديد الهويات ومن هذه التقنيات الأساليب البيومترية (ومنها التعرُّف على القزحية)، وهذه التقنيات قيد الاختبار حالياً في سياقات متعددة منها أثيوبيا. وتقترح التوصية 5.1 إطلاق مشروع لمعرفة المزيد عن الحلول القائمة على التقنيات وهي الحلول التي يجري حالياً تطويرها عالمياً، ودراسة كيفية استعمالها للمهاجرين داخل سياق الإيقاد، ويمكن لأبحاث اليونيسكو الأخيرة في هذا المجال أن تقدم نقطة انطلاق مفيدة (اليونيسكو، 2018، أ).

6. وضع مناهج مُصَمَّمَة خصيصاً لتطوير مهارات المهاجرين – تُعتَبَرُ فرص تطوير المهارات لمواطني بلدان الإيقاد محدودة جداً ومن غير الواقعي توقُّع أن تُلبِّي هذه الفُرَص احتياجات المهاجرين. ويُعَدُّ التطوير المنهجي للبرامج التجريبية الخاصة بالمهارات للمهاجرين واللاجئين في بلدان المنشأ والمقصد خياراً صالحاً، مع ضمان وجود هذه البرامج ضمن نظام المهارات الوطني المناسب. وإن رغبت الإيقاد ودولها الأعضاء في المضي قدماً بهذه العملية، ينبغي أن تشمل هذه البرامج عمليات معرفة جيداً للاعتراف بالتعليم السابق بحيث يمكن للمخدمين الثقة بها. وتقترح التوصية 6-1 إطلاق مبادرة واحدة على الأقل تكون مُصَمَّمَة خصيصاً للتدريب على المهارات في الإيقاد كمشروع تجريبي في مجال له أفضل فرصة في النجاح. وتبحث التوصية 6-2 خيار ترتيبات محددة متعددة الإطراف للاعتراف بالمهارات فيما يخص قطاعات مهمة مثل الزراعة بحكم أنها قطاع جوهري لاقتصاديات بلدان الإيقاد، أو فيما يخص المِهَن الأكثر تأثُّراً بالهجرة عبر الإيقاد، استناداً إلى محاولات دولية شبيهة. وتقترح التوصية 6-3 ضرورة تعميم إكساب المهارات عبر التعليم والتدريب الفني والمهني على أوسع مدى ممكن للمجموعات التي عانت من النزاعات.

7. بسط فوائد السياسات الأكثر انفتاحاً فيما يتعلق بالوصول والحقوق – لا بُدَّ أن يسترشد وضع سياسة الهجرة بالتزام جميع الأطراف بضمان حقوق الوصول إلى الفرص الأساسية والموارد، وضمان توسيع التشريعات باطراد من خلال الإشارة إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحماية الاجتماعية في سياق معولم. إذ يبدو أنَّ المهاجرين -وبالأخص اللاجئين- يعانون من عدم التنسيق بين هذه المهام. وتُعَدُّ يوغندا مثالاً جيداً في هذا الصدد إذ لا تُلزِمُ اللاجئين البقاء في المخيمات ويُقَالُ إنَّ بمقدروهم الاندماج بحرية إضافة إلى تمتعهم بحق شراء الأراضي. وتقترح التوصية 7-1 إجراء دراسة حالة تُرَكِّزُ على العملية في يوغندا والاسترشاد ببرامج منظمة العمل الدولية في الأردن ولبنان وتركيا، التي يمكن أن تكون ذات فائدة لبلدان الإيقاد الأخرى. ويجب أن تشمل الدراسة تركيزاً على التواصل الحكومي بشأن المسائل المتعلقة بالعمال الأجانب.

8. إعطاء الأولوية لوضع نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء – يغلب التخلف على نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء فيما يخص الاحتياجات الاجتماعية والطلب على المهارات الاقتصادية. ويعتمد وجود هيكل متين لحوكمة هجرة العمالة في الإيقاد كثيراً على قدرة التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء. وفي حين أنَّ للتدخلات المنفصلة التي لا تشكل جزءاً من عملية تخطيط كلية بعض المكاسب على المدى القصير، فإنها لن تنجح في نهاية المطاف. وتؤكد التوصية 8-1

على ضرورة إعطاء دول الإيقاد الأولوية للبنية التحتية وتطوير القدرة على نحو ممنهج وبعيد الأمد وجيد التخطيط للتعليم والتدريب الفني والمهني. وتضيف التوصية 8-2 لهذا اقتراح عدم تركيز النمو الاستثماري على النمو في حد ذاته بل النمو في القدرة على استيعاب العمالة في الاقتصاد، فيمكن للاستثمار كثيف العمالة في القطاعات المناسبة لحاجات اقتصادات بلدان الإيقاد أن يحدث فرقاً حقيقياً.

9. الاستماع للمهاجرين – لا يبدو أنه قد تم بذل جهد مقدر لإشراك المهاجرين مباشرة، واللاجئين أقل حظاً في هذا الصدد. ومع أنَّ التفاعل المباشر له مقيدات، إلا أنَّ أيَّ آليات للتدخل لن تكون مكتملة إن لم تأخذ في الاعتبار تجارب المهاجرين أنفسهم. وتقترح التوصية 9-1 إجراء بحوث مُرَكَّزَة باستخدام مناهج قائمة على المشاركة وذلك للتوصُّل إلى فهم أفضل لحاجات المهاجرين والطرق التي يمكن من خلالها دعمهم. ولا بُدَّ من النظر في التعقيدات المترتبة على تعدد اللغات ومن ذلك قدرة المترجمين على تحصيل المعلومات الصحيحة.

10. إلقاء نظرة عامة على دور الإيقاد - تُعتَبَرُ ظاهرة اللجوء والهجرة ظاهرة متعددة الأطراف وبالتالي يكون منطقياً للبلدان المتأثرة ذات الحدود المشتركة وما يترتب على ذلك من مصالح اقتصادية مشتركة أن تتعاون في العمل فيما يتعلق بهذه الظاهرة. وهذا هو المنطلق الأساسي للإيقاد، ولا شك أنَّ الإيقاد يمكن أن يُقدَّم باعتباره وحدة بارزة للتعامل مع ظواهر الهجرة لأنَّ هذه الظواهر تنتشر في المنطقة بأكملها. وتشارك بعض الدول الأعضاء في الإيقاد في عدد من الجماعات الاقتصادية الإقليمية (مثل كينيا ويوغندا اللتين تُعتَبَرَان أيضاً جزءاً من جماعة شرق أفريقيا) وعلى هذه الدول تبعاً لذلك الاستجابة لبروتوكولات متعددة حتى في الحالات التي تنطوي على عدم الاتساق. وتقترح التوصية 10-1 تعزيز النهج المتعدد الأطراف والدور التنسيقي للإيقاد وذلك من خلال الاستفادة من هيكل الإيقاد القائم لحوكمة الهجرة مثل عملية الإيقاد التشاورية الإقليمية واللجنة الإقليمية لتنسيق الهجرة، وبذل المزيد من الجهود لتعزيز التنسيق مع الهياكل المماثلة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى. وتقترح التوصية 10-2 ضرورة قيام الإيقاد بإمعان دراسة البروتوكولات والبرامج القائمة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى التي تشكل دول الإيقاد جزءاً منها، فلا بُدَّ من دراسة هذا التعقيد وإدارته بعناية. وأخيراً تجادل التوصية 10-3 لصالح تعزيز المبادرات والبرامج الثنائية بين الدول الأعضاء في الإيقاد بما في ذلك ترتيبات التعاون بين دول الإيقاد نفسها ضمن النطاق الأوسع للتكامل والتنمية الإقليميين.

وعلى الرغم من التطورات في تكوين الأطر الشاملة وتحديد أولويات العمل وإجراء التدخلات؛ فإننا نجادل بأنَّ من ضعف تكتيكات الدول الأعضاء بإزاء الهجرة هو أنها لا «تدمج هجرة العمالة ضمن التخطيط للتنمية» (الفريق العالمي المعني بالهجرة، 2010). ومع أنَّ ممارسة الرسم الكامل لخرائط تتبع مسار العامل المهاجر المتحرك من خارج منطقة الإيقاد على سبيل المثال، هو أمر خارج عن نطاق هذا التقييم، فإنَّ الدراسة تسلط الضوء على المراحل المتعددة التي يتعين على المهاجر اجتيازها حتى يصل إلى النقطة التي يستطيع فيها التفاعل مع نظام التعليم والتدريب الفني والمهني، وقد يكون ذلك بصفته طالباً أو قد يكون بصفته متقدماً للحصول على الاعتراف بالتعلم السابق. وتُبَيِّنُ الدراسة بوضوح وجود عقبات كثيرة محتملة في طريق وصول المهاجرين إلى الانسياب الحر للعمل في الدول الأعضاء وإلى الاعتراف بالمهارات فيما يتصل بالتشغيل. وبعبارة أخرى، سيكون من المهم جداً للدول الأعضاء العمل على جميع المستويات التي تكون الحركة فيها ممكنة. ويتكون أساس هذه المحاولات من اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة طلباً للعمل (مراجعة)، 1949 (رقم 97)؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين

(أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143)؛ وإطار عمل منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف الخاص بالعمالة المهاجرة (2006).

هناك فرصة مرجوة من (تطوير المهارات والاعتراف بها) في دعم وبسط تأثير النظام الإقليمي لهجرة العمالة المنتظمة داخل دول الإيقاد وفيما بينها، لكن لن يكون ذلك إلا بفهم العلاقات المتداخلة بين المفاهيم ثم تطوير هذه العلاقات وتنفيذها بأسلوب منسق وواقعي، وكذلك ربطها بالنظم الوطنية للتعليم والتدريب؛ لضمان الاستدامة. وعلاوة على ذلك، هناك ثمة حاجة إلى تحسين التنسيق بين وزارات التعليم والعمل الوطنية وبين الوزارات الأخرى التي لها مسئوليات تتصل بسياسة الهجرة، وكذلك التنسيق مع تنظيمات أصحاب العمل والعمال. وسيكون اعتماد بروتوكول لحرية الحركة أمراً حاسماً في هذا الشأن.

الفصل 1 مقدمة وخلفية

1-1 لمحة عامة

يتكون هذا التقرير من ثلاثة فصول رئيسية، حيث يطرح الفصل الأول مقدمة للدراسة ويشرح تصميم الدراسة حتى يتيح إمكانية تكرارها والمقارنة مع مناطق أخرى في العالم. ويورد الفصل الثاني نسخة موجزة عن مراجعة المواد المنشورة وهي المراجعة التي أُجرِيَتْ كجزء من الدراسة. ويقدم الفصل الثالث لمحة عامة لنتائج من البلدان الخمسة مع التركيز على أنظمة وبرامج تطوير المهارات فيما له صلة بالمهاجرين. ويقدم الفصل الأخير استعراضاً عاماً للنتائج والتوصيات لتحسين تطوير المهارات والاعتراف بها من أجل التنقل المنتظم للعمالة في منطقة الإيقاد.

2-1 هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة

تُرَكِّزُ الدراسة الشاملة المقدمة في هذا التقرير على الدور المحتمل لتطوير المهارات والاعتراف بها في دعم وبسط تأثير النظام الإقليمي للتنقل المنتظم للعمالة داخل وفيما بين الدول الأعضاء السبع: جيبوتي، وأثيوبيا، وكينيا، والصومال، وجنوب السودان، والسودان، ويوغندا[3]. ويستند البحث تحديداً على الأدوات المعيارية التي وضعتها الإيقاد خلال أكثر من عقد لحوكمة الهجرة وهي تشمل ما يلي:

أ. تهيئة بيئة ملائمة لحرية حركة البضائع والخدمات والأشخاص وتأسيس حقوق الإقامة (طبقاً للمادة 7 من الاتفاقية المؤسسة للإيقاد).

ب. عملية الإيقاد الإقليمية التشاورية بشأن الهجرة والتي انطلقت في العام 2008 ووُضِعَتْ لتوفير منصة للحوار والتعاون بين الدول الأعضاء. فالقرارات والتوصيات الصادرة عن العملية الإقليمية التشاورية تقرها أجهزة الإيقاد الخاصة بوضع السياسات لضمان اتخاذ الإجراءات (منظمة العمل الدولية، 2017، أ). وتُوضَعُ العملية الإقليمية التشاورية من خلال لجنة إقليمية لتنسيق الهجرة ومن خلال آليات وطنية للتنسيق في كل دولة من الدول الأعضاء.

ج. الإطار الإقليمي لسياسة الهجرة الذي تم اعتماده في العام 2012 وهو يمثل إطاراً معيارياً لمعاملة المهاجرين وينطبق كذلك على النازحين واللاجئين في جميع الدول الأعضاء في الإيقاد (الإيقاد، 2012).

د. خطة الإيقاد للعمل بشأن الهجرة 2015 - 2020، التي وضعتها سكرتارية الإيقاد لتحديد الأولويات المُعتَمَدَة إقليمياً في جميع الدول الأعضاء (الإيقاد، 2014).

تُبَيِّنُ الأدوات المشار إليها أعلاه كيف بُذِلَت الجهود الكبيرة خلال عقد أو أكثر لتطوير هيكل شامل لأطر السياسات وآليات مؤسسية بحيث يشكلان معاً هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة. ولإنجاز هذا عملت الإيقاد على تعزيز حوكمة الهجرة عبر جهود وطنية وإقليمية:

يدرك إطار الإيقاد الإقليمي لسياسة الهجرة أنَّ تعزيز التعاون والتنسيق بشأن إدارة الهجرة على المستويين الوطني والإقليمي أمر مهم جداً لتحسين حوكمة الهجرة في المنطقة (الإيقاد، 2012).

3 الدولة الثامنة من أعضاء الإيقاد -إرتريا- غير مشمولة بنطاق هذه الدراسة.

على المستوى الإقليمي -ومباشرة تحت جمعية رؤساء دول وحكومات الإيقاد- تلعب الهياكل التالية دوراً مهماً في الإشراف على تنفيذ هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة (الإيقاد، 2016، أ):

- مجلس الوزراء؛
- ولجنة السفراء التي تشرف على جميع أعمال الهجرة؛
- واللجنة القطاعية المشتركة بين الوزارات بشأن الهجرة، وهي اللجنة التي تكمل مهام اثنتين من المنصات الإقليمية المذكورة أعلاه:
  - اللجنة الإقليمية لتنسيق الهجرة – وهي منصة سياسية لتسهيل تبادل المعلومات والتنسيق بين دول الإيقاد والمؤسسات ذات المهام والمسئوليات المتصلة بالهجرة؛
  - والعملية التشاورية الإقليمية – وهي آلية غير رسمية وغير مُلزِمَة هدفها العام هو تسهيل الحوار والتعاون الإقليمي بشأن إدارة الهجرة من خلال تهيئة منصة يتم عبرها تبادل المعلومات وأفضل الممارسات وبحث حلول التحديات المشتركة.
- وسكرتارية الإيقاد؛
- وفريق عمل الإيقاد التقني الذي يتكون من خبراء من سكرتارية الإيقاد ومعاهد الإيقاد المتخصصة الذين يعملون معاً على المهام اليومية لهيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة وإطار الإيقاد الإقليمي لسياسة الهجرة. وتضم هذه المعاهد المتخصصة آلية الإيقاد للإنذار المبكر بالنزاعات والاستجابة لها، ومركز التنبوء بالمناخ وتطبيقاته التابع للإيقاد، ومركز الإيقاد للمناطق الرعوية وتنمية الثروة الحيوانية، وبرنامج الإيقاد لقطاع الأمن.

ومن الواضح أنَّ هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة جيد الإعداد وفقاً لإطار الإيقاد الإقليمي لسياسة الهجرة. وهيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة «يتطلب هياكل وطنية قوية تكون مرتبطة بهيكل الإيقاد الفوقي لإدارة الهجرة» (الإيقاد، 2012، ص53). وينطبق هذا الأمر بشكل خاص على هجرة العمالة كما ورد في إطار الإيقاد الإقليمي لسياسة الهجرة: «تكمن هجرة العمالة في صميم السياسات والتشريعات والهياكل وتنظيمات العمل الوطنية للهجرة وخصوصاً في بلدان المقصد مِمَّا يؤثر على العملية نفسها ويؤثر على وجه التحديد في حياة المهاجرين وحياة من يعولون» (الإيقاد، 2012، ص26). وتؤكد حوكمة الهجرة على مواءمة وتكامل والتنسيق المشترك بين التشريعات والسياسات والهياكل والبرامج الوطنية «لتحقيق تناغم سياسة الهجرة» في منطقة الإيقاد (الإيقاد، 2012، ص65).

وتبعاً لذلك ينبغي أن تكون -على المستوى الوطني لكل دولة من أعضاء الإيقاد- الآليات الوطنية للتنسيق، المدمجة في وزارات الداخلية ومكاتب رؤساء الوزراء في بعض الدول الأعضاء، وكذلك غيرها من المنصات الوطنية للتنسيق مِمَّا هو متصل بالهجرة، ينبغي أن تكون في حالة تطوير متضافر. وتستهدف الأولوية الإستراتيجية الثانية لخطة الإيقاد للعمل بشأن الهجرة 2015 - 2020، على وجه التحديد غاية «بناء هيكل وطني فاعل لحوكمة الهجرة». والإجراءات الرئيسية التي يجري اتخاذها من الدول الأعضاء هي: (1) وضع خطة عمل وطنية للهجرة، (2) تكوين آلية وطنية للتنسيق بشأن الهجرة من خلال توسيع فرق العمل الوطنية المشتركة بين الوزارات وهي الفرق المعنية بالهجرة، (3) حث كل آلية وطنية للتنسيق بشأن الهجرة على تداول تقارير تقييم احتياجات القدرة وهي تقارير وضعتها الإيقاد والمؤتمرات التشاورية الوطنية.

وسيشمل بناء وتعزيز قدرات نظام الإيقاد الأوسع للحوكمة -مع التركيز على تقوية النظم الوطنية للدول الأعضاء- ما يلي من إجراءات وردت في خطة العمل بشأن الهجرة 2015 - 2020 (الإيقاد، 2014، ص22):

- عمل تقييم للاحتياجات فيما يخص قدرة الدول الأعضاء على الحوكمة الفاعلة للهجرة؛
- وإعادة تنظيم فرق العمل الوطنية وتكوين آليات وطنية للتنسيق بشأن الهجرة؛

- ومساعدة الدول الأعضاء في بناء القدرات استناداً إلى الفجوات المحددة في تقييمات الاحتياجات؛
- وعمل تقييمات للاحتياجات التدريبية وتحليلات للحوكمة الفاعلة للهجرة؛
- وعمليات التداول ضمن العملية التشاورية الإقليمية بشأن تقارير تقييمات الاحتياجات المتعلقة بالقدرة وهي التقارير المتعلقة بالحوكمة الفاعلة للهجرة؛
- وتقديم دورات تدريبية خاصة ببناء القدرات للدول الأعضاء في حوكمة الهجرة وإدارة الحدود.

وينبغي أن يُضَافَ إلى هذه الإجراءات أهمية تعزيز قدرات النظم القائمة على الأدلة ونظم المعلومات لدعم السياسات والتشريعات الوطنية الخاصة بهجرة اليد العاملة (الإيقاد، 2012).

وجد الباعث على تعزيز حوكمة الإيقاد للهجرة مزيداً من الدعم من خلال الهدف العام للعملية التشاورية الإقليمية السابعة لتسهيل الحوار والتعاون بين دول الإيقاد سعياً إلى فهم أكبر وتناغم سياسي أعظم بشأن هجرة اليد العاملة، وتحديداً في تعزيز جهود التنسيق الوطنية والإقليمية في منطقة الإيقاد حتى يمكن التعامل مع المبادرات والبرامج الإقليمية بشكل أفضل (الإيقاد، 2016، ب؛ الإيقاد 2016، ج). وقد أدركت العملية التشاورية الإقليمية وجود مؤسسات وهيئات حكومية مختلفة في دول الإيقاد مسئولة عن جوانب مختلفة من الهجرة (ومنها هجرة العمالة)، وتدرك أنَّ الدول الأعضاء بحاجة إلى عمل الحالات التشغيلية لما يعادل آليات التنسيق الوطنية النظيرة مع ملاحظة أن كل مسألة من مسائل الهجرة ستتطلب على الأرجح نظام حوكمة متفرد. والتقدم فيما يتصل بهذه التطورات الوطنية يعتمد في الوقت نفسه على الطريقة التي ستتمكن بها سكرتارية الإيقاد في جيبوتي من تعزيز قدرتها على إدارة تطوير المهارات والاعتراف بها في المنطقة وذلك من حيث السياسة والممارسة معاً.

اجتمع رؤساء دول المنطقة دون الإقليمية في قمة خاصة للإيقاد بنيروبي في مارس 2017 لمناقشة قضايا اللاجئين لا غير. واعتمدوا إعلان نيروبي بشأن الحلول الدائمة للاجئين الصوماليين وإعادة إدماج اللاجئين العائدين في الصومال، واعتمدوا أيضاً خطته الشاملة للعمل، ملتزمين بالسعي معاً إلى تحقيق نهج إقليمي لمعالجة وضع اللاجئين الصوماليين طويل الأمد. وبقيادة الإيقادة وبدعم من الاتحاد الأوروبي، ومفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والكثير من الشركاء الآخرين؛ قاد هذا إلى التطبيق الإقليمي للإطار الشامل للاستجابة للاجئين (حكومة الصومال الاتحادية، 2017). وعُقِدَ في جيبوتي بتاريخ ديسمبر 2017 أول مؤتمر موضوعي إقليمي لتعليم اللاجئين وخرج المؤتمر باعتماد إعلان جيبوتي بشأن تعليم اللاجئين في المنطقة واعتماد خطة العمل المرتبطة به ومن ذلك الالتزام التاريخي لجميع دول الإيقاد بإدخال اللاجئين ضمن الخطط الوطنية للتعليم (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

وتُجرِي سكرتارية الإيقاد في الوقت الراهن مشاورات من أجل بروتوكول حرية حركة الأشخاص. وعلى الرغم من دور هذه التطورات في تكوين أطر شاملة للهجرة ووضع أولويات العمل والقيام بالتدخلات، فإنه من المعلوم أنَّ من نقاط ضعف تكتيكات الدول الأعضاء فيما يخص الهجرة عدم إدخال هجرة اليد العاملة ضمن التخطيط للتنمية (منظمة العمل الدولية، 2017، أ). وهذه نقطة مهمة سيتم الرجوع إليها خلال هذه الدراسة إذ أن هناك جدال يشير إلى أن التدخلات المنفصلة (أي التدخلات التي تغلب عليها الظرفية ولا تُشَكِّلُ جزءاً من عملية تخطيط أشمل) في منطقة متدنية نسبياً من حيث القدرة على تقديم تعليم وتدريب جيدين لمواطنيها، ستُشَكِّلُ مزيداً من الضغط على الدول الأعضاء ولن تكون في نهاية المطاف قابلة للديمومة أو واقعية. ومع وضع هذا التحدي الأعم في الاعتبار، يُرَادُ لهذه الدراسة أن تسهم إسهاماً حقيقياً في تطوير هيكل لحوكمة الهجرة يمكنه المواءمة بين إمكانات التنمية التي تطرحها الهجرة وبين رفاه المهاجرين بمن فيهم النازحين (المواطنين) واللاجئين في منطقة الإيقاد.

1-2-1 تحديات إدخال هجرة اليد العاملة ضمن التخطيط للتنمية

لهذه الدراسة الاستطلاعية فرصة إمكان توسيع التقدم في حوكمة الإيقاد للهجرة وبالتحديد المساهمة في فهم كيفية إدماج هجرة اليد العاملة في عملية التخطيط للتنمية. ومن المهم الأخذ في الحسبان الكيفية التي يمكن بها لظروف سوق العمل في البلدان الأعضاء أن تستجيب بطرق لم يتوقعها مصممو الحوكمة.

إن البحث الاستطلاعي لتحديد نطاق ديناميكيات سوق العمل في وجود مهارات المهاجرين يفيد في إرشاد وضع أدوات الحوكمة -سواء كانت سياسةً أو تشريعاً أو تنظيماً- ضمن نطاق حرية حركة الأشخاص والتكامل الإقليمي. ويتضمن هذا استكشاف طريقة تفاعل المهاجرين بجميع مستويات مهاراتهم مع سوق العمل في كل بلد. هذا من جانب، ومن جانب آخر استكشاف كيفية معاملة أصحاب العمل للمهاجرين الباحثين عن فُرَصِ العمل. ولذلك حاولت هذه الدراسة الاستطلاعية البحث في الطريقة التي يؤثر بها المهاجرون المختلفون في مستويات المهارات، على أسواق العمل في كل بلد من البلدان المشاركة وذلك عبر بعدين: (1) مساهمة مهارات العمالة المهاجرة في تعظيم الإنتاجية، (2) وأثر العمالة المهاجرة في معدلات تشغيل المقيمين. ويسلّط هذا النوع من المناهج الضوء على تكاليف وفوائد إدخال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة والعالية إلى أسواق العمل الوطنية أو المهنية أو المحلية.

وهناك نهج آخر لفهم تبعات الاستثمار في إدماج هجرة العمالة وهو تحديد سلسلة التدخلات المرتبطة بالحوكمة، والمقصود بالتدخلات هي تلك اللازمة لإدماج مهاجر ماهر على طول المسار من الوصول/ الدخول إلى أراضي وطنية ذات سيادة من خلال استقدامه استقداماً عادلاً واستخدامه قانونياً لدى جهة عمل رسمية، وفي بعض الأحيان إلى أن تتم إعادة إدماجه في موطنه الأصلي. ويُضَافُ إلى هذا التحليل الاستثمار اللازم لتعزيز قدرة سلسلة القيمة للتعاون بشأن الحوكمة والتطوير المؤسسي الضروري لتحسين التعاون بين الدول والتعاون الإقليمي بشأن حوكمة هجرة اليد العاملة. وقد يشمل هذا حكماً لتقليل التأثيرات السالبة لسوق العمل الناجمة عن استغلال العمال من المهاجرين غير النظاميين في الاقتصاد غير النظامي. وقد سعت هذه الدراسة الاستطلاعية إلى تحديد الخصائص والفاعلين الرئيسيين والعمليات المتضمنة في إدماج هجرة العمالة للاستفادة من الإنتاجية والفوائد الاجتماعية للمشاركين. وكان القصد هو إسداء المشورة في مجال السياسات بشأن وضع إطار لحوكمة هجرة اليد العاملة بحيث يُسَهِّلُ فُرَصَ التطوير الوافي للمهارات والاعتراف بها فيما بين الدول الأعضاء في الإيقاد.

وسيكون على تصميم نظم الحوكمة لإدماج الهجرة الدولية الماهرة أن يأخذ في الاعتبار عدداً من السياقات، ولذلك على الأرجح أن يتباين التشكيل الأمثل للسياسة والتشريع والتنظيم، باختلاف مجموعة التفاعلات الفريدة بين المجموعات السكانية المهاجرة وبين البلدان التي تستضيفهم وأسواق العمل. وكما لُوحِظَ فإنَّ الهجرة البشرية ترتبط ارتباطاً جوهرياً بنقل المهارات من مكان إلى آخر وبالتالي ستتطلب جهوداً دائمة لتتبع التوازن صعب المنال بين الاحتياجات الكلية للمهارات في أسواق العمل المستقبلة والمهارات التي يقدمها المهاجرون الوافدون. فإذا لم يكن نظام حوكمة هجرة اليد العاملة يستجيب لاحتياجات سوق العمل، يمكن لهؤلاء المهاجرين أن يزيدوا في أعداد العاطلين عن العمل والخريجين المتوقعين. فيجب أن تكون نظم حوكمة هجرة اليد العاملة مستجيبة لاحتياجات سوق العمل حتى يسد العمال المهاجرون النقص في القوى العاملة ويحصلوا على قدر مساوٍ للمواطنين في المعاملة والحقوق والفُرَص.

ومن المهم أيضاً ملاحظة أنَّ الدافع الأكبر للهجرة هو البحث عن فُرَصِ العمل اللائق (بدلاً من كونها تغييراً دولياً لمكان المهارات). وفي مثل هذه الأوضاع لا ينبغي التقليل من شأن التحدي الذي تمثله مطابقة المهارات للفُرَصِ وذلك باعتباره مجرد مِران فني. ففي الكثير من سيناريوهات الهجرة يُوجَدُ احتمال كبير لوجود تضارب في المصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، بحيث يؤدي هذا التضارب إلى التأثير على الكيفية التي يتم عبرها تلقي المهاجرين الباحثين عن عمل. إذ يمكن للعمال المحليين والعاطلين المحليين وأصحاب الأعمال ضمن سوق العمل المحلي، كما يمكن للهيئات القطاعية والنقابات والسلطات

المحلية وجماعات المصالح/الضغط السياسية، التأثير على عدد وهوية العمال المهاجرين المستوعبين وكذلك التأثير على الشروط التي يُمنَحُ وفقاً لها هؤلاء العمال فُرَص العمل. وفي الحالات المتطرفة قد يواجه العمال المهاجرون في سوق العمل المحلية ظروفاً تبلغ حداً من القسوة لا يجدون معها إلا أعمالاً استغلالية وغير منتظمة وقصيرة الأجل وغير نظامية وغير محمية وبأجر هزيل وفي ظروف عمل سيئة. وقد تتيح هذه الظروف السيئة أيضاً المجال لانتهاكات لحقوق الإنسان فيما يتصل بالعمل القسري وعمل الأطفال والاتجار بالبشر أو أيٍّ مِمَّا سبق.

ومن منظور المهاجرين، فإنَّ مثل هذا السيناريو الأسوأ يجبرهم على اعتبار العمل وسيلة لغاية وضرورة بغيضة من أجل العيش. أي أن يكون العمل فرصة لكسب أجور زهيدة تكفي لتمويل الاستمرار في رحلتهم. ويحرم هذا النسق الاقتصاد المحلي من الفوائد التي يمكن اكتسابها من خلال جذب المهاجرين باعتبارهم موارد محتملة للعمالة الماهرة ليقيموا ويعملوا وقتاً كافياً لاستيعاب مهاراتهم وخبراتهم وإفادة سلاسل القيمة المحلية للسلع والخدمات. ويمكن أن تظهر الظروف المشار إليها أعلاه أيضاً نتيجة لوجود فجوات في الأطر السياسية والتشريعية والتنظيمية للأراضي أو المناطق التي يتحرك عبرها المهاجرون. وفي الأوضاع الأخرى التي يكون فيها التشريع منفتحاً على إمكانية إدماج العمال المهاجرين، قد تُوجَدُ تحديات متعلقة بتحقيق هذه المقاصد، ومن هذه التحديات: محدودية قدرة الدولة في مختلف مستوياتها على تنفيذ التشريع، وعدم توفر التأييد من المُخَدِّمين، والأشكال الثقافية للممانعة من المجتمعات المحلية، وضعف الوعي بالقيمة التي يمكن للمهاجرين تقديمها، وعدم وجود نظم للاعتراف بمهارات المهاجرين، وممانعة المواطنين أو السكان المحليين العاطلين عن العمل.

ثم يُوجَدُ أيضاً حاجز الوصول إلى المعلومات؛ فهنالك أعداد كبيرة من الناس العالقين في تدفقات مختلفة للهجرة وهم يعانون نقص المعلومات في جوانب متعددة. وعادة ما تكون محدودية المعلومات عن سوق العمل من جوانب النقص هذه فيما يتعلق على سبيل المثال بأنواع ضمانات وظروف العمل التي يتيحها التشريع أو اللوائح، أو المعلومات عن الفُرَص المتاحة بالفعل في سوق العمل المحلي. فبدون هذه الأنواع من المعلومات يكون المهاجرون عرضة لأن يُدفَعُوا إلى ظروف عمل يعانون فيها الاستغلال. وقد تزداد صعوبات الحصول على المعلومات تعقيداً في حالة المهاجرين الذين تتمايز لغاتهم وإثنياتهم وأديانهم عن الأحوال المحلية، فحتى الباحثين عن العمل من المحليين قد يواجهون بشكل شائع مجوعة مماثلة من التحديات فيما يتعلق بالحصول على معلومات سوق العمل.

أخيراً وليس آخراً، يشيع عن مسألة توفر المعلومات أنَّ دول الإيقاد يبدو عليها الافتقار إلى الإدارة السديدة والموثوقة للمعلومات بشأن الهجرة داخل حدود الدول وضمن حدود منطقة الإيقاد ككل؛ مِمَّا أعاق التخطيط والإدارة الفاعلين لإستراتيجيات الهجرة. وإلى هذا لا بُدَّ من إضافة ندرة معلومات سوق العمل. ومن الضروري لإدماج هجرة العمالة امتلاك نظام معلومات صالح عن سوق العمل المحلي. ولا تتوزع مصادر معلومات سوق العمل بشكل متساوٍ في أنحاء الإيقاد. ففي حين تملك كينيا نظاماً لمعلومات سوق العمل الكيني[4]، كان تَقَدُّم الدول الأعضاء الأخرى بطيئاً باتجاه تهيئة قدرات مؤسسية لنظام معلومات سوق العمل ولجمع معلومات عن الاقتصاد غير النظامي (منظمة العمل الدولية، 2015، ب).

ونظراً لمركزية النظم الجيدة للبيانات فقد تم تشجيع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي ومنها دول الإيقاد على وضع خارطات طريق إقليمية ووطنية لتنفيذ إطار لمواءمة وتنسيق نظم معلومات سوق العمل (منظمة العمل الدولية، 2015، ب). فسيكون هذا الإطار أداة مفيدة في المراعاة الكاملة لأشكال متعددة من الهجرة، منها: الكثير من العمال شبه المهرة الذين يتحركون داخل منطقة الإيقاد وأبعد من ذلك، والعائدون من بلدان ضمن الإيقاد (منظمة العمل الدولية، 2017، ب)، والمهاجرون في الشرق الأوسط، والعائدون من

4 انظر www.labourmarket.go.ke [تاريخ الدخول 2 نوفمبر 2017].

الاتحاد الأوروبي، والموجودون في المهاجر، والرعاة من الفئات المعرضة للخطر الذين حُرِمُوا من الاستفادة من أراضيهم التقليدية بسبب التغير المناخي.

يُوجَدُ افتراض مشترك بين الوثائق الخاصة بحوكمة الهجرة، وهو ضرورة تناغم القوانين والاتفاقيات المشتركة بشأن هجرة العمالة حتى يمكن التعاون على إدارة حركة الأشخاص في بلدان الإيقاد، لكن لا بُدَّ أن تُصَاغ وفقاً لأساس منطقي مشترك ولعملية متفق عليها، ولمعايير عمل دولية، وحوار مجتمعي، وبيانات دقيقة (منظمة العمل الدولية، 2017، أ). فستعين هذه الاتفاقيات المشتركة في معالجة أسئلة مركزية، مثل الأسئلة المطروحة في الاجتماع الثالث لعملية الإيقاد التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة في العام 2013 (الإيقاد، 2013، ص8):

- كيف سنضبط الإدارة الفاعلة للحدود لتعزيز النمو الإقليمي؟
- كيف سننظم بروتوكولات الهجرة (حرية الحركة) بحيث تخاطب المصالح والسياسة الوطنية؟
- كيف سنحقق حركة كفؤة للعمالة؟
- كيف سنضع أطراً لإدارة الحدود تستجيب للتحركات غير النظامية؟
- كيف سنوائم بين آلياتنا الخاصة بإدارة الهجرة نظراً إلى اختلاف أولويات المصالح الوطنية ومستويات التنمية؟

لا بُدَّ من تناول هذه الأسئلة من منظور هجرة اليد العاملة حتى يمكن تحقيق الهدف من تسهيل حركة العمالة.

3-1 أهداف الدراسة

التحدي الذي يواجه الحكومات في سياق الهجرة هو أن تكون قادرة على جعل المجموعات المهاجرة تتفاعل مع سوق العمل المحلية وأن تكون راغبة في ذلك وملتزمة به. وهذا يتطلب من الحكومات أن تجد سبلاً لإرشاد ودعم المجموعات المهاجرة ذات المهارات المختلفة وتوجهات العمل المختلفة، في علاقتها بنظام العمل الرسمي. ومن المهم لحكومة البلد المستضيف أن تبحث في السبل الممكنة لوضع السياسات والتشريعات والأحكام التنظيمية التي يمكنها تحفيز زيادة إدماج المهاجرين في أسواق العمل الوطنية.

قد أُجرِيَت هذه الدراسة الاستطلاعية بتكليف من منظمة العمل الدولية لتشمل الفترة من 2017 إلى 2019 بهدف محدد يتمثل في بحث الدور المحتمل لتطوير المهارات والاعتراف بها في دعم التنقل المنتظم للعمالة. واستناداً إلى العمل الجليل لمنظمة العمل الدولية وغيرها من الفاعلين عبر العالم في هذا المضمار، تستخدم الدراسة عدسات الاعتراف بالمهارات وتُرَكِّزُ تحديداً على سبعة من بلدان الإيقاد هي: جيبوتي، وأثيوبيا، وكينيا، والصومال، وجنوب السودان، والسودان، ويوغندا. ونظراً لأنَّ منطقة الإيقاد قد تأثرت بمجموعة من العوامل البيئية والسياسية، والنمو السكاني الكبير مع ارتفاع نسبة الشباب، وضعف الروابط بين عرض المهارات والطلب عليها (منظمة العمل الدولية، 2017، أ)؛ فإنها تمثل سياقاً فريداً يمكن من خلاله إضافة مساهمة حقيقية لبناء المعرفة إلى جانب التنفيذ العملي لتطوير المهارات والاعتراف بها في القارة الأفريقية.

فلهذا السبب أطلقت منظمة العمل الدولية مشروع «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرَص التنقل المنتظم للعمالة « ليكون هدفه العام هو «تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة والعمل اللائق في بلدان الإيقاد عبر وضع نماذج للتدخل في السياق الأوسع لعملية التكامل الإقليمي» (منظمة العمل الدولية، 2017، ج، ص3). فمنظمة العمل الدولية بالتعاون الوثيق مع الإيقاد تجري سلسلة من

الدراسات كجزء من عنصر إنتاج المعرفة ضمن المشروع، وتهدف هذه الدراسات إلى تعميق فهم ديناميات الهجرة وسوق العمل ومن ذلك قيود وإمكانيات خلق فرص العمل وأسباب نقص المهارات.

وتشكل الدراسة الاستطلاعية المعروضة في هذا التقرير جزءاً من عنصر إنتاج المعرفة، ولها ثلاثة أهداف رئيسية:

1. مراجعة وضع سياسات الإيقاد بشأن حرية انسياب العمالة الماهرة في الدول الأعضاء، وتحديداً فيما يخص المهارات التقنية/المهنية (أي العمالة رفيعة المهارات وشبه الماهرة ومتدنية المهارات)؛
2. مراجعة ما هو قائم حالياً من نظم وبرامج وأعمال في البلدان لتطوير المهارات (مثلاً: سياسات المهارات، والمعايير، ونظم الاعتراف بالمهارات) وتحليل تبعاتها فيما يتصل بتشجيع الاعتراف المتبادل بالمهارات لكل من العمال المهاجرين المغادرين والعائدين؛
3. تقديم توصيات بشأن المضي قدماً لتحسين تطوير المهارات والاعتراف بها من أجل التنقل المنتظم للعمالة في منطقة الإيقاد.

4-1 تصميم الدراسة

أقيمت الدراسة الاستطلاعية على منهج يُوصَفُ وفقاً له ما يقوم به المهاجر الباحث عن عمل كسلسلة من المراحل. والهدف من وضع هذه السلسلة هو تحديد التحديات التي تواجه المهاجرين عند اقترابهم من هدفهم المتمثل في العمل اللائق. وبعد تفصيل ما يقوم به المهاجر الباحث عن عمل من مساعي، صار ممكناً تحديد نقاط بعينها يمكن للحكومات أن تتدخل فيها لتسهل تحقيق رغبة المهاجرين في إيجاد عمل لائق.

الأسئلة الرئيسية للدراسة هي:

1. ما التوافق بين مهارات المهاجر والطلب في سوق العمل في بلد المقصد؟
2. كيف يؤثر نوع الهجرة (إجبارية، طوعية) على استطاعة المهاجر الإعداد للعمل من خلال التدريب وضمان حيازة الوثائق التي تثبت مؤهلاته؟
3. كيف يمكن للأشخاص المهاجرين دولياً -وبالمثل المهاجرين داخل بلدانهم- الاستفادة من نظم الاعتراف بالمهارات حتى يتم الاعتراف الرسمي بمجموعة المهارات التي يمتلكونها؟
4. ما هو التدريب على المهارات الذي يُقَدَّمُ للمهاجرين العائدين حتى تتيسر إعادة إدماجهم في سوق العمل الوطنية؟

وفي حين أنه تُوجَدُ بعض الإستراتيجيات التي يمكن أن تكون الحكومة -من حيث المبدأ- راغبة في اعتمادها لإدماج المهاجرين الباحثين عن العمل، فإنه يُوجَدُ تَحَدٍّ حاسم يواجه الحكومات ألا وهو ندرة المعلومات عن المهاجرين. وبما أنَّ المعلومات عن المهاجرين قد تعين في تصميم برامج مناسبة لإدماجهم في الاقتصاد الوطني؛ صار مهماً أن تُحَدَّدَ نقاط معينة يكون عندها على المهاجرين التفاعل مع الحكومة فتكون فرصة لجمع بيانات ضرورية. وقد أثبتت عملية التحديد هذه فائدتها في تعيين نقاط ضمن رحلة المهاجر يمكنهم فيها الحصول على المعلومات حتى يستطيعوا اتخاذ القرارات.

وبناء عليه، إن وُثِّقَت الخطوات التي يتخذها المهاجرون باتجاه هدفهم؛ فقد تكون الحكومة في الموضع الذي يتيح لها تقديم المعلومات التي تُمَكِّنُ المهاجرين من اتخاذ القرارات والتي تسلط الضوء أيضاً على الخيارات المفيدة. ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة التدخلات المتتالية التي قد تعتمدها الحكومة لزيادة فُرَصِ نجاح انتقال المهاجر من وصوله إلى الوجهة الجديدة إلى وضع يكون قد حصل فيه على عمل بظروف عمل معقولة بل وينطوي حتى على آفاق مستقبلية.

وقد خرج عن نطاق هذا التقييم عمل تخطيط كامل يتبع مسار العامل المهاجر من خارج منطقة الإيقاد على سبيل المثال. لكن المنظور المعتمد يسلط الضوء على المراحل التي يتوجب على المهاجر اجتيازها حتى يصل إلى النقطة التي يمكنه فيها التفاعل مع نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في بلدان الإيقاد الأخرى، سواءً أكان هذا التفاعل بصفته طالباً أم بصفته متقدماً للحصول على فرصة تقييم مهاراته وخبرته السابقة. وما يقتضيه هذا أنه قد تُوجَدُ الكثير من العقبات أمام هجرة العمالة ووصول المهاجرين إلى الحركة الحرة للعمل في دول الإيقاد. وبعبارة أخرى، سيكون من الضروري للدول أن تعمل على جميع المستويات التي تكون الحركة فيها ممكنة. ولا بُدَّ من أن اكتمال سلامة سلسلة القيمة لمعاملات الحركة الحرة التي تؤدي إلى الوصول إلى سوق العمل؛ وإلا فإنها قد لا تستطيع تحقيق الغرض منها أو أن تعمل دون مستوى الكفاءة المثلى. وفي المقابل، حتى لو هُيئَتْ للمهاجرين فُرَص الحصول على اعتراف بالتعليم السابق، قد يجد المهاجرون أنَّ المُخَدِّمين لا يقبلون ما معهم من شهادات إمَّا لأنهم ينقصهم الوعي الكافي لتقدير صلاح هذه الشهادات أو لأنهم يفضلون استخدام العمالة المهاجرة غير النظامية بأجور استغلالية بسبب عدم تنفيذ السلطات للقوانين التي تمنع هذه الممارسات.

كانت المسائل المركزية التي تناولتها هذه الدراسة موضوعاً لعدد كبير نسبياً من الهيئات متعددة الأطراف، ولكل منها وجود مُقَدَّر على الإنترنت، ولذلك تم الحصول على قدر كبير من الوثائق الأولية والثانوية من مصادر مختلفة حُدِّدَتْ في أثناء مراجعة المواد المنشورة. وقد نشرت موجزات قطرية حديثة نسبياً لدول الإيقاد وتناولت موضوعات مرتبطة بمحور هذه الدراسة، مثل: الهجرة، وتطوير نظام التعليم والتدريب الفني والمهني، وأداء سوق العمل، وديموغرافيات الشباب، والتشغيل والبطالة، وغيرها من الموضوعات، نشرتها مجموعة من المنظمات متعددة الأطراف، منها: الإيقاد، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا. وقد وَفَّرَتْ هذه المصادر أساساً معيارياً قابلاً للمقارنة في المعلومات السياقية الأساسية مِمَّا يتيح منظورات مقارِنة بين البلدان. كما أتاح تطبيق معاملات البحث للمنطق البولياني ومعدلات الاستعلام، فرصة الحصول على منشورات رسمية ومنشورات غير رسمية ومنشورات أكاديمية.

وتضمنت مناهج جمع البيانات الأساسية في مرحلة العمل الميداني: اللقاءات، والمقابلات مع مجموعات التركيز، والملاحظة (انظر الجدول 1). وعليه فقد كان جمع البيانات الأولية من خلال المناهج الكيفية التي أُكمِلَتْ بالبيانات الكمية. وقد وُضِعَتْ أدوات لترتيب المقابلات حتى يمكن للباحثين الحصول على المعلومات المتعلقة بالأسئلة والقضايا المستهدفة على وجه التحديد، وأُجرِيَتْ أيضاً مقابلات شبه مرتبة مع مجموعات التركيز كلما أمكن، وفضلاً عن ذلك أخذ الباحثون الكثير من الملاحظات الميدانية. ورُتِّبَت المقابلات مع:

أ. مسئولين في دوائر حكومية محددة وفي مؤسسات داعمة؛

ب. ومسئولين في كليات التعليم والتدريب الفني والمهني؛

ج. ومشاركين في أسواق العمل، تحديداً العمال (المهاجرين إن أمكن)، وعاطلين يبحثون عن العمل، ومخدمين، وتنظيمات عمال؛

د. وهيئات ممثلة لصناعات؛

هـ. ومنظمات تدريب؛

و. ومنظمات متعددة الأطراف عملها الأساسي مرتبط بالموضوعات الرئيسية لهذه الدراسة الاستطلاعية، مثل: منظمة العمل الدولية واليونسكو والمنظمة الدولية للهجرة من بين منظمات أخرى.

وكلما أُتِيحَتْ فرص لسكرتارية الإيقاد لإجراء المقابلات مع ممثلي الصغريات من المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية المعنية، تمت الاستفادة منها. وقد منعت القيود الزمنية شمول كل هؤلاء الفاعلين من القطاعات المختلفة في كل بلد من بلدان دراسة الحالة.

شملت التقارير القُطْرِيَّة كلاً من: جيبوتي وأثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا. وتضمنت هذه التقارير:

أ. لمحة عامة موجزة عن العوامل الجغرافية والسياسية التي لها تأثير مباشر في قدرة البلد على توفير فُرَصِ تطوير المهارات، ليس لمواطنيها فحسب بل أيضاً للمهاجرين واللاجئين؛

ب. ومؤسسات تطوير المهارات والمؤهلات المتاحة وكيفية تنظيمها؛

ج. وحسبما تتيح البيانات، لمحة عامة عن الموقع الجغرافي للمهاجرين واللاجئين، وفي بعض الحالات القليلة، ما هو معلوم من توزيعات المهارات؛

د. والطلب في القُطْرِ على مهارات محددة مِمَّا يتيح بدوره المطابقة بين المهارات الموجودة عند المهاجرين واللاجئين؛

هـ. والنظم والعمليات القائمة للاعتراف بمهارات الأجانب؛

و. وقليل من الملاحظات الرئيسية التي تختص بالقُطْر.

وقد أُجرِيَتْ معظم المقابلات مع وزارات ومؤسسات حكومية نظراً لأنَّ إدارة الظواهر الاجتماعية مثل الهجرة هو تكليف حكومي في الأغلب. وقد اعتمد الفريق على مساعدة محلية لترتيب أغلب المقابلات ومجموعات التركيز. وقد أجرى فريق الدراسة الأساسي زيارات دراسات الحالة القُطْرِيَّة بدعم لوجيستي من فريق المكتب القُطْرِي لمنظمة العمل الدولية في أديس أبابا، أثيوبيا. ولمكتب منظمة العمل الدولية في أديس أبابا تكليف إقليمي يجعله المكتب القُطْرِي لأثيوبيا وجيبوتي والصومال والسودان وجنوب السودان، ولمكتب المنظمة في دار السلام بتنزانيا تكليف قُطْرِي لكل من جمهورية تنزانيا المتحدة، وبروندي، وكينيا، ورواندا، ويوغندا. وقد شمل الدعم المُقَدَّم من مكتب المنظمة في أديس أبابا، التنسيق على المستوى القُطْرِي مع نقاط الاتصال المقابلة في كل من جيبوتي وكينيا والسودان ويوغندا. واتصل طاقم المكتب القُطْرِي في أديس أبابا بنظرائهم في البلدان المشاركة فقام هؤلاء بدورهم بترتيب المقابلات. واستغرقت الدراسة من نوفمبر 2017 إلى مارس 2019 وتضمنت زيارة قُطْرِيَّة مدتها أسبوع واحد لكل بلد من بلدان الدراسة.

الجدول 1. لمحة عامة عن الأفراد الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات خلال الزيارات القُطْرِية (بمن فيهم مجموعات التركيز المختارة)

بلد الإيقاد	حكومية (أجهزة التعليم والتدريب الفني والمهني، العمل، كليات التعليم الفني والمهني)	حكومية أخرى (شئون داخلية، استثمار، إلخ)	وكالات تنموية (اليونيسكو، منظمة العمل الدولية، الوكالة الألمانية، إلخ)	مخدمو القطاع الخاص	اتحادات العمل والنقابات والمنتديات	غيرها (بما فيها المنظمات غير الحكومية)	الإجمالي
أثيوبيا	14	21	5	7	–	1	48
كينيا	9	3	3	2	–	2	19
يوغندا	4	8	5	2	1	2	22
جيبوتي	7	4	4	2	–	1	18
السودان	16	20	5	–	7	1	49
جنوب السودان	11	2	4	–	11	5	33
الصومال	9	5	9	–	3	2	28
سكرتارية الإيقاد والهيئات الإقليمية للتنفيذ	–	–	–	–	–	2	2
الإجمالي	**70**	**63**	**35**	**13**	**22**	**16**	**219**

- = لا يُوجَدُ

استعمال مصطلح «مهاجر»

يستند تفسير المصطلح العام «مهاجر» المستعمل في هذا التقرير إلى اعتبارات تفسيرات منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وتُعَرِّفُ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2016، ص7) المهاجر كما يلي:

> مصطلح «مهاجر» هو مصطلح عام لكل شخص منتقل إلى بلد آخر بنية الإقامة في ذلك البلد مدة من الزمن لا أن يكون سائحاً أو زائراً لعمل تجاري. ويشمل المصطلح المهاجرين الدائمين والمؤقتين ممن لديهم إقامة سارية أو تأشيرة سارية، وطالبي اللجوء، والمهاجرين غير المسجلين الذي لا ينتمون إلى أيٍّ من المجموعات الثلاث.

يُعَرَّفُ مصطلح «عامل مهاجر» في المادة 11 (1) من اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لسنة 1975 (رقم 143)، كما يلي: العامل المهاجر هو: الشخص الذي يهاجر أو هاجر من بلد إلى بلد آخر بغية شغل وظيفة بخلاف عمل لا يكون لحسابه الخاص؛ وهو يشمل أيّ شخص يُقبَلُ قانونياً بوصفه عاملاً مهاجراً.

ثم إنَّ التحليل في هذا التقرير يسترشد بالمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بإحصاءات هجرة العمالة الدولية (منظمة العمل الدولية، 2018، ب)، وهي مبادئ متعلقة بتوحيد استعمال المصطلحات ذات الصلة بالهجرة لضمان إمكانية المقارنة والدقة. وبناء عليه، يُستَعمَلُ مصطلح «لاجئ» ليشير تحديداً إلى التعريف الوارد في اتفاقية جنيف لسنة 1951. وقد لا يكون المهاجرون غير المسجلين قد تقدموا بطلب الحصول على الحماية الرسمية، أو غير قادرين على التقدم بهذا الطلب أو لم يُسمَح لهم بذلك أو لا يفضلون ذلك.

الفصل 2 مراجعة المواد المنشورة

2-1 مقدمة

ظلت حوكمة الهجرة وستظل تحدياً عظيماً للدول واتحادات الدول لا سِيَّمَا في ظِلِّ العولمة والتغير المناخي حيث لم تعد الحدود الاقتصادية للدولة تتطابق مع حدودها السياسية (ديغ، 2006). وتلاحظ منظمة العمل الدولية أنَّ هجرة العمالة «تُشَكِّلُ ظاهرة متزايدة التعقيد والدينامية تحدث داخل وفيما بين كل مناطق العالم» (منظمة العمل الدولية، 2017، د، ص5). فعلى سبيل المثال، من حيث حجم الهجرة واتجاهها «يفوق حجم الهجرة الجنوبية-الجنوبية (الهجرة فيما بين البلدان النامية) حجم الهجرة من الجنوب إلى البلدان ذات الدخل العالي الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» (البنك الدولي، 2011، أ، صix).

وفي السياق الأفريقي فإنَّ إطار الاتحاد الأفريقي لسياسة الهجرة الخاص بأفريقيا (الاتحاد الأفريقي، 2006، أ، مراجعة 2017) والموقف الأفريقي المشترك بشأن الهجرة والتنمية (2006)، يسهلان ويرشدان الإجراءات الوطنية والإقليمية والقارية بشأن الهجرة (انظر لافنيكس وآخرين، 2015). وعلى الرغم من التوجُّه الحثيث نحو وضع إطار قوي لحوكمة الهجرة، فإنه تُوجَدُ تحديات حالياً في مسألة التنفيذ على المستوى الوطني ومستوى الجماعات الاقتصادية الإقليمية وكذلك على المستوى القاري. وبما أنَّ الهجرة البشرية تتضمن جوهرياً انتقال المهارات؛ فلا بُدَّ من إيلاء عناية خاصة على المستويات الوطنية والإقليمية لتصميم تدابير حوكمة من شأنها الإسهام في توزيع المهارات بصورة تجعل التطابق بين الطلب والعرض أمثل ما يكون وتتيح إدماج المهاجرين اجتماعياً واقتصادياً.

نحيط علماً بوجود مجموعة كبيرة من الدراسات عن الهجرة كموضوع عام، ولكن في هذه الدراسة الاستطلاعية بحثنا الهجرة من منظور الاعتراف بالمهارات تحديداً، ويتماشى هذا التركيز الأكثر تحديداً مع نطاق الدراسة وقد اتخذ لتكوين فهم أفضل لنظم تطوير المهارات والاعتراف بها في سياق الهجرة والحركة وحرية حركة الأشخاص في منطقة الإيقاد.

ونحيط علماً أيضاً بأنَّ تصميم نظم الحوكمة لإدماج الهجرة والحركة الدولية للعمالة الماهرة، سيكون عليه مراعاة سياقات متعددة. وبالتالي سيختلف التشكيل الأمثل للسياسات والتشريعات واللوائح التنظيمية على الأرجح باختلاف مجموعة التفاعلات الفريدة بين المجموعات المهاجرة والبلدان المستضيفة وأسواق العمل فيها. وكما أشرنا أعلاه، فإنَّ الهجرة البشرية تتضمن جوهرياً انتقال المهارات وعليه فإنها ستتطلب جهوداً مستمرة لتتبع التوازن صعب المنال بين إجمالي ما تحتاجه أسواق العمل المستقبلة من مهارات مطلوبة وبين عرض المهارات المقدمة من المهاجرين الوافدين الذين ربما يضيفون إلى أعداد البطالة والخريجين.

نعرض في القسم التالي موجزاً لما هو متاح من دراسات عن تطوير المهارات والتعليم والتدريب الفني والمهني من منظور الهجرة في إطار بحثنا لما يترتب على ذلك بالنسبة للإيقاد. ثم يلي ذلك مراجعة لنظم الاعتراف بالمهارات؛ اعتماداً على الدراسات المتاحة أيضاً، ثم قسم ختامي يستعرض ما يترتب على الهجرة في الإيقاد من الفهم الأفضل لنظم تطوير المهارات والاعتراف بها.

2-2 الصلة بين تطوير المهارات والاعتراف بالمهارات

كان الهدف في الوقت الذي وُضِعَ فيه هيكل مراجعة المؤلفات هذا هو عمل مراجعة لنظم التعليم والتدريب الفني والمهني في منطقة الإيقاد وكيف تطورت هذه النظم استجابةً للعوامل الاجتماعية والاقتصادية. لكن تم إدراك محدودية إنتاج البيانات لدعم هذا النوع من المناهج في مرحلة مراجعة المؤلفات نظراً لندرة المواد المتوفرة. واتضح جلياً أنَّ التواصل الشخصي والنقاش مع الفاعلين خلال مرحلة العمل الميداني هو السبيل الوحيد الذي يمكن أن يتيح للفريق الحصول على معلومات بالعمق الكافي. ويمكننا الإشارة إلى التعليم والتدريب الفني والمهني بطريقتين: من ناحية، يُخَرِّجُ قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني بصفته شكلاً مؤسسياً خريجين بمهارات ومؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني. ومن الناحية الأخرى، يُوجَدُ مجال للمهارات الفنية والمهنية يمكن تعلمه أو اكتسابه في أيِّ مكان تقريباً سواءً في المنزل أو في العمل أو من خلال العمل المنظم مدفوع الأجر أو بأيِّ سبيل آخر. وتُقِرُّ إستراتيجية الاتحاد الأفريقي القارية للتعليم (2016 – 2025) أنَّ التعليم والتدريب الفني والمهني يجب أن يشمل كل جوانب تطوير المهارات واكتسابها، سواءً أكانت نظامية أم غير نظامية، وأنَّ اكتساب المهارات يحدث أغلب ما يحدث في الاقتصاد غير النظامي، وهي ملاحظة صحيحة في حالة بلدان الإيقاد أيضاً. وفي رأينا أنَّ الفهم الوارد أخيراً بحاجة إلى أن يُعَبَّرَ عنه مع الإقرار بالشكل النظامي المؤسسي. ولذلك فإن هذا القسم:

- يلاحظ كيفية استخدام نظم الاعترف في التحقق من المهارات التي تعلمها المشاركون في سوق العمل تعلماً غير نظامي، وفي تأكيد امتلاك العمال الذين فقدوا شهاداتهم لهذه المهارات؛
- يجادل بأنَّ نظم الاعتراف بالمعلومات تفيد في توليد معلومات أفضل لسوق العمل مما يجعل السوق أكثر فاعلية؛
- يجادل أيضاً بأنَّ لنظم الاعتراف بالمهارات مساهمة إيجابية يمكن أن تقدمها لتساعد سوق العمل في البلدان/المناطق النامية وفي دعم التعويض الكافي للمهارات؛ مما قد يسهم في تحسين الدخول وتعظيم الإنتاجية والحراك الاجتماعي وتحسين الأداء الاقتصادي للمؤسسات؛
- يلاحظ أن نظم الاعتراف بالمهارات ستساهم في تحسين فرص الباحثين عن العمل في إيجاد عمل في سياق الهجرة؛
- يلاحظ أنه لكي تعمل نظم الاعتراف بالمهارات بصورة مثالية، لا بُدَّ من أن تدعمها نظم الاعتراف الأخرى مثل اعتراف المشاركين في سوق العمل وبالأخص أصحاب العمل بمسار إصدار شهادات المهارات؛
- يلاحظ أنَّ نظم الاعتراف بالعمل بحاجة إلى أن تربط بنظام مؤهلات وطني جيد التطوير والتنظيم. وفي سياق الهجرة الدولية ذات المستويات المرتفعة، سيكون من المهم أيضاً الدخول في عملية يكون على الدول الأعضاء ضمن منطقة معينة أن يتفاوضوا من خلالها (أي العملية) على إطار إقليمي مشترك للمؤهلات يخدمه نظام مشترك للاعتراف بالمهارات.

في البدء نحتاج إلى الإجابة عن السؤال «ما معنى الاعتراف بالمهارات؟». هناك عدة طرق ممكنة لتناول هذا السؤال. فيمكن تقديم الاعتراف بالمهارات على أنه وسيلة للتعامل مع فجوة معلومات تتضمن فرد مؤهل لا يستطيع تقديم إثبات لمصدر مهاراته. ويمكن أن تقدم أيضاً بوصفها مجموعة من الأساليب التي يمكن استعمالها لتحديد الأفراد الذين اكتسبوا مهارات قابلة للتسويق دون تدريب نظامي. فيكون الاعتراف بالمهارات في هذا الصدد أداة مهمة في تخفيف الضُر على مستوى الفرد وتمكين الفرد من المنافسة على الأجور التي تناسب مهاراته. ومن هذه الناحية يكون الاعتراف بالمهارات آلية مهمة في الاعتراف الاجتماعي والإدماج الاقتصادي للفرد وفي نهاية المطاف للترقي الاقتصادي الذي يعود بالنفع على كل من يعولهم الفرد الذي نال الاعتراف بمهاراته. ومن الأهمية بمكان أنَّ الاعتراف بالمهارات يتيح إثراء القوى العاملة الوطنية أو الإقليمية من خلال الإدماج النظامي للمهارات في السوق وبالتالي توسيع دائرة الخيارات لأصحاب العمل وتعميق توفر المهارات (انظر لافينكس وآخرين، 2015). وهذه مساهمة إيجابية في زيادة الإنتاجية الممكنة

وآفاق مردود الاقتصاد. وقد عُولِجَت التحديات التي سُلِّطَ عليها الضوء في هذا النقاش وهي تحديات الاعتراف بالمهارات، من خلال توصيات منظمة العمل الدولية بخصوص تنمية الموارد البشرية (منظمة العمل الدولية، 2004)، وكذلك مبادئ منظمة العمل الدولية وموجهاتها لنهج قائم على الحقوق إلى هجرة العمالة (منظمة العمل الدولية، 2006)، والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية بشأن وصول اللاجئين وغيرهم من الأشخاص المهجرين قسراً، إلى سوق العمل (منظمة العمل الدولية، 2016).

أولاً، أُشير صراحةً إلى نظم الاعتراف بالمهارات وإلى الطريقة التي يمكن بها استخدام هذه النظام لتحديد، والتحقق من، وتشخيص المهارات التي يظهرها الأفراد الذين لا يملكون وثائق تثبت امتلاكهم لهذه المهارات بطرق معترف بها ضمن عملية استيفاء متطلبات التأهيل الفني والمهني. ففي هذه الحالات يمكن استخدام نظم الاعتراف بالمهارات لتحديد والتحقق من المهارات التي يظهرها الأفراد الذين اكتسبوا مهاراتهم عبر عملية تعليمية:

- نظامية لكن لا سبيل إلى إثباتها؛
- أو غير منظّمة حيث كان التعلم فيها ذا هيكل مرتب لكن لم تطرح فرصة الاعتراف الرسمي؛
- أو غير نظامية ولم تُوجَد فيها فُرَص تعلم ذي هيكل مرتب لكن استطاع الفرد اكتساب المهارات عبر الأنشطة اليومية.

في حين تعمل المؤهلات بمثابة عُمْلَة في سوق العمل لا سِيَّمَا إن كانت ذات جودة عالية من مؤسسات تعليمية طيبة السمعة وموثوق بها، يكون المهاجرون -واللاجئون على نحو أظهر- في الأغلب أقل حظاً من غيرهم عندما يتعلق الأمر بالقدرة على تقديم الأدلة على وجود هذه الإنجازات. وتُيَسِّرُ المؤهلات تسويق المهارات في سوق يرتبط فيه الأجر المدفوع للعمالة الماهرة بعوامل الطلب والعرض من حيث انطباقها على المؤهل في نقطة معينة من الزمان والمكان (وركوين، 2010؛ الوكالة النيرويجية لضمان الجودة في التعليم، 2016). ولنُظُم الاعتراف بالمهارات دور مهم تؤديه ضمن بيئات سوق العمل التي يكون فيها الباحثون عن العمل محرومين بسبب فقدانهم للوثائق التي تؤكد أنهم قد اكتسبوا مؤهلاً معيناً، أو التي يكون فيها الباحثون عن العمل قد اكتسبوا المهارات المطلوبة وبمقدورهم تطبيقها بنفس الدقة وبالتكرار اللذين يستطيعهما العامل المعتمد النظامي، إلا أنهم لا يستطيعون دعم زعمهم المهارة بضمان مؤسسي. وينطبق هذا أيضاً في الحالات التي يكون فيها المؤهل قد مُنِحَ في بلد آخر ولم يتم الاعتراف به تلقائياً في البلد المستضيف.

تعتمد القدرة الأدائية لسوق العمل على نوعية المعلومات، وتؤدي نظم الاعتراف دوراً مهماً في إنتاج المعلومات عن مهارات الأفراد مِمَّا يُمكِّنُهم الدخول إلى سوق العمل والمساهمة بطرق تتيح لهم نيل المقابل العادل لقاء ما لديهم من مهارات. ويضطر الباحثون عن العمل بسبب غياب المعلومات الموثوقة والمؤكدة من طرف ثالث فيما يتعلق بمهاراتهم، إلى الاشتراك في سوق العمل في وضع غير موات على الإطلاق فهم إمَّا لا يمكنهم المنافسة على الوظائف، أو إن قُدِّمَتْ لهم عروض العمل فإنهم يكونون مجبورين على قبول العمل بأجور منخفضة للغاية بالمقارنة مع المستويات الحقيقية لمهاراتهم. وبالتالي يمكن لغياب المعلومات أو رداءتها الإضرار بالمشاركين في سوق العمل. ويمكن للمأزق الذي يتسبب فيه فقدان وثيقة أو -وهو الأسوأ- عدم الحصول عليها من الأصل، أن ينطوي على تبعات سيئة جداً على الباحثين عن العمل، رهناً بما إذا كانت البيئة التي يعيشون فيها حياتهم اليومية تتيح أو لا تتيح الوصول السهل وقليل التكلفة إلى المعلومات الصحيحة وتقنيات الاتصال والنظم الفرعية الداعمة وخصوصاً الكهرباء. ففي السياقات التي يتاح فيها مثل هذا الوصول، تكاد نظم الوثائق الإلكترونية تغني تماماً عن حاجة الباحثين عن العمل إلى إخراج الإثباتات الوثائقية الأصلية المصادق عليها التي تدل على مؤهلاتهم. ومع أننا ندرك تماماً أنَّ سياق الإيقاد أقل مواتاة لمثل هذه الحلول إلا أننا نرى بأنها في طريقها لأن تصير مجدية من حيث التكلفة وأقل اعتماداً على البنية التحتية المحلية.

1-2-2 الاعتراف بالمهارات في البلدان النامية

غير أنَّ هذه الأحوال لا تتوفر في أجزاء واسعة من العالم حيث يشارك الناس في أعمال مأجورة يغلب عليها الطابع غير النظامي وحيث لا تضمن المؤهلات بالضرورة الأجور الأساسية أو جودة ظروف العمل. ففي هذه السياقات كثيراً ما يحوز الأفراد المهارات لكنهم لم يحصلوا على تدريب نظامي لاكتساب المهارات والحصول على الشهادات. وهذه في الغالب واحدة من مشكلات الفقر إذ لا تستطيع الأسر توفير تكاليف رسوم المدرسة أو برامج الكلية المهنية التي ستفضي إلى الحصول على شهادة. وتعاني الأسر في مثل هذه الظروف لدعم المتعلمين أو الطلاب أيضاً بسبب تكاليف الكتب والأدوات والترحيل. وفي أشد هذه الظروف سوءاً، لا تستطيع الأسرة تحمل تكلفة الفرصة الضائعة من جرَّاء عدم مساهمة أحد أفرادها في العمل حتى تتاح له الدراسة.

وُصِفَتْ أعلاه قيمة مساهمة الاعتراف بالمهارات باستخدام أمثلة لأشخاص يمكنهم الاستفادة من مثل هذه الفرصة. ولذا من المهم وضع فرصة الاعتراف بالمهارات ضمن سياق الاقتصاد بطرح السؤال: ما هو الأثر التراكمي المحتمل للاعتراف بالمهارات على نطاق واسع؟ قد تكون حاجة البلدان المتقدمة التي توفر تعليماً عالي الجودة بالمجان أو يكاد يكون مجانياً والتي تضمن عمومية الحصول عليه، إلى الاعتراف بالمهارات حاجة محدودة نسبياً. وفي المقابل فإنَّ البلدان التي يمكن أن تستفيد هي التي يُوجَدُ فيها مجموعات كبيرة من السكان ذات وصول محدود إلى التدريب النظامي مع كونهم قد راكموا الخبرات في أماكن العمل التي اكتسبوا فيها المهارات الفنية والمهنية خارج العملية الرسمية لمنح الشهادات. وممن يمكنهم أيضاً الاستفادة من الاعتراف بالمهارات، العمال الذين حصلوا على تدريب في مكان العمل فلديهم تدريب معترف به داخل المكان الذي يعملون فيه لكن لا يجدون الاعتراف في سوق العمل المفتوح.

2-2-2 القطاع غير النظامي

قد يكون أكبر المستفيدين من وجود نظام للاعتراف بمهارات العمل هم العمال الذين يكتسبون مهاراتهم خلال العمل في الاقتصاد غير النظامي (وركوين، 2010). ولا يعني هذا عدم وجود عمال في الاقتصاد غير النظامي قد حصلوا على المؤهلات من مؤسسات معتمدة وجديرة بالثقة. والاقتصاد غير النظامي، نظراً لكونه المساحة التي تعمل ضمنها الأعمال غير النظامية، ينتج سوق عمل للمهارات التي لا تتقيد بالضرورة بمتطلبات التوثيق الرسمي كما هو الحال في الاقتصاد النظامي. والنقطة الرئيسية هنا هي أنَّ القوى العاملة في الاقتصاد غير النظامي ستضم على الأرجح أعداداً كبيرة من العمال الذين قد يرغبون في الحصول على اعتراف بمهاراتهم حتى يستطيعوا المنافسة بصورة أوسع على العمل في كُلٍّ من أسواق العمل النظامية وغير النظامية. ومن البَيِّنِ كذلك أنَّ اقتصادات البلدان النامية تضم قطاعات غير نظامية أكبر وتقدم مدى واسعاً نسبياً من السلع والخدمات وهي تولد الطلب على أنواع معينة من المهارات.

وعلى المستوى الدولي ظَلَّ عدم الاعتراف بالمؤهلات الرسمية عبر الحدود ماثلاً زمناً طويلاً وذلك لأسباب مختلفة. ففي عدد من البلدان تأخر التفكير في البعد الدولي بسبب غياب الوعي بوجود آليات التأهيل والاعتراف، وفي حالات أخرى، لم يتم إعطاء الكثير من المصداقية لقيمة إجراءات الاعتراف والتوثيق الموجودة في البلدان الأخرى. وقد ثبّط غموض التغييرات في النظم المهنية المحلية والأجنبية والمؤهلات التي يبدو عليها انعدام الصلة أو قدم العهد، داخل الوطن وخارجه، من البحث عن الخيارات المتاحة. وفي الوقت الراهن يجعل الحجم المتزايد للهجرة طلباً للعمل وتشتتها الجغرافي عبر العالم من الصعب إدراك إلى أيِّ حَدٍّ كانت في العقود السابقة محدودةً هي معلومات الباحثين عن العمل بل ومعرفة أو خبرة أصحاب الأعمال أيضاً في الإدارة الاستباقية لخصائص مؤهلات القوى العاملة لديهم، سواءً أكان ذلك داخل القُطْر أو عبر الحدود الدولية.

ونظراً لأنَّ الحكومات لم تنظر بعد إلى نظم الاعتراف باعتبارها من أدوات الخطوط الأمامية لتسهيل هجرة العمالة؛ فإنَّ فكرة استحقاق هذه الخدمة لم تطرأ لهم. ولأنَّ تعزيز نظم المؤهلات والاعتراف -إن وُجِدَتْ هذه النظم في شكل متسق- لم يبدأ بعد؛ تندر المعلومات المكتملة والموثوقة، وبسبب ذلك يُنظَرُ إلى عملية الاعتراف باعتبارها تنطوي على مخاطرة (إكوريس، 2016). وستظل فائدة إجراءات الاعتراف والتحقق في ظروف اللجوء والهجرة، فائدةً محدودة القيمة ما لم تدمج إلى عمليات انتقال جديرة بالثقة ومستقرة وبوصول مفتوح إلى هذه الإجراءات. ويتباين التطور السريع لنظم الاعتراف وعمليات التأهيل والاعتراف حسنة الدعم والمعلن عنها جيداً في الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، تبايناً شديداً عن الظروف الماثلة في سياقات البلدان النامية، مثل ظروف منطقة الإيقاد.

3-2-2 المِهَن المنظّمة

جانب آخر مهم من جوانب الهجرة هو أسواق العمل المنظّمة حسب المهنة والتي كانت معزولة عن بعضها البعض في الحالات التي يمثل فيها المنح الرسمي للشهادات حاجزاً أمام الدخول إلى سوق العمل المهني. وانطبق هذا الأمر، على سبيل المثال، في حالات التراخيص المهنية مثل الحِرَف والمِهَن المنظّمة بلوائح (مثلاً: المحاسبة، التمريض، الهندسة). وللدفع قدماً بالتكامل الاقتصادي الإقليمي، يُجادل بضرورة وضع ترتيبات تذهب أبعد من مجرد التجارة في السلع والخدمات لتتيح حرية حركة العمالة، وبأنَّ توزيع رأس المال البشري حسب احتياجات القوى العاملة بوسعه أن ينهض بالنشاط الاقتصادي. وتُبذَلُ الجهود حالياً في هذا الاتجاه في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والإيكواس، وأيضاً في جماعة شرق أفريقيا؛ حيث توافق البلدان الأعضاء بشأن متطلبات وشهادات وتراخيص بعضها البعض عند مواءمتها أو اعتبارها متعادلة أو التزام معيار دولي (كرونجيه، 2015).

3-2 دور مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني في النهج الشامل

يأخذ النقاش أعلاه كمسلّمة، أنَّ التعلم الفني والمهني غير النظامي وغير المنظّم سيستمر في دعم تراكم المهارات إلى جانب نظام التعليم والتدريب الفني والمهني النظامي العام والخاص. وهنالك العديد من المسارات لهؤلاء الأفراد -ويحظى بعضهم بقدر أكثر منها- لاكتساب المهارات الفنية والمهنية، لكن من الناحية العملية لن تكون استطاعة الاستفادة من هذه الفُرَص متساوية نظراً لوضع كل فرد (العمر، نوع الجنس، الموقع، موارد الأسرة، الخبرة العملية، الوضع الوظيفي، المؤهلات، موارد الوقت الشخصي، سياسة الحكومة، وغير ذلك). فعلى الأرجح أنَّ الأفراد سيدفعون إلى خيارات الدراسة والتعليم بناءً على «وضعهم» وكذلك بناءً على توقعاتهم، وثقتهم بأنفسهم، وعلى الدور الذي يشغله التعليم الفني والمهني في خططهم.

ومن المهم في سياق هذه الدراسة أن يُعرَف ارتفاع مستويات الطلب على كل من التعليم العام والتعليم الفني والمهني الماثل حالياً والذي يمكن توقعه في المستقبل المنظور وسط سكان منطقة الإيقاد. وعليه يجب، من حيث المبدأ، تشجيع استثمار الأفراد في تحصيل المزيد من المهارات الفنية والمهنية ذات الجودة المعقولة، بغض النظر عمَّا إذا كان هذا التحصيل عبر قنوات نظامية أو غير منظّمة أو غير نظامية، عامة أو خاصة. ويدفع بهذه الحجة على افتراض أن يكون تصميم أنواع التعلم النظامي وغير المنظّم مختلفاً لتلبية ما هو محدد من احتياجات المشاركين والنتائج المتوقعة ضمن محدودية الموارد. وستتضمن أساليب التصميم الخاصة بالتعلم (حسبما أخذت عن سيمكِنز، 1977): الغاية، والمدة (دورة واحدة أم دورات متعددة)، دوام كامل أم جزئي، اعتماد من عدمه، التوقيت، المحتوى، طريقة التدريس (مرتكزة على المعلم أم على الطالب)، تخصيص فردي/موحد، نظري/عملي/قائم على المعلومات، مستند إلى مطلوبات مسبقة، منهج التقييم، ومنهج التقديم.

اعتمدت نقطة البداية هذه لتفادي استبعاد أيِّ فرصة تعليم أو تدريب مناسبة لغرض المتعلم وذات جودة كافية. وعليه ينبغي ألا يقتصر نهج تقديم المهارات في مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني على النهج النظامي المقيد. ويمكن النظر إلى قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني أكثر فأكثر على أنه شكل مؤسسي ينتج خريجين بمهارات التعليم والتدريب الفني والمهني ومؤهلاته من شهادات إلى دبلومات إلى مستويات تخرج. ومن الناحية الأخرى، وكما لُوحِظَ آنفاً، يُوجَدُ مجال من المهارات الفنية والمهنية يمكن تعلمه أو اكتسابه في أيِّ مكان تقريباً، سواءً في البيت أو في العمل أو من خلال العمل النظامي المأجور، في الاقتصاد غير النظامي أو في المجتمع.

ويعتمد هذا نهجاً متكاملاً ومنتظماً فيما يخص تحديات تطوير المهارات والاعتراف بها. ويعني هذا أنه لا يمكن النظر إلى احتياجات المهاجرين إلى تطوير المهارات والاعتراف بها على نحو منفرد، بل يجب النظر إليها من حيث العلاقة باحتياجات المواطنين ممن هم في سن العمل إلى المهارات والاعتراف. وسبب التأكيد على هذا الأمر هو البطالة الواضحة بين الشباب وتحديات البطالة التي تثقل كاهل كل سوق عمل وطنية من أسواق مجتمع الإيقاد. وفضلاً عن ذلك، من الضروري التعامل مع مسائل تطوير مهارات المهاجرين والاعتراف بها بالاقتران مع الوضع الماثل في كل سوق محلية من أسواق العمل وعدم تكوين نظم متوازية للعمال المهاجرين والمواطنين.

ثمة تباين في وفرة المعلومات عن نظم التعليم والتدريب الفني والمهني لدول الإيقاد. ومثال جيد على هذه الحال هو قاعدة بيانات العالم للتعليم والتدريب الفني والمهني الخاصة بمركز اليونيسكو الدولي للتعليم والتدريب التقني والمهني، وهي تضم مخزون ثمين من الدراسات عن نظم التعليم والتدريب الفني والمهني الوطنية لكل بلد على حدة. أما من البلدان الأعضاء في الإيقاد فوحدهما يوغندا (2014) وكينيا (2013) اللتان توجد لهما «نظرة شاملة» وطنية (مركز اليونيسكو الدولي للتعليم والتدريب التقني والفني، 2015، أ، 2015، ب). وليس المقصود بهذا البتة انتقاد مركز اليونيسكو الدولي للتعليم والتدريب التقني والفني، إذ إن توسيع قاعدة البيانات يعتمد على التعاون مع المؤسسات المحلية التي تتم دعوتها لتقديم دراسات ومع مؤسسات محلية أخرى تتحقق من هذه الدراسات.

لذا فقد رَكَّزَتْ هذه المراجعة للمؤلفات على استخدام البيانات التي أتاحت ما يكفي من إمكانية المقارنة بين سبعة بلدان لإبراز مؤشرات في السكان (مثلاً: الشباب، الموقع الجغرافي، نوع الجنس، آخر مرحلة دراسية عند الخروج من المدرسة) من شأنها طرح تحديات لكل نظام وطني للتعليم والتدريب الفني والمهني فيما يتعلق بتلبية الطلب من المواطنين والمهاجرين على حَدٍّ سواء.

معدل التمدن في دول الإيقاد بخلاف جيبوتي -الدولة الأكثر تمدناً- عند 40 في المائة فما دونها (الجدول 2). وهذا يعني أنَّ جميع الأنشطة المتعلقة بالتعليم والتدريب الفني والمهني لا بُدَّ أن تأخذ في الحسبان التوزيع السكاني المتفرق والدخل المحدود نسبياً بالمقارنة مع المجموعات السكانية المتقاربة التي تسهل نسبياً خدمتها.

الجدول 2. السكان الحضريون في سبع من الدول الأعضاء في الإيقاد، 2015

الدولة العضو	السكان الحضريون (بالملايين)	كنسبة مئوية من السكان	نسبة النمو 2015-1990
جيبوتي	0.717	77	1.8
أثيوبيا	19.447	19	4.8
كينيا	12.103	26	4.3
الصومال	5.501	40	4.1
جنوب السودان	5.502	19	4.1
السودان	13.065	34	2.9
يوغندا	6.464	16	5.4

المصدر: البنك الدولي، 2016 أ

تقل نسبة عمالة الشباب في كل دولة من دولة الإيقاد عن نسبة عمالة مجموع السكان الذين هم في سن العمل. وتتباين حدة هذه المشكلة تبايناً واسعاً فيما بين هذه البلدان (الجدول 3). وجدير بالذكر أيضاً أن جزءاً ممن تتراوح أعمارهم بين 15 على 24 سنة سيكونون خارج القوى العاملة بسبب انخراطهم في صفوف الدراسة (وبالتالي لا يبحثون عن عمل).

الجدول 3. نسبة العمالة إلى السكان في سبع من دول الإيقاد، 1991 و2016

	مجموع السكان في سن العمل		السكان الشباب	
	% الأعمار من 15 فما فوق		% الأعمار 15 -24	
الدولة العضو	1991	2016	1991	2016
جيبوتي	43.6	49.0	41.4	37.6
أثيوبيا	76.5	78.2	72.3	71.2
كينيا	66.7	59.8	45.1	30.5
الصومال	52.2	50.7	41.4	38.8
جنوب السودان	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة
السودان	44.1	41.8	31.6	22.7
يوغندا	81.0	83.1	62.8	72.5

غ. م = غير متاحة
المصدر: البنك الدولي، 2016 أ

التركيز الموضوعي الرئيسي للجدول 4 أدناه هو فروقات المشاركة في سوق العمل حسب الجندر في الإيقاد وفقاً لما تظهره نسب مشاركة الإناث وبمعدل العاملات في القوى العاملة الفعلية. ويمثل ضعف مشاركة الإناث في القوى العاملة نقصاناً في الإنتاجية وأيضاً تضييقاً لفرص الشابات. والفروقات أبرز ما تكون في السودان.

الجدول 4. نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة (الأعمار من 15 فما فوق) في سبع دول أعضاء في الإيقاد، 2015

الدولة العضو	نسبة المشاركة في القوى العاملة الأعمار 15 فما فوق		عدد العاملات (بالملايين)	نسبة الإناث في القوى العاملة
	ذكر	أنثى		
جيبوتي	68.1	36.5	0.3	34.9
أثيوبيا	89.1	77.0	48.4	46.9
كينيا	72.1	62.1	18.6	47.0
الصومال	75.9	33.2	4.0	31.0
جنوب السودان	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة
السودان	72.2	24.3	10.9	25.5
يوغندا	87.7	82.3	17.7	49.3

غ. م = غير متاحة
المصدر: البنك الدولي، 2016 أ

ويوجه الجدول 5 الانتباه إلى فُرَص الشباب في بلدان الإيقاد الذين (حتى 2015) لم يكملوا تعليمهم الأوَّلي أو الذين لم يكملوا المرحلة الأولى من تعليمهم الثانوي. وتمثل احتمالات دخول المجموعتين إلى التعليم العالي أو حتى فُرَص التعليم والتدريب الفني والمهني، حسب المطلوب كحد أدنى من التعليم المدرسي، تحدياً هائلاً.

الجدول 5. معدلات إكمال التعليم الأوَّلي والمرحلة الأولى من التعليم الثانوي كنسبة مئوية من بين الفئة العمرية المعنية في سبع دول أعضاء في الإيقاد، 2015

الدولة العضو	الأولي		الثانوي المتوسط	
	ذكر (%)	أنثى (%)	ذكر (%)	أنثى (%)
جيبوتي	68	59	49	41
أثيوبيا	55	53	30	29
كينيا	1051	1061	85	84
الصومال	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة
جنوب السودان	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة
2السودان	59	54	53	48
يوغندا	53	53	27	25

ملاحظات:
غ. م = غير متاحة
1 يشمل هذا الرقم عدد المتعلمين المكملين من البالغين والقصر.
2عند عدم توفر البيانات للسنة المحددة أو لكامل المدة أو حساب معدل النمو لفترة تقل عن كامل المادة يتم تقديم آحدث قيمة.

المصدر: البنك الدولي، 2016 أ، 2018.

يسعى هذا القسم المتعلق بالتعليم والتدريب الفني والمهني إلى أخذ نهج أوسع، وبذلك يمكننا على نحو مفيد أن نحدد السكان، في بلدان دراسة الحالة، الذين قد يُتَوَقَّعُ منهم اللجوء إلى التدريب الذي يقدمه التعليم والتدريب الفني والمهني، أو الذين قد يحتاجون إلى شكل من أشكال المساعدة في التدريب الفني والمهني. وينبغي لنظم تطوير المهارات والاعتراف بها أن تستجيب للبيئة المؤسسية وبيئة سوق العمل اللتين تكتنفانها. وسيكون الشاغل ههنا هو نقاط محدودية أثر نظم الاعتراف.

ونختم هذا القسم بملاحظة أكثر تفاؤلاً وهي أهمية الإقرار بأنَّ ظهور النظم الكبرى للاعتراف بالمؤهلات آخذ في الاستمرار والتوسُّع في البلدان النامية. ويبدو أنَّ بمقدور هذه النظم التحقق من مختلف أشكال التعليم؛ رهناً بمتطلبات فنية وبياناتية مهمة. وينبغي أن يكون من الممكن -أو أن يقرب من ذلك على الأقل- التحقق من التعليم الذي حَصَّلَهُ الفرد خلال مسار التعلم طيلة حياته. وفي سياق الإيقاد يمكن تعديل هذه النظرة للتحقق من التراكم التعليمي للفرد من أجل دعم فُرَص العمل القابل للديمومة.

4-2 نظم الاعتراف

نتأمل في هذا القسم استخدام مصطلح «اعتراف»، ما هو موضوع الاعتراف وما هي النظم والمقاربات التي تم اتباعها دولياً؟ ونلقي أيضاً نظرة على الابتكارات الصاعدة التي يمكن أن تقدم للإيقاد فرصةً للقفز على البلدان التي تتبع مقاربات أكثر تقليدية. ويُختَتَمُ هذا القسم بمراجعة لنظم الاعتراف الموجودة حالياً في الإيقاد.

2-4-1 المعرفة والمهارة والكفاءة

يُعطَى الاعتراف بالمهارات في السياق المهني عادة مكان الصدارة، لكن ينبغي أن يُؤخَذَ في الحسبان أن التعلم البشري يتضمن على الأقل ثلاثة مجالات تحظى باتفاق عام،وهي: المعارف، والمهارات، والكفاءات. وتشكل المجالات الثلاثة هذه مجموعة مترابطة تمثل ما يعرفه الشخص، وما يستطيع فعله، وما يستطيع تطبيقه في سياق معين. ولن يُستَعرَضَ هنا الجدل المتعلق بالنواحي الفنية بشأن الاختلافات بين المجالات الثلاثة واستخدامها في السياق الدولي، إنما يكفي القول إنَّ معظم البلدان -باستثناء بعض الفروق والتوليفات- تستخدم هذه المجالات طبقاً للتلخيص الوارد أدناه (كيفي وتشاكرون، 2015، ص189-192):

المعرفة القدرة على استدعاء وعرض المعلومات

المهارة القدرة على الفعل

الكفاءة تطبيق المعارف والمهارات في سياق

ومن المفيد عند بحث الفائدة المحتملة لتطوير المهارات والاعتراف بها للتنقل المنتظم للعمالة، النظر في المجالات الثلاثة. ولا بُدَّ للتصنيف والوصف المستعملان في السياق المهني تحديداً أن «يسمحا بصلاحيتها لما في البلدان الأخرى من مؤهلات لحركة الأفراد وأن يسمحا بإمكانية المقارنة مع هذه المؤهلات» (اليونسكو، والإيكواس، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013، ص16). ومن الجدير بالذكر أيضاً دور ومساهمة المهارات القابلة للنقل، ومهارات تقنية المعلومات والاتصالات، ومهارات مراعاة البيئة ضمن السياق العالمي. (غراينجر، 2015).

2-4-2 الاعتراف بالتعليم

الاعتبارات الرئيسية هنا هي: ما هو التكوين الذي نحاول الاعتراف به؟ وكيف يمكن الاعتراف بهذا التكوين؟ وأيضاً: ما هي الاتجاهات الدولية في هذا الشأن؟ وبالاستناد إلى وصف المعرفة والمهارة والكفاءة الوارد أعلاه، يُعرَّفُ مصطلح «الاعتراف بالتعليم» كما يلي (كيفي وتشاكرون، 2015، ص191):

الاعتراف بالتعليم المبادئ والعمليات التي يتم من خلالها إظهار معارف ومهارات وكفاءات الشخص والتوسُّط لها وتقييمها لغايات إصدار الشهادات والتقدم والمكانة المهنية

يُسبِغُ المجتمع الحديث قيمة عظيمة على الاعتراف الرسمي بالتعليم بحيث تمثل المؤهلات موشراً متفقاً عليه وموثوقاً به لمعارف ومهارات وكفاءات الأفراد. والتحدي في الكثير من أجزاء العالم -وبشكل أكثر حدة في حالة المهاجرين- هو أنَّ هذا المؤشر كثيراً ما يكون تكوينه ضعيفاً، وفي أكثر الأحيان يصعب جداً التحقق منه. ومن الجوانب المهمة في الاعتراف مشروعية، التي يُشَارُ إليها أيضاً بالكفاءة، الهيئة التي تصدر الضمان للعملية. وسنعود إلى هذه النقطة لاحقاً في هذه الورقة لأنها نقطة شائكة، وتحديداً عندما لا يكتمل وجود مناهج الاعتراف الأكثر تقليدية، من نوع المناهج الموجودة في البلدان المتقدمة.

إنَّ الانتشار العالمي للأطر الوطنية والإقليمية والعالمية للاعتراف بالمؤهلات بصورة تُحَسِّنُ من الشفافية وإمكانية المقارنة العالمية، وسيلة مهمة عُولِجَتْ من خلالها بعض أوجه الضعف هذه خلال العقود الثلاثة الماضية. ولكن وُجِدَتْ أيضاً نُهُج أخرى وسيظهر غيرها بلا شك مع استمرار تفكيرنا في التطور. ومن الجدير بالتنويه الدور البارز لهيئات تقييم المؤهلات في ترجمة المؤهلات الأجنبية إلى عملة مقبولة محلياً. وتشمل مناهج الاعتراف الأخرى «الاتفاقيات الإقليمية، واتفاقيات الاعتراف بالمهن، والمعايير المهنية، ومقاييس التعلم، إلى جانب نظم التصنيف المهني والتعليمي». (كيفي وتشاكرون، 2015، ص112). ومؤخراً احتل استخدام المؤهلات الرقمية محل الصدارة للاعتراف بالتعلم بطرق جديدة ومبتكرة (كيفي وتشاكرون،

2018). ومن المهم في هذا السياق أيضاً ذكر الاعتراف بالتعلم السابق. ويتناول النقاش أدناه فكرة موجزة عن كل واحد من هذه النظم، ويسبق كل تفصيل بتعريف رفيع المستوى بمثابة نقطة مرجعية.

2-4-3 المؤهلات وأطر المؤهلات

المؤهل النتيجة الرسمية لعملية تقييم وتحقق، ويتم الحصول عليه بعد أن تقرر هيئة مختصة أنَّ الفرد قد حقق نتائج التعلم الخاصة بمعيار معين (اللجنة الأوروبية، 2016، ص1)

إطار المؤهلات تصنيف هرمي لمستويات برامج التعلم النظامية وما يرتبط بها من مؤهلات وشهادات (كولس وآخرون، 2014، ص17).

يمكن تتبع أصل ما نعرفه اليوم بالمؤهلات وأطر المؤهلات، إلى أواخر الثمانينيات من القرن العشرين حين برز مفهوم الإطار الوطني للتأهيل في المملكة المتحدة وكانت جذوره الفكرية هي منهج الكفاءة بإزاء التعليم المهني وهو منهج يعود أصله إلى إنجلترا. وتم تطوير الفكرة إلى إمكانية التعبير عن جميع المؤهلات في صورة نتائج، دون تحديد مسارات أو برامج للتعلم (يونغ، 2005، حسب ما ورد في كيفي وتشاكرون، 2015). ووُضِعَ أول جيل من الأطر الوطنية للتأهيل في أستراليا، وإنجلترا، وإيرلندا، ونيوزلندا، وسكوتلندا بين 1989 و1994 (كولس وآخرون، 2014). وفي الكثير من الحالات أُعتُبِرَتْ هذه الأطر الوطنية للتأهيل متخلفة عن تحقيق وعودها الأصلية (ماكبرايد وكيفي، 2010)، وتسببت معارضتها النشطة من ناقديها -وأكثرهم من قطاع التعليم العالي- إلى عمل تغييرات في المفاهيم الأولية كان أبرزها في أستراليا. كانت التحديات أقل حدة في إيرلندا وأسكوتلندا، في حين أفضت الضرورة إلى تغييرات مهمة في إنجلترا ونيوزلندا وجنوب أفريقيا، وبعضها حدثت مؤخراً في 2009. وعلى الرغم من النقد والتحديات لم يقتصر وضع الأطر الوطنية للتأهيل وتطبيقها على بلدان الجيل الأول (المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني، 2010؛ تشاكرون، 2010). فقد صار وضع أطر المؤهلات في الوقت الراهن ظاهرة عالمية إذ تشارك 60 في المائة من البلدان تقريباً (130) في عمليات وطنية. وفضلاً عن ذلك، تعمل أربعة أقاليم على الأقل حالياً على وضع أطر للمؤهلات، وتعمل نحو 80 دولة على وضع أطر مؤهلات تتجاوز الحدود الوطنية.

ويبرز عدد من السمات الرئيسية للمؤهلات حسب التصور الوارد هنا (مأخوذة عن المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني، 2012):

- تستند المؤهلات إلى نتائج التعلم – يجب أن يوضح المؤهل الشيء المتوقع من حامله أن يعلمه، وأن يكون قادراً على فعله، وأن يفهمه.
- ترتبط المؤهلات بعمليات التقييم والتحقق – يجب أن يعتمد المؤهل على إجراءات تقييم موثوقة وصحيحة قادرة على الإحاطة بجوهر المعارف والمهارات والكفاءات التي يحوزها الفرد المتعلم.
- تعتمد المؤهلات على معايير متفق عليها – المعايير هي مناط الإسناد الذي تدور حوله عملية التأهيل بأسرها وهي حاسمة لأهمية المؤهل بالنسبة للجهات المستفيدة من المؤهل مستقبلاً ومنها سوق العمل.
- تُمنَحُ المؤهلات عقب عملية اعتراف – المؤهل «ورقة قِيمة»، ويعتمد رواجها على ما تحمله من خاتم موافقة أو اعتراف رسمي. ويمكن اعتبار الاعتراف الخطوة الأخيرة في عملية التأهيل؛ الخطوة التي تؤكد أنَّ العملية قد أُجرِيَتْ على النحو الصحيح وأنَّ المؤهل جدير بالثقة.
- تمنح الهيئات المختصة المؤهلات وتشرف على جودة التسليم.

كما ذكر كولس وآخرون (2014): «يمكن لأطر وطنية للمؤهلات أكثر تطوراً أن تلعب دوراً في تسهيل التفاعلات بين أصحاب المصلحة، وإنشاء نظم متسقة للمؤهلات، وضمان مناسبة المؤهلات لغرضها، ودعم عمليات أوسع لضمان الجودة، وللاعتراف بالتعليم المكتسب خارج التعليم والتدريب النظاميين، والدفع بإصلاحات تعليمية أشمل». والأهم بالنسبة إلى هذه الدراسة بشأن حركة العمالة في الإيقاد، هو أنَّ الأطر الوطنية للمؤهلات يمكنها أيضاً أن تجعل النظم الوطنية للمؤهلات أكثر شفافية للأجانب. ومن السمات الرئيسية لأطر المؤهلات الفصل بين «عملية التدريب وعملية منح الشهادة لإعطاء المشروعية ووصف محتوى وقيمة نتائج التعلم بالنسبة إلى صاحب المؤهل»؛ مِمَّا يُمَكِّنُ الأطراف الخارجية من التكيف مع «سياق النظم والبلدان» (اليونسكو، والإيكواس، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2013، ص16).

وقد كُلِّفَتْ منظمة العمل الدولية بإجراء بحث في موضوع أطر المؤهلات (انظر ألَيَس، ورافي، ويونغ، 2009؛ ألَيَس وآخرون، 2009؛ ألَيَس، 2010؛ 2017). وأفضل وصف للنتائج الرئيسية لهذا البحث هو أنها متفائلة بحذر. وقد أُثِيرَتْ شواغل بشأن وعود الأطر الوطنية للمؤهلات، في حين «لم يُوَثَّق إلا القليل عن فاعلية الأطر الوطنية للمؤهلات في إحداث تغيير في نظم تطوير المهارات أو في استعمال المُخَدِّمين، والعمال، ومقدمي التدريب لها» (ألَيَس، ورافي، ويونغ، 2009، صv).

> لا تزال الإدعاءات القوية عمَّا يمكن للأطر الوطنية للمؤهلات تحقيقه تصدر. ولكي يتعلم واضعو السياسات في البلدان الأخرى من تجربة الأطر الأولى للمؤهلات، لا بُدَّ من وجود تصوُّر لما إن كانت هذه الأطر قد حققت أهدافها بالفعل أم لا، وتصوُّر عن الكيفية التي حققت بها هذه الأهداف (ألَيَس وآخرون، 2009، ص4).

وفي بحث أحدث تم الإقرار بوجود «بعض الأدلة على تحقق تأثير بما في ذلك تأثيرات محتملة غير مباشرة» (ألَيَس، 2017). ومن الموضوعات الرئيسية للبحوث أيضاً حقيقة وجود اقتباس مستفيض للسياسات (انظر ألَيَس، ورافي، ويونغ، 2009؛ وتشاكرون، 2010). وقد عُبِّرَ كذلك عن الرأي القائل إنَّ الأطر الوطنية للمؤهلات ليست حلولاً سريعة، وإنه لا بُدَّ من توخِّي الحذر قبل الشروع في وضع الأطر وتنفيذها في حين أن أجزاءً أخرى من نظام التعليم والتدريب قد تكون ضعيفة وبحاجة إلى التمويل والدعم. فهذه النتائج وغيرها مهمة، نظراً للعديد من الأسباب، للدراسة الحالية بشأن دور تطوير المهارات والاعتراف بالمهارات في دعم وبسط تأثير النظام الإقليمي للتنقل المنتظم للعمالة. وينبغي للنظام الإقليمي أن يأخذ في الحسبان أنَّ المُخَدِّمين بحاجة إلى أن يثقوا في المؤهلات المعروضة. والأهم، تتزايد ضرورة امتلاك المؤهلات حتى يتسنى الدخول إلى أسواق العمل:

> وما أجدى نفعاً في الماضي قد لا يستمر على ذلك. فمع تزايد ضرورة الدبلومات والشهادات للدخول إلى أسواق العمل، يصبح امتلاكها أيضاً غير كافٍ أكثر فأكثر. فعلى سبيل المثال، في فرنسا يمكن لاقتران تضخم المؤهلات وتزايد بطالة الشباب وزيادة العقود قصيرة الأجل، أن يعارض الاتفاقيات المضمنة بشأن مستويات التدريب والمستويات المهنية (ألَيَس، 2017، ص55).

عامل مهم آخر هو «الاتجاه التصاعدي للتعليم والتدريب الفني والمهني» لأنَّ المُخَدِّمين لا يسعهم دوماً التعبير عمَّا يريدونه في تطوير المهارات، فينتج عن ذلك توقعات غير واقعية ويؤدي في النهاية إلى غياب الثقة في حامل المؤهلات وتناقص فرص تشغيله (ألَيَس، 2017). وتشدد منظمة العمل الدولية بقوة على بناء المؤسسات والعلاقات القوية مع الشركاء المجتمعيين. ونحن نتفق بقوة مع هذه النقطة وهي تشكل موضوعاً مركزياً في هذا التقرير.

وثمة نقطة أخرى ينبغي أخذها في الاعتبار وهي لزوم التحذير من التشبث بوضع الأطر الوطنية للمؤهلات بنفس الشكل الذي نفذته بعض البلدان الأولى في هذا المضمار. فللأطر الوطنية للمؤهلات أشكال متعددة ولا تتطلب في الأغلب إلا بعض التعديلات الطفيفة لكي تعمل بفاعلية دون الحاجة إلى عمل تحول جذري في النظام القائم:

> التطور التدريجي لاطر المؤهلات بالبناء على النظم القائمة وعدم إحداث تغييرات غير ضرورية حيث تُوجَدُ ثقة في النظم والمؤهلات وفهم لها، هو كذلك أمر مهم. وربما الأهم هو أنَّ الدراسة تبين بجلاء أهمية النُهُج الشاملة بإزاء إصلاح العمل وإصلاح نظم التعليم والتدريب الفني والمهني، وهو ما دعمته منظمة العمل الدولية من حيث المبدأ لسنوات عدة (أَلَيَس، 2017، ص4).

ومن المهم أيضاً أن تذكر هنا المؤهلات الدولية، فهذا اتجاه متنامي (انظر المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني، 2012) لكنه لا يتواءم تماماً مع نظم المؤهلات الأكثر رسوخاً التي تُدَارُ إدارة مُحكَمَة من هيئات الدولة، والتي يمكن الجدل بأنها أبطأ تكيفاً مع الاتجاهات الجديدة. ويمكن للمؤهلات التي تُقَدَّمُ عبر الحدود أن تلعب دوراً مهماً في الأقاليم التي تُوجَدُ فيها هجرة كثيفة مع وجود نظم وطنية غير متطورة بما يكفي.

2-4-4 تقييم المؤهل

تقييم المؤهل تحليل وتقييم مكتوب، تقوم به هيئة مختصة، للمؤهلات الأجنبية للفرد (هيئة المؤهلات لجنوب أفريقيا، 2006، ص5)

لا يقتصر تقييم المؤهلات على الاعتراف بها بل قد يشمل المسميات المهنية وكذلك -في بعض الأحيان- التعليم غير المُنَظّم وغير النظامي. ويسبق تقييم المؤهل ظهور أطر المؤهلات بعدة عقود. ويتضمن الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية: (1) عملية تفضي إلى فهم ما يشير إليه مؤهل معين، (2) ونتيجة تلك العملية، وهي قرار بقبول المؤهل لغرض معين – أي إقرار بملاءمة المؤهل للغرض منه. ولا تتعارض هذه الأنشطة بالضرورة.

ومع أنَّ طرفاً فاعلاً واحداً قد يكون قادراً على التقييم وله أيضاً سلطة الاعتراف بمؤهلات معينة، لا بُدَّ من فصل هذين الأمرين فينبري لكل واحد منهما طرف فاعل مختلف. ولا بُدَّ لهيئة اتخاذ القرار من امتلاك ما يكفي من المعارف والمعايير والموارد بما يتيح عمل تقييم داخل الهيئة إن هي لم تستفد من خدمات شريك تقييم خارجي. ومن الضروري عمل حوارات مع المُخَدِّمين والعمالة المنظمة لضمان أنَّ الهيئة المكلفة بالاختصاص أهل للثقة.

ويقوم نهج تقييم المؤهل على مبادئ توجيهية عالمية موجودة -من بين مصادر أخرى- في اتفاقية لشبونة للاعتراف بالمؤهلات العلمية (1997)، التي تميز بين المراكز الوطنية للمعلومات وهيئات الاعتراف المختصة. وتنطبق هذه الاتفاقية على التعليم العالي في أوروبا لكن لها معادل في أفريقيا: اتفاقية أروشا لأفريقيا (1981) (التي تم تحديثها وتعديل اسمها في العام 2014 إلى اتفاقية أديس). والنهج المستعمل في تقييم المؤهل مهم بالنسبة لأفريقيا -وللهجرة في الإيقاد تحديداً- لأنه يوفر مساراً بديلاً للاعتراف بالمهارات مع الإقرار بأنه مسار أكثر رسميةً. وهو أيضاً المسار السائد الذي يجري تطويره في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للتعامل مع تدفق المهاجرين:

> تم اتخاذ خطوات كبيرة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتسهيل قابلية نقل المؤهلات والمهارات الأجنبية وقد شمل هذا مؤخراً اللاجئين المتعلمين القادمين من مناطق الحروب في الشرق الأوسط وأفريقيا... ويتوفر إمكان الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية حالياً في أيِّ مكان تقريباً من بلدان المنظمة. غير أنَّ العملية في العديد من البلدان الأعضاء قد تكون طويلة ومتضمنة للكثير من الفاعلين وقد تكون مُحبِطَة بسبب غياب الشفافية. ولذلك ركزت التطورات الأخيرة، فيما يتعلق بسياسة الاعتراف بالمؤهلات، على تسريع العملية وتعميم نظام الاعتراف ورفع الوعي بإجراءات الاعتراف (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2017، ص11).

وطبقاً لنهج اتفاقية لشبونة للاعتراف بالمؤهلات العلمية، تقوم المراكز الوطنية للمعلومات بالتقييم وتقديم النصح الذي يُرَادُ له أن يكون منطبقاً انطباقاً عاماً قدر الإمكان، لكنها لا تتخذ قرارات مُلزِمَة، في حين تصدر هيئات الاعتراف المختصة قرارات مُلزِمَة بشأن الاعتراف. فتقييم المؤهلات الأجنبية (أحد الجانبين

الموجزين أعلاه) عمل معتاد للمركز الوطني للمعلومات. وبخصوص هيئات الاعتراف المختصة؛ فإنَّ «مختصة» هذه تشير إلى الوضعية القانونية و/أو التوافق العام مع شبكة ممارسات تتيح لهيئة الاعتراف المختصة عمل تحديدات واتخاذ قرارات في الطلبات. وفي بعض الأحيان تكون هيئة الاعتراف المختصة قادرة فنياً على تحديد مدى «تطابق» المؤهلات أو تحديد الاختلافات المقدرة بينها، لكن الوضع الأمثل هو أنَّ هذه العمليات تنسجم بشكل أوثق مع تلك التي يتعهدها المركز الوطني للمعلومات. وهيئات الاعتراف المختصة عامة تحيل بخصوص المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات إلى المركز الوطني للمعلومات الذي يقوم بدور إرشادي.

والأهم وجود تمييز عالمي بين هيئات الاعتراف المختصة بالاعتراف الأكاديمي وتلك المختصة بالاعتراف المهني (راوفارجيرس، 2003 حسب الاستشهاد الوارد في هيئة المؤهلات لجنوب أفريقيا، 2005). وتشمل هيئات الاعتراف المختصة بالاعتراف الأكاديمي مؤسسات التعليم العالي والهيئات الممثلة لها، وتركز عامة على مستويين: (1) مرحلة ما قبل التخرج؛ حيث التركيز على مؤهلات الدخول عند مستوى الخروج من المدرسة وملاءمتها لشروط القبول في برامج التعليم العالي، وحيث تصدر القرارات من مجالس الثانويات العامة وغيرها من الهيئات المماثلة، (2) وما بعد التخرج؛ حيث تحدد الكليات أو المدارس أو الأقسام التابعة لكل مؤسسة تعليمية ملاءمة المؤهلات لشروط القبول. والغرض من هيئات الاعتراف المختصة بالاعتراف المهني، تحديد ما إن كان الشخص حامل المؤهل الأجنبي يحوز ما يكفي من المهارات والكفاءات للبحث عن مهنة أو مسار وظيفي في البلد المستقبل. ويتم التمييز بين نوعين من هيئات الاعتراف المختصة بالاعتراف المهني:

1. الاعتراف المهني بحكم القانون – الاعتراف بالمؤهلات في المهن من حيث القانون المنظم إمَّا للتعليم المفضي إلى طلب المهنة، أو المنظم لطلب المهنة نفسه، أو لكليهما؛
2. والاعتراف المهني بحكم الواقع – الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية لغايات التوظيف عندما لا يكون النشاط المهني ولا التعليم المتصل به منظمين بالقانون (راوفارجيرس، 2003 حسب الاستشهاد الوارد في هيئة المؤهلات لجنوب أفريقيا، 2005، ص13).

تتضمن أمثلة هيئات الاعتراف المختصة بالاعتراف المهني مجالس التدريس المهنية، والهيئات المهنية النظامية وغير النظامية، والمُخَدِّمين، والاتحادات المهنية.

بالأخذ في الاعتبار التطورات في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يكون من المهم الإشارة إلى أنَّ لهيئات تقييم المؤهلات -المراكز الوطنية للمعلومات وهيئات الاعتراف المختصة معاً- دور حاسم في مساعدة المهاجرين المؤهلين (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2017). ونظراً لأنَّ معظم المفاهيم النظرية والنظم مردها إلى اتفاقية لشبونة للاعتراف بالمؤهلات العلمية الخاصة بالتعليم العالي؛ فإنَّ الإرشاد الموجود بشأن المؤهلات المهنية أو الحِرَفية أكثر محدوديةً على المستوى العالمي. ومن المسلم به أيضاً أنَّ أغلب المهاجرين في سياق الإيقاد غير مسجلين (المنظمة الدولية للهجرة، 2015 أ)، وسيكون وصولهم، كمجموعة، إلى هيئات تقييم المؤهلات محدوداً جداً. وإلى جانب ذلك، عند الوضع في الاعتبار أنَّ بلدان الإيقاد لا تملك هيئات راسخة لتقييم المؤهلات خارج الوزارات التي تؤدي هذا الدور، فإنَّ هذا النقاش يبدو غير ذي أهمية.

ومع ذلك فإننا نرى الاحتراز من تجاهل هذا النهج بإزاء الاعتراف بالمهارات. فكما ورد أعلاه، يُوجَدُ أساس الاعتراف بالمهارات حالياً في البلدان الشمالية في هذا المجال. والابتكارات المرتبطة بهذا الشكل من الاعتراف، بما فيها التتبع الرقمي وتبادل المعلومات عبر منصات دولية حرة، قد تبشر بالفرصة للإيقاد حتى وإن اختلف السياق.[5] ولنا عودة إلى هذه النقطة في الفصل الأخير.

5 كمثال على استخدام نموذج المركز الوطني للمعلومات/هيئة الاعتراف المختصة في السياق الأفريقي، يمكن الاطلاع على تنفيذ جنوب أفريقيا له في قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني.

2-4-5 الاتفاقيات الإقليمية

الاتفاقيات الإقليمية المبادئ والأعراف المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات على المستويين الإقليمي والأقاليمي.

تعود مبادرات دعم الاعتراف بالمؤهلات إلى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية، وقد ارتبط الكثير من هذا النشاط بالمؤهلات الجامعية وكانت على رأسه اليونسكو (كيفي وتشاكرون، 2015). وتتضمن الأمثلة عليه الاتفاقية الإقليمية بشأن الاعتراف بالدراسات والشهادات والدبلومات والدرجات العلمية في التعليم العالي في أميركا اللاتينية والكاريبي (1974)، والاتفاقية الإقليمية بشأن الاعتراف بالدراسات والشهادات والدبلومات والدرجات العلمية وغيرها من المؤهلات الأكاديمية في التعليم العالي في الدول الأفريقية (1981)، وهي الاتفاقية التي كانت تُعرَفُ في الأصل باتفاقية أروشا للاعتراف، ثم عُدِّلَتْ في العام 2014 وصارت تُعرَفُ الآن باسم اتفاقية أديس.

في حقل التعليم والتدريب الفني والمهني، تعتبر اتفاقية اليونسكو لسنة 1989 بشأن التعليم التقني والمهني أنَّ أحد عناصر التعاون الدولي يجب أن يكون «تشجيع النُهُج الرامية إلى تحقيق الاعتراف بمعادلة المؤهلات التي تُكتَسَبُ خلال التعليم التقني والمهني» (المادة 6 (ج)). وإضافة لذلك، تدعو توصية اليونسكو لسنة 2001 بشأن التعليم التقني والفني، الدول الأعضاء إلى تأسيس «نظام معادِلات يتم بموجبه منح الرصيد لإكمال أيِّ برنامج معتمد، ويتم منح الاعتراف للمؤهلات التعليمية و/أو المهنية والخبرة العملية» (اليونسكو، 2002، ص30).

ولمنظمة العمل الدولية أيضاً مجموعة من الأدوات التي تشجع على الاعتراف بالمهارات. وتشمل هذه الأدوات التوصية بشأن تنمية الموارد البشرية، 2004 (رقم 195)، التي تدعو الدول الأعضاء إلى وضع إطارٍ للاعتراف بالمهارات وإصدار الشهادات لها - بما في ذلك التعلم السابق والخبرة السابقة - بغض النظر عن البلدان التي تم اكتسابها فيها وما إذا كان اكتسابها نظامياً أو غير نظامي. وقد أوصت منظمة العمل الدولية أيضاً في قرار عام 2012 حول تشغيل الشباب الذي تم اتخاذه في الدورة الواحدة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي، أن تنظر الحكومات بجدية في تطوير نُظُم الاعتراف بالتعلم السابق للتعليم غير المنظّم والمهارات المكتسبة في العمل (منظمة العمل الدولية ، 2012). وتشمل الأمثلة الأخرى على تركيز منظمة العمل الدولية على الاعتراف بالمهارات، على سبيل المثال لا الحصر:

- توصية 2014 الصادرة عن لجنة المناقشة المتكررة بشأن العمل الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي تنص على أنَّ سياسة العمالة قد تشمل سياسات لنظام الاعتراف بالمهارات (منظمة العمل الدولية، 2015، هـ) ؛
- يشدد كُلٌّ من إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة (منظمة العمل الدولية، 2006) وتقرير المدير العام لمنظمة العمل الدولية لعام 2014 المقدم للدورة الثالثة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي، الهجرة العادلة، يشددان على: وضع جدول أعمال لمنظمة العمل الدولية (منظمة العمل الدولية، 2014، أ)، بشأن أهمية الاعتراف بالمهارات.
- يشير تقرير 2014 الصادر عن الدورة الثالثة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي المعنون: الانتقال من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي إلى أنه «من الضروري تطوير المؤسسات والآليات التي تُقَيِّمُ المهارات والكفاءات التي يكتسبها العمال حتى يمكن التحقق من صحتها والاعتراف بها من خلال الشهادات (منظمة العمل الدولية، 2014 ب ، ص43).

تركز شراكة المهارات العالمية التي تم إطلاقها بشكل مشترك في عام 2015 من منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة واليونسكو، بالتعاون مع المنظمة الدولية لأرباب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال، على حشد الخبرة الفنية للمنظمات الثلاث من أجل دعم أصحاب المصلحة لتطوير مهارات العمال

المهاجرين والاعتراف بها مع التركيز بشكل خاص على النساء والشباب (منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة واليونسكو، 2018).

وفي بعض المناطق ترتبط اتفاقيات الاعتراف وأطر المؤهلات ببعضها البعض، ولكنها موجودة أيضاً بشكل مستقل عن بعضها البعض. وكما ذُكِرَ أعلاه، فهناك أمثلة حالية مثل العلاقة بين اتفاقية لشبونة للاعتراف بالتعليم العالي[6] وإطار المؤهلات الأوروبية، أو العلاقة بين اتفاقية أروشا للاعتراف وإطار المؤهلات الإقليمية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. ومن المهم ملاحظة نية اليونسكو تطوير أداة عالمية لوضع المعايير بشأن الاعتراف بمؤهلات التعليم العالي واقتراح مجموعة من المستويات المرجعية العالمية. وفي هذا الصدد، من المهم ملاحظة أنَّ تحقيق مستويات تأهيل مُوَحَّدَة، على كونه هدفاً نبيلاً، لا يزال في مرحلة مبكرة، كما عَبَّرَ عنه كيفي وتشاكرون (2015، ص166): «لا ينبغي الاستهانة بالتنوع الواسع في المنظمات والهيئات المشاركة في تطوير المؤهلات واستخدام واصفات المستوى».

6-4-2 اتفاقيات الاعتراف

اتفاقيات الاعتراف التجاري اتفاقيات دولية لتشجيع التجارة في السلع والخدمات

تدرس منظمة العمل الدولية (2007، كما وَرَدَ في كيفي وتشاكرون وديج، 2010) ثلاثة أنواع من اتفاقيات الاعتراف:

- الاعتراف من جانب واحد: الشكل الأكثر شيوعاً لتقييم مهارات وكفاءات العمال المهاجرين. هنا يقرر بلد مقصد للهجرة الوافدة إلى سوق العمل من تلقاء نفسه، المهارات والمؤهلات التي سيعترف بها. والعديد من برامج الاعتراف لها أهداف متعلقة بالسياسة العامة مثل ضمان جودة ومعايير الخدمات وحماية المستهلك والمصالح الوطنية.
- اتفاقيات الاعتراف المتبادل: الاتفاقيات الرسمية بين دول المنشأ والمقصد والتي تركز على الاعتراف المتبادل بشهادات وكفاءات العمال المهاجرين. وتُوجَدُ مجموعة واسعة من اتفاقيات الاعتراف المتبادلة، بشكل رئيسي في المهن المنظمة.
- اتفاقيات التجارة / التكامل الإقليمي: الاتفاقيات المبرمة في سياق التكامل الإقليمي، وبالتالي تشجيع وضع مقاييس ومعايير مقبولة من الطرفين للترخيص والتصديق وتقديم توصيات بشأن الاعتراف المتبادل.

حتى الآن، لم يتم استخدام اتفاقيات الاعتراف المتبادل بشكل عام للاعتراف بالتعلم، ولكن هناك اتجاه متزايد نحو التكامل عبر جميع المناهج التي تمت مناقشتها في هذه الورقة، بما في ذلك فيما يتعلق باتفاقيات الاعتراف المتبادل. وتُعَدُّ منطقة رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) أفضل مثال معروف حيث شكلت اتفاقيات الاعتراف المتبادل الأساس للاعتراف بالمهارات، بدءاً بترتيب إطار آسيان بشأن الخدمات الذي تم التوقيع عليه في عام 1995. ويهدف الترتيب إلى إزالة القيود على التجارة في الخدمات بين دول الآسيان بقدر كبير، لتحسين الكفاءة والقدرة التنافسية بطريقة تتفق مع الاتفاقية العامة للتجارة والخدمات. وإجمالاً، تم اعتماد ثماني اتفاقيات للاعتراف المتبادل في الآسيان لثماني فئات مهنية بين عامي 2007 و2013، مع كون السياحة هي الفئة الوحيدة التي تشمل مؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني. وتحدد هذه الاتفاقيات الكفاءات التي يحتاجها خبراء السياحة من أجل الاعتراف بمؤهلاتهم في دولة الآسيان الأخرى والعمل في نهاية المطاف في الخارج (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، 2016). وبالإضافة إلى ذلك،

6 تنطبق هنا أيضاً التوصية الصادرة مؤخراً بشأن الاعتراف بالمؤهلات التي يحملها اللاجئون والنازحون والأشخاص الموجودون في حالات شبيهة باللجوء، وهي توصية تعمل بموجب اتفاقية لشبونة للاعتراف (المجلس الأوروبي واليونسكو، 2017).

اختارت الدول الأعضاء في الآسيان في العام 2015 تطوير إطار مرجعي لمؤهلات الآسيان، وهو يتضمن مجموعة من الواصفات على المستوى الإقليمي، وستتضمن هذه العملية أيضاً الإحالة إلى الأطر الوطنية للمؤهلات للدول الأعضاء في الإطار الإقليمي المرجعي للمؤهلات للآسيان. وتُوجَدُ أيضاً معايير كفاءة إقليمية نموذجية للكفاءات الأساسية، تم تطويرها من خلال المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لآسيا والمحيط الهادئ (منظمة العمل الدولية، 2015، د).

والأهم، لا يضمن الإطار المرجعي لمؤهلات الآسيان ولا تضمن اتفاقيات الاعتراف المتبادل الوصول إلى الأسواق للعمال المهاجرين الإقليميين في الآسيان، حيث لا تزال السياسات والأطر التنظيمية التي تقيد وتعرقل حركة العمالة الماهرة قائمة. وتشمل هذه: متطلبات وإجراءات تأشيرات العمل وتصاريح العمل، والأحكام الدستورية التي تقصر الوظائف على المواطنين، والسياسات التي تغلق أو تفرض حواجز رقمية على المهنيين الأجانب في القطاعات والمهن، والاختبارات الاقتصادية واختبارات سوق العمل التي تقيد توظيف الأجانب وتتطلب استبدالهم بالسكان المحليين خلال فترة محددة، ولوائح الترخيص للنقابات المهنية، ومتطلبات إتقان اللغة (منظمة العمل الدولية، 2014، ب).

في شرق أفريقيا، يتيح بروتوكول السوق المشتركة للدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا الاعتراف المتبادل بالمؤهلات والخبرة والمتطلبات والتراخيص، أو الشهادات الممنوحة، وكذلك للدول الأعضاء تعيين هيئات مختصة للدخول في اتفاقات الاعتراف المتبادل لتسهيل حركة المهنيين. والتقدم متباين في مختلف المِهَن؛ إذ تتعاون بعض الهيئات المهنية وفقاً لاتفاقيات الاعتراف المتبادل الموقعة –على سبيل المثال: المحاسبين والمهندسين والمعماريين. وفي حالات أخرى، لا تُوجَدُ هيئات مهنية كاملة بالضرورة حتى الآن (كرونجيه، 2015). ويجادل كرونجيه بأنه إذا تم تحقيق الاعتراف المتبادل، «فعندئذ يجب مطالبة الهيئات التنظيمية والمهنية (إن وُجِدَتْ) بالتعاون لجعل حركة المهنيين واقعاً ماثلاً» (2015، ص17). ومن الواضح أن الاستمرارية الطويلة وقاعدة الموارد وقدرة الهيئات المهنية على دفع اتفاق الاعتراف المتبادل بأنفسها قد لا تكون أموراً قابلة للبقاء بالضرورة.

وعلاوة على ذلك، يُوجَدُ حالياً العديد من العوائق التي تحول دون تنفيذ بروتوكول السوق المشتركة، بما في ذلك: ارتفاع تكلفة تصاريح العمل، وتباينات وقت المعالجة، وأنَّ تصاريح العمل في جماعة شرق أفريقيا لا تميز بين المواطنين وغير المواطنين. ولا يزال يتعين تحقيق المواءمة بين هذه الشروط ووضع فئات وأشكال تصاريح العمل المشتركة. ثم لا يزال يتعين تنسيق الضمان الاجتماعي واستحقاقات العمال الأخرى. وبسبب الإحباط على ما يبدو من جرَّاء بطء التقدم، تبنت كينيا ورواندا ويوغندا في العام 2013 مبادرة تقدمية أفضت إلى إلغاء رسوم تصاريح العمل. ومنحت رواندا وكينيا هذا الامتياز لجميع مواطني دول شرق أفريقيا في حين منحت يوغندا الامتياز فقط للمواطنين الكينيين والروانديين (كرونجيه، 2015).

2-4-7 المعايير المهنية والترخيص المهني

المعايير المهنية تستخدم الهيئات المهنية والسلطات العامة المعايير المهنية والمعايير ذات الصلة لمنح المسميات المهنية للأفراد المستوفين للشروط

الترخيص المهني عملية التسجيل الإلزامي لفئات معينة من العمال حتى يتسنى لهم مزاولة مهنهم وتكون هذه المهن (أو بعض مهام هذه المهن) معترف بها، وذلك استناداً إلى مستوى مطلوب من الكفاءات (ريتشموند، 2015)

كثيراً ما يُستَخدَمُ مصطلح «الترخيص» (أي ترخيص الممارسة، الذي يمكن إلغاؤه) بشكل غير صحيح كمرادف لـ «التأهيل» أو «الشهادة (بيان الاختصاص الذي لا يمكن إلغاؤه ما لم يتم الإقدام على احتيال). وبشكل عام، يعني مصطلح «الترخيص» (أو «منح الترخيص») «منح الإذن». ويجوز منح الترخيص من

طرف (المُرَخِّص) لطرف آخر (المُرَخَّص له) كعنصر من عناصر اتفاق. ويجوز إصدار الترخيص من السلطات العامة، أو الهيئات المهنية، أو النقابات المخولة للقيام بذلك، للسماح بمزاولة نشاط محظور في حال عدم وجود الترخيص. وبالتالي، فإنَّ الترخيص هو الطريقة الأكثر صرامة لتنظيم الولوج إلى سوق العمل. وقد يتطلب دفع رسوم، واستيفاء بعض المتطلبات الفنية أو المالية أو المؤسسية، و/أو إثبات القدرة. ولكي يعمل أيُّ نظام ترخيص؛ فإنَّ من الأهمية بمكان التحقق من توفر الضمان والشفافية والموثوقية لمثل هذه العمليات. وتلعب النقابات والهيئات المهنية دوراً حاسماً في تطوير ووضع المعايير وإجراءات الترخيص والالتزام بها.

وفي حالة المهاجرين، من المهم النظر في الاعتراف بالمهارات المكتسبة خارج بلد العمل وكذلك في بلد المقصد (في حالة المهاجرين العائدين). ويشمل هذا الاعتراف بالألقاب الأكاديمية والمهنية، في حين أنَّ الاعتراف المهني يشمل المهن المنظّمة وغير المنظّمة (منظمة العمل الدولية، 2013 أ، و2013 ب).

وبالتالي تخضع الحِرَف المنظّمة لعمليات ضمان جودة أكثر صرامة من طرف الهيئات الوطنية مقارنة بالحِرَف غير المنظّمة، ولهذا السبب قد يكون من الأسهل تحقيق الاعتراف المتبادل بالحِرَف المنظّمة.

8-4-2 أشكال أخرى للاعتراف لها فُرَص مستقبلية

مقاييس التعلم استبيانات دولية للمهارات ودراسات إحصائية ذات صلة

نظم التصنيف المهني والتعليمي نظم قائمة على معايير متفق عليها دولياً للاعتراف بالمهن

المؤهل الرقمي التمثيل الإلكتروني أو الورقي للأنواع المختلفة من التعلم التي اكتسبها الفرد وأتقنها - يُشَارُ إلى التمثيل الورقي على أنه مستخرج من قيد أصلي

مقاييس التعلم وأنظمة التصنيف والمؤهلات الرقمية هي ثلاث أدوات أخرى يمكن أن تفيد نُظُم التعرُّف ولكن قد تكون أقل أهمية في سياق الإيقاد. وبالنظر إلى ما تنطوي عليه من فُرَص، اخترنا تضمينها هنا ابتغاء الاكتمال وربما لمزيد من الدراسة في المستقبل.

وتقدم مقاييس التعلم نهج تعرُّف بديل يمكن أن يكون له قيمة أكبر في البلدان والمناطق التي تكون فيها النُهُج الأخرى ضعيفة أو غائبة. وتشمل الأمثلة ما يلي: فرقة العمل المعنية بمقاييس التعلم التي كَوَّنَها معهد اليونسكو للإحصاء ومركز التعليم الشامل في معهد بروكينغز بالولايات المتحدة، وكذلك برنامج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للتقييم الدولي لكفاءات الكبار. مثال آخر هو المهارات اللازمة من أجل العمل والإنتاجية، وهو إطار وضعه البنك الدولي «لمساعدة واضعي السياسات والمحللين والباحثين على التفكير من خلال تصميم نُظُم لنقل المهارات تعزز الإنتاجية والنمو» (البنك الدولي، 2010، ص1). وتقتصر هذه التقييمات الدولية على معرفة القراءة والكتابة والحساب والمهارات الأساسية الأخرى، ومع ذلك فهي تزود السلطات بمعلومات مهمة يمكن أن تُرشد عملية التخطيط للمهارات واتجاه نُظم الاعتراف.

وتقدم مؤسسة وورلدإسكلز إنترناشونال منظوراً مختلفاً لقياس المهارات، إذ تستخدم مسابقات المهارات لتحديد مستوى الكفاءة. وقد وُضِعَ إطار لمواصفات معايير وورلدإسكلز استناداً إلى نموذج شمالي (نوردي) شمولي احترافي للتعليم والتدريب (نوكيلاينن وآخرون، 2018)، وهذا يوفر الأساس المفاهيمي للمسابقات. ويرتبط هذا الإطار بالمستوى 5 من إطار المؤهلات الأوروبي وإطار المؤهلات الأسترالي. وتتضمن السمات الرئيسية لإطار مواصفات معايير ووورلدإسكلز شرط استناد كل مواصفة معايير إلى مهنة أو دور وظيفي، وإدراج المهارات عالية المستوى التي تظهر بشكل بارز في واصفات المستوى، وشكل من العروض التقديمية التي تمكن وورلدإسكلز إنترناشونال وأعضائها من ربط كل مسابقة مهارة بالسياقات الوطنية والإقليمية

وأنظمة التعليم والتدريب الفني والمهني. واكتسبت وورلدإسكلز زخماً في السنوات القليلة الماضية حتى عرفت بلقب «أوسكار المهارات»، كما هو واضح في الحدث السنوي الأخير الذي عُقِدَ في الإمارات العربية المتحدة.

وتتضمن الأمثلة على أنظمة التصنيف: التصنيف المعياري الدولي للمهن (إسكو) الذي وضعته منظمة العمل الدولية في عام 1988 وتم تحديثه في عام 2008. ويستخدم إسكو08- معيارين أساسيين لترتيب المهن إلى المجموعات الرئيسية والفرعية والثانوية والوحدات. هيكل تصنيف إسكو: مستوى المهارة وتخصص المهارة. وتعرف «المهارة» على أنها القدرة على تنفيذ مهام وواجبات وظيفة معينة. و»مستوى المهارة» هو وظيفة تعقيد ونطاق المهام والواجبات التي يتعين القيام بها. ويعتبر «تخصص المهارة» من حيث مجال المعرفة المطلوبة، والأدوات والآلات المستخدمة، والمواد التي يتم العمل عليها أو معها، وأنواع السلع والخدمات المنتجة. ويمكن أن تسهم إسكو في الاعتراف الدولي بالمهارات من خلال توفير نقطة مرجعية مفهومة بشكل عام.

ويُعتَبَرُ التقاطع بين المؤهلات التقليدية (يُشَارُ إليها أيضاً بالمؤهلات الكبيرة) والمجال الجديد والسريع التطور للمؤهلات الرقمية (يُشار إليها أيضاً بالمؤهلات الصغيرة) مجالاً ديناميكياً ومتطوراً، حيث تتنافس على الاهتمام مجموعة الأطراف الفاعلة الحكومية، والحكومية الدولية، والربحية، وغير الربحية. ويمكن سرد العديد من الأمثلة، غير أن يوروباس (وقريباً يوروباس + 2) يتميز بتحقيق التكامل بين البرامج، بما في ذلك السِّيَر الذاتية، والمؤهلات، وأدوات التقييم الذاتي.

قد يُنظَرُ إلى المؤهلات الرقمية على أنها شيء ينطبق فقط على الاقتصادات المتقدمة، ولكن المهاجرين واللاجئين سيستفيدون من المؤهلات الرقمية أيضاً. وكمثال على ذلك، تبرز (كيرون)، وهي منظمة غير ربحية مقرها في ألمانيا وممولة من الجمهور، كمثال لمؤسسة كانت قادرة على استكشاف هذه الإمكانات (فينسينت-لانكرين ، 2016). وتقدم كيرون، بالشراكة مع 22 جامعة، للاجئين خيار الحصول على شهادة جامعية معتمدة مجاناً باستخدام مزيج من التعلم عبر الإنترنت وخارجه. في العامين الأولين، يمكن للطلاب تحديد عدد من المقررات الإلكترونية مفتوحة المصدر الموجودة على الإنترنت (أو MOOCs) من اختيارهم، ثم تعدلها كيرون بعد ذلك.

2-4-9 الاعتراف بالتعلم السابق

الاعتراف بالتعلم السابق عملية تحديد وتوثيق وتقييم وتصديق نتائج التعلم النظامي وغير النظامي وغير المنظّم بالقياس إلى معايير مستعملة في التعليم والتدريب النظامي (منظمة العمل الدولية، 2017، ب، ص93)

يسعى التحقق من صحة التعلم غير المُنَظَّم وغير النظامي، ويشار إليه أيضاً باسم الاعتراف بالتعلم السابق، إلى جعل ما لدى الفرد من المعرفة والخبرة ذات الصلة، واضحة، بغض النظر عن السياق الذي حدث فيه التعلم في الأصل. وبالنسبة لصاحب العمل، فهي مسألة إدارة للموارد البشرية. وبالنسبة للأفراد هي مسألة تقييم لمهاراتهم وكفاءاتهم. وبالنسبة للمجتمع، فإنَّ الأمر يتعلق بالاستفادة الكاملة من المعرفة والخبرة الموجودة، وبالتالي تجنب الهدر والازدواجية. وبصورة تدريجية صار التحقق من التعلم غير المنظّم وغير النظامي جانباً رئيسياً من سياسات التعلم مدى الحياة. ومِمَّا يُجزَمُ به أنَّ التعلم مدى الحياة يتطلب ربط نتائج التعلم من إعدادات وسياقات مختلفة معاً. وما دام التعلم والمهارات والكفاءات المكتسبة خارج التعليم والتدريب النظامي، غير واضحين وقليلي الحظ من التقييم، فلا يمكن تحقيق طموح التعلم مدى الحياة (كولداردن وجورنافولد، 2004).

يعتمد الاعتراف بالتعلم السابق على جعل التعلم واضحاً من خلال تقييد المعرفة والمهارات والكفاءات في المؤهلات. ويقوم الاعتراف بالتعلم السابق على التفريق بين أنواع التعلم المختلفة كما حددتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: نظامية، وغير مُنَظَّمَة، وغير نظامية (وركوين، 2010، ص21-23):

ويمكن أن يقدم الاعتراف بالتعلم السابق طريقة قابلة للتطبيق وفعَّالة للتعرُّف على التعلم، بما في ذلك الحالات التي تكون فيها الأدلة الوثائقية على التعلم السابق ضعيفة، كما هو الحال في حالة المهاجرين، وأكثر من ذلك اللاجئين. وفي هذا الصدد، توفر الخبرة الواسعة في كندا (انظر ريفيل، 2006) وبعض دول الشمال (انظر الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم، 2016) رؤى مهمة يمكن استخدامها في الإيقاد. وينطوي على الاعتراف بالتعلم السابق توفير فرصة «للأشخاص للحصول على مؤهل أو تقديرات لمؤهلات أو إعفاءات (من المنهج الدراسي كله أو جزء منه، أو حتى إعفاء من المتطلبات الأكاديمية المسبقة لدخول برنامج دراسة نظامي) دون المرور عبر برنامج التعليم أو التدريب النظامي وتسهيل مسارات توظيفهم مع الاعتراف بمهاراتهم» (منظمة العمل الدولية، 2017 هـ، ص18).

ولكي تكون الشهادات والمؤهلات بمثابة عُمْلَة، يجب الاعتراف بها والوثوق بها من طرف المُخَدِّمين، أو من طرف مقدمي الخدمات التعليمية إذا كان الاعتراف لغاية الالتحاق ببرنامج دراسي. والحجة الحالية لصالح الاعتراف بالتعلم السابق صحيحة في تأكيدها على مشاركة المُخَدِّم في عملية التقييم. ولكن في كثير من الأحيان لا تُقَدَّرُ أهمية أنَّ اعتراف المُخَدِّم بالشهادات والثقة بها عند التوظيف هو أضعف نقطة في العملية (أي لجميع أنواع نظم التعرف التي تتجاوز المهن الخاضعة للتنظيم العام). ويُزَادُ للشهادة التأكيد للمُخَدِّم أنَّ حامل الشهادة يمتلك المهارات والمعرفة التي تُمَكِّنُهُ من أداء دور وظيفي معين في مكان العمل. وهذا يجعل مهمة المُخَدِّم أيسر؛ إذ تنبئ الشهادة بالمهام والوظائف التي يمكن لحامل الشهادة القيام بها في الوظيفة وعلى أيِّ مستوى يمكنه ذلك، وتعمل بمثابة بيان تجريدي لمجموع ما لدى العامل من قيم. ونظراً لأن المُخَدِّم لا يقبل صحة الشهادة إلا استناداً إلى الثقة في النظام، فإنه لا بُدَّ من بناء هذه الثقة الجماعية بجدية، والأهم من ذلك بناؤها من خلال الحوار الاجتماعي والمشاركة النشطة للهيئات المهنية ومنظمات أصحاب العمل والعمال، وأصحاب المصلحة الآخرين في العملية.

10-4-2 أهمية منهجيات الاعتراف لحركة المهارات في الإيقاد

سعى هذا القسم إلى تقديم ملخص لأشكال الاعتراف المختلفة المتاحة في السياق الدولي، من النُهُج الراسخة، إلى الأساليب الأحدث، إلى النُهُج التي بدأت تكتسب زخماً فقط في السياق الدولي. ونرى أنه بالنظر إلى هذا الطيف الواسع، فإنَّ الإيقاد لديها فرصة لتتقدَّم الدول والمناطق الأخرى. ومن الأمثلة الجيدة على الأبحاث الناشئة في هذا المجال العمل الأخير على الاعتراف بجهود تعلم اللاجئين في لبنان (انظر تريزميل، 2016).

وتجرّب منظمة العمل الدولية بعض الأساليب الباعثة على الاهتمام في تركيا والأردن، حيث يتم تقديم دورات تدريبية قصيرة في حِرَف قطاع البناء للاجئين السوريين (وغيرهم) مِمَّن لديهم مهارات سابقة في القطاع، كما تقدم تقييماً للمهارات يتيح إمكان الحصول على إذن عمل. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية (2015، هـ)، فإن الطلب على هذا التدريب والاعتراف بالتعلم السابق كبير، نظراً للفوائد الواضحة. ويُقتَرَحُ إجراء المزيد من الاستقصاء لهذه الممارسات لإفادة العمل في الإيقاد.

وبالنظر إلى أنَّ بعض البلدان الأفريقية، بما في ذلك كينيا، قد وضعت واعتمدت إطاراً وطنياً للمؤهلات، وأنَّ اثنتين من الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية -الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والإيكواس (الأخيرة فقط لمؤهلات التعليم العالي)- استثمرتا في الأطر الإقليمية؛ يناقش واضعو السياسة الأفارقة أيضاً فكرة وضع إطار أفريقي قاري للمؤهلات، ليكون إطاراً مرجعياً لتسهيل عملية نقل المؤهلات بين البلدان. وفي اجتماع للخبراء في ديبري زيت، أثيوبيا (26-28 أبريل 2016)، تم الاتفاق على إنشاء فريق عمل تقني لهذه

المسألة. كما تم الاتفاق على أنَّ اعتماد الإطار الأفريقي القاري للمؤهلات لا يعني أنَّ جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي يجب أن تعتمد إطاراً وطنياً للمؤهلات (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، 2016). وفي تطور حديث، دعت مفوضية الاتحاد الأفريقي، بالتعاون مع الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد)، ومؤسسة التدريب الأوروبية، ووكالة التنمية الألمانية، إلى إجراء تحليل للوضع يتم إجراؤه كمقدمة لوضع الإطار الأفريقي القاري للمؤهلات.

إنَّ التحدي الذي يواجه المتعلمين المهاجرين، بمن فيهم اللاجئين، هو الحصول على دليل على إنجازاتهم التعليمية أثناء المنفى أو الهجرة. وهذا أمر بالغ الأهمية لأيِّ شكل من أشكال تقييم المؤهلات ضروري للبحث عن عمل أو المواصلة في تحصيل مزيد من الدراسات. ولقد أجبر تدفق المهاجرين إلى أوروبا وكالات الاعتماد الأوروبية على تعزيز نهجها للسماح بالتعقيدات التي تنطوي عليها هذه التدفقات وتطوير نُهُجٍ مبتكرة جديدة لكل من الاعتراف بالمهارات والمسائل ذات الصلة، بما في ذلك: تكييف سياسات الهجرة مع احتياجات سوق العمل، وحماية حقوق المهاجرين، والاستثمار في اندماج المهاجرين، ومراقبة الأثر الاقتصادي للهجرة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018). وتهدف هذه التغييرات إلى ضمان أنَّ مهارات المهاجرين يمكن أن تسهم في اقتصادات البلدان المستقبلة. وفي هذا السياق، تؤدي هيئات تقييم التأهيل دوراً حاسماً ومركزياً. والوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم مثال جيد يمكن أن يطرح مدارك بشأن العمليات المماثلة في الإيقاد، إذ لديها خبرة حديثة في العمل في مجال الاعتراف بمهارات اللاجئين وهي أيضاً منفتحة جداً على التعاون ونقل هذه الخبرات للإيقاد. والعديد من اللاجئين الذين يتقدمون بطلبٍ للحصول على اعتراف الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم غير قادرين على توثيق مؤهلاتهم، ونتيجةً لذلك، تم تكييف الإجراءات لاستيعاب الأشخاص «بدون وثائق يمكن التحقق منها» (الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم، 2016، صi). ويجري حالياً في النرويج تنفيذ مشروع تجريبي لاختبار منهجية جديدة لتقييم مؤهلات اللاجئين استناداً إلى فكرة «جواز سفر المؤهلات»، وهو يشبه إلى حد كبير نُهُج الاعتراف بالتعليم السابق التي تم اتباعها في السياق الكندي لسنوات عديدة (ريفيل، 2006).

ومن المهم أيضاً تطوير هيكل الإيقاد لحوكمة الهجرة. وفي هذا الصدد، انخرطت مفوضية الاتحاد الأفريقي في القضايا الشائكة للهجرة، على العديد من المستويات. وفي الدورة العادية الرابعة والعشرين لجمعية رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في يناير 2015، تم اعتماد البرنامج الإقليمي لإدارة الهجرة والتكامل في أفريقيا، المشترك بين مفوضية الاتحاد الأفريقي ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والمعروف باسم البرنامج المشترك لهجرة العمال:

> تم تصميم الأهداف والإجراءات في خطة العمل المشتركة بين الدول لمواجهة التحديات التي تواجه الهجرة وتنقل اليد العاملة في القارة من خلال تعزيز قدرة الدول الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية على تحقيق أمور من بينها تحقيق قدر أعظم من حيث وضع واعتماد وتنفيذ نظم متناغمة للتنقل الحر وسياسات وطنية متسقة لهجرة القوى العاملة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية. كما تهدف إلى توسيع الضمان الاجتماعي للمهاجرين بحيث يستطيعون الاستفادة من نظم متوافقة تتيح إماكنية نقل فوائد الضمان الاجتماعي وحل مسألة «نقص» المهارات (الاتحاد الأفريقي، 2017، ص3).

ويتضمن البرنامج المشترك لهجرة اليد العاملة تقييمات لاحتياجات المهارات القطاعية الإقليمية ويمكن الاستفادة من هذه التقييمات بشأن القطاعات ذات الصلة بالهجرة والاعتراف. وهذا بدوره يمكن أن يفيد وضع السياسات على مستوى الإيقاد.

وكما ذُكِرَ آنفاً، تم تنقيح اتفاقية أروشا لعام 1981 - وهي اتفاقية إقليمية للتعليم العالي- وتحديثها في عام 2014، ويُشَارُ إليها الآن باسم اتفاقية أديس. وقد جعلت التنقيحات الاتفاقية متماشية مع «اتفاقية لشبونة لعام 1997، مع الاعتراف بشكل خاص بالأشكال الجديدة لضمان الجودة المقدمة من خلال أطر المؤهلات، وبالتالي فتح الباب للتعاون الوثيق عبر القارات في مجال التعليم العالي» (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي ، 2016، ص29). وتركز هذه الاتفاقيات على مؤهلات التعليم العالي ولكنها

تساهم بشكل متزايد في شأن التعلم على جميع المستويات، لأنها تشكل الأساس لممارسات تقييم التأهيل ويمكنها أيضاً أن تفيد في تطوير إطار المؤهلات الإقليمية. والقصد هو تنفيذ اتفاقية أديس من خلال هياكل التنفيذ الوطنية، مثل: لجنة الاتفاقية، والشبكة الأفريقية لهياكل التنفيذ الوطنية، والهيئات الثنائية والإقليمية (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، 2016؛ انظر أيضاً منظمة العمل الدولية، 2015 أ). ومن المهم الاعتراف بالدور المحتمل لاتفاقية أديس في تعزيز الاعتراف بالمهارات في بلدان الإيقاد.

تتسم المزيد من التفاصيل عن اتفاقيات الاعتراف الحِرَفِي المحددة -وبشكل أكثر تحديداً كيفية ارتباط هذه الاتفاقات بالمهارات- بالمحدودية في الإيقاد. ولم نتمكن من إيجاد أمثلة في المؤلفات على تطوير المعايير المهنية ولا على الاستخدام المحدد لنُظُم التصنيف المهني والتعليمي في الإيقاد. كما لم تكشف المقابلات الميدانية عن مزيد من المعلومات ذات الصلة. وهذا لا يعني عدم وجود أيِّ شيء، ولكن ستكون هناك حاجة إلى المزيد من التتبع الأكثر تفصيلاً للتأكُّد من مدى ذلك. ويمكن أن تكون اتفاقيات الاعتراف المتبادل لمجالات مهنية ذات أولوية محددة، على نهج الآسيان، وتحديد الإجراءات والآليات للاعتراف المتبادل، أداة مفيدة لتسهيل نقل المهارات داخل الإيقاد.

والاعتراف بالتعلم السابق خيار لمنطقة الإيقاد، لكنه يعتمد بشكل كبير على قبول المُخَدِّمين لنتائج هذه العمليات (منظمة العمل الدولية، 2017، و). وتتزايد أهمية الاعتراف بالتعلم السابق لواضعي السياسات في العديد من البلدان الأفريقية (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، 2016)، ولكن كما لاحظت منظمة العمل الدولية (2017، ب)، فإنَّ هذا القبول يكون في الغالب خاصاً بكل قطاع على حدة. وثمة قيد آخر هو عدم فهم المتاح من نظم الاعتراف بالتعلم السابق وفوائدها في السياقات الأقل تطوراً. ومن الدروس المهمة المستفادة من نُظُم الاعتراف بالتعلم السابق أنَّ الشهادة التي تم الحصول عليها يجب أن يكون لها قيمة أكبر من مجرد الإشارة إلى مهارات – فالشهادة يمكن أن تتيح إمكانية الحصول على تصاريح العمل أو الحصول على التمويل أو التراخيص المهنية، وبالتالي برامج الحماية الاجتماعية.

وفي حالة المهاجرين، ثمة احتمال أكبر للتعرُّض للخطر لأسباب عدة:

1. بعض مهارات ومعارف المهاجرين قد لا يتم الاعتراف بها في البلد المضيف –على سبيل المثال، بسبب العوائق في إمكانية نقل المؤهلات؛
2. قد يتم تقليل قيمة الخبرة العملية المكتسبة في الخارج، كما أنَّ محدودية المهارات اللغوية قد تعوق الاستخدام الكامل للمهارات الأخرى؛
3. قد يمنع التمييز الباحثين عن العمل من ذوي الأصول المهاجرة من الحصول على عمل مناسب؛
4. قد لا يكون العمال المهاجرون على علم جيد بخدمات سوق العمل المتاحة لهم، بما في ذلك الاعتراف بالتعلم السابق؛
5. ضعف المهارات اللغوية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2015؛ المنظمة الدولية للهجرة، 2017، ب).

وقد اتخذت مفوضية الاتحاد الأفريقي موقفاً صريحاً بأن يتم النظر في الاعتراف بالتعلم السابق للمهاجرين. وتنصح على وجه التحديد بأنه «يمكن إتاحة المعلومات للمهاجرين المحتملين حول كيفية الحصول على الاعتراف بالدبلومات والشهادات في بلد المقصد من وكالات الاستخدام العامة والخاصة، ومراكز معلومات الهجرة، حيثما وُجِدَتْ ... ونقابات العمال كلما أمكن ذلك» (منظمة العمل الدولية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، 2016).

2-4-11 المقارنة الإقليمية مع الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

هناك منطقتان تتيحان مقارنات مفيدة للإيقاد، هما: الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس). وهاتان الجماعتان الاقتصاديتان الإقليميتان الأفريقيتان حققتا في السنوات الأخيرة تقدُّماً في نُظُمهما الخاصة بالاعتراف.

ففي حالة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، تُوجَدُ معاهدة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (1992) وبروتوكول التيسير (2005) وهما يهدفان إلى «[إزالة] عوائق الحركة داخل المنطقة تدريجياً مِمَّا يسمح للمواطنين الإقليميين بالدخول بدون تأشيرة لأغراض مشروعة قانونياً وزيارات حتى ثلاثة أشهر «(بروتوكول التيسير 2005، كما ورد في مؤسسة التنمية والسلام، 2016، ص24). كما تشرف الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، على برنامج الجماعة الإنمائية للعمل اللائق (2013 إلى 2019) (كراش وآخرون، 2017). كما تم تطوير سياسة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للهجرة العمالية (الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، 2013). واقتصر التصديق على بروتوكول التيسير على ست دول أعضاء، وقد تجاوزته خطة عمل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الإقليمية للهجرة العمالية 2013-2015، والتي تم من خلالها التعبير عن الالتزام بمواءمة أنظمة جمع بيانات العمل، وسياسات الهجرة والتشريعات لمعالجة مواطن الضعف الصحية للمهاجرين الإقليميين (المركز الأفريقي للهجرة والمجتمع، 2015). ويُوجَدُ عدد من الاتفاقيات الثنائية، يركز الكثير منها تركيزاً قوياً على استقطاب المهاجرين في قطاعي التعدين والزراعة في جنوب أفريقيا:

> أدَّت الفروقات الكبيرة في مستويات التنمية وفرص العمل في أنحاء المنطقة إلى تدفقات هجرة شديدة التفاوت. وترسل جميع البلدان وتستقبل المهاجرين على حد سواء، لكن التوازن بين الإرسال والاستقبال يختلف اختلافاً كبيراً. وقد كانت زيمبابوي وجهة رئيسية قبل عام 2000 لكنها أصبحت منذ ذلك الحين أكبر مصدر للمهاجرين في المنطقة. وجنوب أفريقيا حالياً هي الوجهة الرئيسية (كراش وآخرون 2017، ص1).

يذكر أيضاً كراش وآخرون (2017) أنَّ حركة المهاجرين خارج منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي واسعة النطاق لدرجة أنَّ أكثر من نصف المهاجرين هم في أوروبا وشرق ووسط أفريقيا وأمريكا الشمالية وأوقيانوسيا. ولهذا الاتجاه «آثار كبيرة على سياسات الهجرة والتنمية التي تتماشى مع الدعوة العالمية والأفريقية لدور أفارقة الشتات في التنمية الأفريقية» (كراش وآخرون، 2017، ص19). وههنا يمكن لبرنامج الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للعمل اللائق أن يلعب أيضاً دوراً مهماً لإفادة العمال في المنطقة.

وتشمل الحواجز الرئيسية لتسهيل هجرة الأيدي العاملة في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ما يلي:

- إدراك أهمية الهجرة قصيرة الأجل وحركة الأشخاص في سياق تجارة الخدمات، والتأكيد على الحاجة إلى مزيد من المعلومات عن حركة العمال ذوي المهارات العالية و»القيمة التجارية» لهذه التحركات؛
- والتساهل في شروط الدخول لمقدمي الخدمة؛
- والاعتراف بالمؤهلات، بما في ذلك تحديد حالة المهارات المتاحة إقليمياً في القطاعات الحيوية وكذلك توحيد الاعتراف بالمهارات في نواحي الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (كراش وآخرون، 2017؛ انظر أيضاً بامو، 2014؛ هارتزنبيرغ وكالينغا، 2015).

وفي منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، أُحرِزَ تقدُّم في مسار إنشاء إطار مؤهلات الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي منذ التطويرات الأولية في التسعينيات، التي أشرفت عليها سكرتارية الجماعة. وفي عام 2011، وافق وزراء التعليم في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على إطار المؤهلات (الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، 2011)، مع إحالة العديد من الدول الأعضاء في الجماعة في مراحل مختلفة إلى أطرها الوطنية للمؤهلات في الإطار الإقليمي (المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني وآخرون، 2015؛ 2017،

ب). وتشمل الأغراض الرئيسية لإطار الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للمؤهلات ما يلي (الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، 2011، ص14):

- توفير آلية للمقارنة والاعتراف بالمؤهلات في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي؛
- تسهيل الاعتراف المتبادل بالمؤهلات في جميع الدول الأعضاء؛
- الاعتراف بالمؤهلات حيثما أمكن؛
- تشجيع نقل الرصيد داخل الدول الأعضاء وفيما بينها وخارجها أيضاً؛
- وضع معايير إقليمية للجماعة الإنمائية حيثما كان ملائماً.

وفي حين أنَّ فكرة إطار المؤهلات الإقليمي للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي قد تم دعمها بصورة جيدة على مدى سنوات عديدة، إلا أنَّ التنفيذ كان بطيئاً للغاية، مع قدرة محدودة في سكرتارية الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على قيادة العملية. وحدث استفتاح في عام 2017 في جنوب أفريقيا، وثمة تَوَقُّع بأن يكون هناك المزيد من الزخم إذ يجري النظر في العديد من المشاريع التجريبية. وترتبط بهذه العملية مبادرة إقليمية لتطوير المعايير المهنية للمعلمين في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. ولا تزال العملية في مرحلة مبكرة إلا أنها تنطوي على فرصة لإنشاء آلية ترخيص إقليمية يمكن أن تحذو المهن الأخرى حذوها، ويمكن أن تكون مفيدة أيضاً للإيقاد على المدى الطويل (انظر اليونسكو والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، 2018؛ تايلور وكيفي، 2018).

أمَّا الإيكواس فقد شجعت منذ تأسيسها الدول الأعضاء على الإعفاء المتبادل للمواطنين الإقليميين من متطلبات تأشيرة الزيارة وأذون الإقامة والسماح لهم بالعمل أو المشاركة في الأنشطة التجارية في الدول الأعضاء المضيفة. ويقدم بروتوكول حرية تنقل الأشخاص والإقامة والتأسيس (1997) الإطار التشريعي، بناءً على جدول تنفيذ ثلاثي المراحل (مؤسسة التنمية والسلام، 2016؛ منظمة العمل الدولية، 2015، ج):

- حق الدخول وإلغاء التأشيرات (المرحلة الأولى، من 1980 إلى 1985)؛
- حق الإقامة (المرحلة الثانية، من 1985 إلى 1990)؛
- حق التأسيس (المرحلة الثالثة، من 1990 إلى 1995).

منحت المرحلة الأولى (المصدق عليها عام 1980) مواطني الدول الأعضاء في الإيكواس حق الدخول بدون تأشيرة مدة 90 يوماً، شريطة امتلاكهم وثائق سفر صالحة وشهادات صحية دولية. ومنحت المرحلة الثانية (التي طُبِّقَتْ عام 1986) مواطني المنطقة حرية الإقامة والعمل في الدول الأعضاء الأخرى. وتم تنقيح البروتوكول في عام 1992، بهدف زيادة تمكين حرية الحركة. وألغت الإيكواس في الآونة الأخيرة خيار التأشيرة مدة 90 يوماً، لكنها لم تتمكن أيضاً من التصديق على المرحلة الثالثة. ومع ذلك، هناك «شهادة سفر إقليمية مُوَحَّدَة وجواز سفر مُوَحَّد» (مؤسسة التنمية والسلام، 2016، ص22) في الإيكواس ييسران «الحركة عبر الحدود مِمَّا يخلق إطاراً قانونياً واضحاً ويخفض التكاليف، ويؤدي في النهاية إلى زيادة الهجرة الإقليمية» (أديبوجو، 2007، وفقاً للاستشهاد الوارد في مؤسسة التنمية والسلام، 2016، ص22). ووفقاً لمنظمة العمل الدولية (2015 ب)، يوفر البروتوكول الخاص بحرية حركة الأشخاص والإقامة والتأسيس أساساً جيداً لحرية الحركة والعمل والاعتراف بالمهارات في الإيكواس، ولكن على غرار أدوات الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، لا يزال التقدُّم في التنفيذ بطيئاً وغير منتظم. وقد تم تبني سياسة العمل والتوظيف للإيكواس (التي تم تطويرها بدعم من منظمة العمل الدولية) في عام 2009، وهي أداة مهمة أخرى في المنطقة، ولكن كان التنفيذ بطيئاً أيضاً.

وأُعتُمِدَتْ في عام 2003 اتفاقية الإيكواس بشأن الاعتراف والتعادل بين الدرجات والدبلومات والشهادات والمؤهلات الأخرى في الدول الأعضاء (الاتفاقية العامة 1 / CI / 03/A)، مع التركيز بشكل خاص على زيادة

حركة الطلاب والمعلمين وغيرهم من العمال المهرة (منظمة العمل الدولية، 2015 ج). وتمشياً مع اتفاقية أديس لعام 2014، تركز اتفاقية الإيكواس على معادلة الدرجات والشهادات. وفي عام 2011 -وبعد دراسة الجدوى- وافقت الإيكواس على الحاجة إلى نظام اعتراف لجميع الدبلومات الممنوحة في الإيكواس لتسهيل حركة الطلاب وتبادل المعلمين والباحثين (منظمة العمل الدولية، 2015 ج). وبالمثل، يُدرَسُ الاعتراف المتبادل بالمؤهلات والمواءمة بين المناهج الدراسية لتشجيع حركة المهنيين الصحيين.

وقد أُجرِيَتْ دراسة جدوى لإنشاء إطار للمؤهلات الإقليمية والوطنية في عام 2012. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية (2015 ج)، تسعى الإيكواس للحصول على تمويل للتوعية وبناء القدرات من أجل المضي قدماً بهذه العمليات. وعلى غرار الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، كانت الإيكواس تدرس جدوى معايير الشهادات الإقليمية للمعلمين (اليونسكو، 2016). ومثلما تلعب جنوب أفريقيا دوراً رئيسياً فيما يتعلق بالهجرة في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، فإنَّ نيجيريا لها تأثير قوي جداً في الإيكواس. وكانت الهجرة إلى نيجيريا بشكل رئيسي إلى قطاعي البناء والخدمات، واشتملت على العديد من موجات الاستقدام -بالإضافة إلى موجات طرد المهاجرين- على الرغم من وضع بروتوكولات بشأن حرية حركة المواطنين في المنطقة (اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية، 2005).

يتضح من هذه المراجعة الموجزة أنَّ كلتا الجماعتين الإنمائية للجنوب الأفريقي والاقتصادية لدول غرب أفريقيا يقدمان رؤى مهمة للتعرُّف على المهارات في الإيقاد، وسنعود إلى ذلك في الفصل الأخير.

الفصل الثالث الاستعراضات القُطْرِية

1-3 مقدمة

تتضمن المهمة الجوهرية لهذا البحث استكشاف التوافق بين احتياجات اللاجئين والمهاجرين -من الرجال والنساء في سن العمل- للحصول على الاعتراف بمهاراتهم وفرص تطويرها، وبين الفرص المتاحة في الوقت الراهن. ومقارنة بنطاق مسؤولية الحكومة عن توفير هذه الخدمات لمواطنيها، فإنَّ حجم مطالب أو متطلبات المهاجرين واللاجئين يُعتَبَرُ صغيراً جداً في نهاية المطاف. وهذه نقطة مهمة ينبغي وضعها في الاعتبار، بما أنّ الأثر المترتب هو مهما كانت فعالية الأنظمة في دعم المهاجرين واللاجئين، فهي حتماً ستتطلب التطوير من -أو ستعتمد على- أنظمة حكومية موجودة ومؤسسة لأغراض إكساب المهارات والاعتراف بها أو لغرض تحسين أداء سوق العمل.

يمكن تحقيق مميزات بيئة التعليم والتدريب الفني والمهني -الضرورية لأهداف الحصول على مؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني وإيجاد هياكل عبر الاعتراف بالمهارات- عن طريق إيجاد بيئة عملية لإدارة المعلومات من أجل إدارة القوى العاملة المهاجرة وتعزيز مهارات تلك القوى العاملة. لكن - كما ستُظهِرُ دراسات الحالة القُطرية- لا بُدَّ من وجود حكومة مستقرة ومستدامة. وحالياً ربما لا يكفي توازن المهام والمسؤوليات والشراكات الضعيفة نسبياً بين مؤسسات الحكومة (على المستويين الوطني والثنائي) وبين الوكالات الدولية للمعونة الإنمائية لمواجهة التحدي الماثِل أمامنا.

ومن منظور أشمل، تقدم هذه الدراسة مباشَرةً نقاشات مهمة أوسع لا يمكن التطرُّق إليها واقعياً ضمن نطاق هذا المشروع. وأهم هذه النقاشات متعلقة بالعلاقة بين الهجرة والتنمية[7]. وقد كُتِبَ الكثير عن آثار الهجرة وإسهاماتها في بيئات الدول المتقدمة والنامية. لكن ظهور تحرُّكات الهجرة المكثفة إلى أوروبا استرعى انتباه صانعي السياسات هناك، الذين صاروا يولون اهتمامهم الآن لدوافع الهجرة في دول المنشأ. وهذه الدوافع يُفتَرَضُ أن تتضمن شُحَّاً في الفرص الاقتصادية المحلية (فراتزكه وسالانت، 2018. ص 2).

ومن ناحية أخرى، تنشغل هذه الدراسة أيضاً باستكشاف ديناميات الهجرة بين الدول الأقل نمواً في منطقةٍ ما، تُظهِر مؤشرات نمو، لكنها تعاني أيضاً من المعضلات الاجتماعية والاقتصادية والمناخية، التي كان لها أثر في زعزعة المستوطنات البشرية والأنشطة الاقتصادية. وقد أدَّى هذا إلى تنامي وعي أعمق بالهجرة من الجنوب إلى الجنوب، التي تظهر باعتبارها موضوعاً مهماً ضمن نطاق الحركة العالمية.

وتتصل هذه المسائل جوهرياً بهذا المشروع. ونلاحظ أنَّ افتراضاً محورياً واحداً على الأقل مُضَمَّنٌ في هيكل هذه المهمة، وهو أنَّ اكتساب التعليم -الفني والمهني تحديداً- والاعتراف به بالنسبة للسكان المهاجرين سوف يُحَسِّنُ من فرص الحصول على توظيفٍ مُجدٍ من شأنه تعزيز رفاهيتهم الشخصية، وتمكينهم من الإسهام في التنمية الاقتصادية في الدول المستقبِلة لهم وبلدانهم الأصلية. بعبارة أخرى، سوف تسهم

7 من الأمثلة المهمة، انظر للبحث المرتبط بمشروع منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «تقييم المساهمة الاقتصادية لهجرة الأيدي العاملة في الدول النامية وفي دول الوجهة». يقيم المشروع الأهمية الاقتصادية لهجرة الأيدي العاملة بأعداد كبيرة من الدول النامية حيث يمثل المهاجرون نسبة كبيرة من القوى العاملة في قطاعات اقتصادية مهمة. مزيد من المعلومات متوفرة على: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_344706/lang--en/index.htm.

حيازة المؤهلات التعليمية الفنية والمهنية في النمو والتنمية المرغوبَين. وفي الواقع يبدو أنَّ جدول أعمال المفوضية الأوربية بشأن الهجرة للعام 2015 يرتكز على فكرة «إذا أمكن للمساعدة التنموية أن تعزز من سبل كسب العيش، فسوف تقل الهجرة إلى الخارج». (فراتزكه وسالانت، 2018، ص 3). لكن يُوجَدُ كثير من الأدلة في الدراسات السابقة على أنَّ المهارات وحدها لن تُحدِثَ بالضرورة التغيير المرغوب، وأنَّ تعديلات أخرى في البئية ينبغي إجراؤها. ولذلك، نُقِرُّ بأنَّ هذا المشروع سيكون أكثر إقناعاً في تناول الكيفية التي يمكن أن يساهم بها تنفيذ أنظمة المؤهلات والاعتراف بالمهارات -أي الأنظمة ذات الصلة ببيانات السِّيَر الذاتية المدعومة بمنصات بيانات قابلة للاستخدام- في النمو والتنمية. ويجب أن تكون آثار مثل هذه الأنظمة موضوع تحقيق منفصل.

ومن المهم أيضاً الإشارة من البداية إلى أنّ حجم الاقتصاد غير الرسمي يتباين تبايناً طفيفاً في دول منطقة الإيقاد. ويُقدَّرُ أنَّ التوظيف غير الرسمي يُشَكِّلُ أكثر من 90 في المائة من إجمالي التوظيف (يشمل الزراعة) في جميع الدول في المنطقة عدا دولتين. هما: السودان وجنوب السودان، حيث يُقَدَّرُ أنه يصل إلى 50 – 74 في المائة من إجمالي التوظيف (منظمة العمل الدولية، 2018).

وأخيراً، من المهم الإشارة إلى أنَّه ليس من اختصاص هذا البحث اختبار أثر نهج التعليم والتدريب الفني والمهني على تطوير مهارات المهاجرين، إنما مهمته هي استكشاف أو تفقُّد البيئة بحثاً عن مؤشرات ممارسات وهياكل ومعلومات مؤسسية، سواءً أكانت موجودة أو وليدة، ودليل على أنَّ شيئاً قد تم فعله.

يُرَكِّزُ التقرير القُطْري الأول على أثيوبيا، التي وفَّرت أغنى مصدر بيانات وفرص من أجل الاستعراض والتحليل. وتُقَدَّمُ التقارير القُطرية الأخرى -عن كينيا ويوغندا وجيبوتي والسودان وجنوب السودان والصومال- بالأسلوب نفسه لكن بشكل أكثر إيجازاً. وكل تقرير قُطْرِي مبني كما يلي:

1. الظروف – نظرة عامة موجزة عن العوامل الجغرافية والسياسية ذات الأثر المباشر على مقدرة الدولة على توفير فرص تطوير المهارات، ليس لمواطنيها فحسب، بل للمهاجرين واللاجئين أيضاً.
2. تطوير المهارات – طائفة المؤسسات والمؤهلات المتوفرة، والكيفية التي تُنَظَّمُ بها أيضاً.
3. توزيع المهاجرين واللاجئين – إتاحة البيانات، حيث يوفر هذا القسم نظرة عامة على الموقع الجغرافي للمهاجرين واللاجئين، والتوزيعات المعروفة للمهارات، في بعض الأمثلة.
4. طلب سوق العمل – الطلب في الدولة على مهارات محددة، والتي بدورها تقبل بمن يملكون هذه المهارات من المهاجرين واللاجئين.
5. الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين – الأنظمة والإجراءات المُتَّبَعَة للاعتراف بمهارات غير المواطنين.
6. ملاحظات شاملة – بعض الملاحظات المهمة الخاصة بالدولة. ويعقب التقاريرَ القطرية الفصلُ الرابع، الذي يتضمن استعراضاً لنتائج وتوصيات تشمل قطاعات متعددة.

2-3 التقرير القُطْرِي لأثيوبيا

1-2-3 السياق في أثيوبيا

يزيد عدد سكان أثيوبيا عن 100 مليون نسمة بقليل، وتمتد البلاد على مساحة كبيرة تبلغ 1,000,000 كيلومتر مربع. وقد خَفَّفَ عقدٌ من النمو الاقتصادي السريع من الفقر في المناطق الحضرية والريفية، مع تقليل نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني من 30 في المائة في 2011 إلى 24 في المائة في 2016. وتظل الزراعة تمثل القطاع الأكثر هيمنة، إذ يعمل فيها قرابة 80 في المائة من السكان وتنتج قرابة 90 في المائة من صادرات البلاد، وتسهم تقريباً بنصف (47 في المائة) الدخل القومي. (البنك الدولي، 2019، اليونسكو 2015).

لقد كان النمو الاقتصادي السريع مميزاً للاقتصاد الإثيوبي لأكثر من عقد – من 2004/ 2005 إلى 2013/-2014 وخلال هذه الفترة ارتفع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل يبلغ متوسطه 10.5 في المائة سنوياً (وزارة المالية والتنمية الاقتصادية، 2013). ومع ذلك، لا تزال التحولات الاقتصادية الناشئة ناحية أنشطة القيمة المضافة طويلة المدى، وبطيئة، ومتفاوتة، ويتباين النمو في القطاعين الرسمي وغير الرسمي. وظلت بعض النواحي -الزراعية غالباً- دون تغيير نسبياً وكذلك المناطق ذات الإنتاجية المنخفضة، عدا الهجرة إلى الخارج. وفي الوقت نفسه، في السياق الإثيوبي، تُعتَبَرُ المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة عوامل مُحَفِّزَة مهمة للتوظيف والنمو والتحول الشامل. وقد راجعت الحكومة عام 2011 إستراتيجية تطوير المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر لعام 1997، من أجل تأكيد أهمية عمل مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني باعتبارها امتداداً للصناعة، ووَسَّعَتْ دورها في توفير الوظائف. وتُظهِرُ بيانات من دراسة نُشِرَتْ مؤخراً أنَّ العمال المؤقتين في 2017/2016 يمثّلون جُلَّ عمال المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة (77 في المائة)، والخلفية التعليمية لـ 87 في المائة من عمال المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة هي التعليم الثانوي أو ما دونه. لكن تنبغي الإشارة إلى أنَّ النسبة العامة للعمال الدائمين تزداد بين المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة (غيبريسوس وآخرون. 2018، صفحات 11-15، و61-62). ويعني هذا ضمناً الحاجة المستدامة إلى مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني، مع دعم المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة أيضاً.

ثار جدل بأنّ الاستثمار في البنية التحتية الإستراتيجية، إلى جانب التحولات في القطاع الزراعي وزيادة الاستثمارات الرأسمالية سوف تواصل تأثيرها الإيجابي على مسار نمو الناتج المحلي الإجمالي. وأُنشِئَتْ مؤسسات ضمن خطة تحقيق التنمية المتسارعة والمستدامة لإنهاء الفقر، التي تمتد في الفترة من 2006/2005 إلى 2010/2009، وضمن خطتي النمو والتحول الأولى والثانية اللتين تغطيان الفترة من 2011/2010 إلى 2016/2015 و2017/2016 إلى 2020/2019 على التوالي. وتهدف هذه الخطط إلى بلوغ أثيوبيا وضع الدول متوسطة الدخل بحلول منتصف 2020. ومن منظور تنفيذ السياسات، تُعتَبَرُ برامج تطوير قطاع التعليم مهمة، والتي تمت فترتها الخامسة مؤخراً، إذ أنها توضح كيفية تخطيط الحكومة لمواءمة إجراءات التطوير الاقتصادي والتطوير التعليمي. وهذه الجهود وضعت أسس خارطة طريق تطوير التعليم الإثيوبي (2018-2030) (تيفيرا وآخرون، 2018).

تتسم عملية التنمية الاقتصادية بالتغيير الهيكلي العميق في التركيز على أنشطة بعيدة عن القطاعات التقليدية والأولية، نحو القطاعات الثانوية والثالثية. وعلى وجه التحديد، يعني هذا التقليص المُطَّرِد للزراعة، مع زيادة متزامنة في الخدمات والسلع من أجل تسريع مجالات مثل البناء والصناعات التحويلية. وتمشياً مع إستراتيجية الصناعة التحويلية، خُطِّطَ لتوسيع القطاع الصناعي بمتوسط 20 في المائة، وبالتالي توفير المزيد من الوظائف (البنك الدولي، 2019). ومن النتائج الإستراتيجية لهذا التغيير الهيكلي في القطاعات تخفيض الطلب النسبي في سوق العمل الوطني على الوظائف التي تتطلب مهارة منخفضة -كالتي تُوجَدُ في الزراعة- وزيادة الطلب على العمال شبه المهرة وأصحاب المهارة العالية في القطاعين الاقتصاديَّين الثانوي

والثالثي. وسوف تكون الوظائف التي تُوفِّرُ في قطاع الخدمات قائمة على المعرفة وتُقَدِّمُ أجوراً أعلى، لذا سوف تتسع فجوة الدخل بين العمال المهرة وغير المهرة في أثيوبيا. وعلى المدى المتوسط إلى المدى الطويل، يُتَوَقَّعُ أن يكون لهذا الاتجاه في سوق العمل تبعات إيجابية على تخفيف الفقر وتوزيع الدخل.

وهذا أيضاً يضع ضغطاً على التعليم والتدريب الفني والمهني ليستجيب من خلال جودة ومهارات ومزيج مؤهلات برامجه وخريجيه. ولذلك يبرز سؤال ذو أهمية محورية، وهو ما إذا كان التكوين الحالي والمستقبلي للتعليم والتدريب الفني والمهني وبرامج التعليم المهني ذات الصلة سوف يلبِّي متطلبات الاقتصاد المتوقعة. ومن المهم أيضاً بدرجة مساوية بالنسبة لهذه الدراسة كيف أنَّ ثورة نظام التعليم والتدريب الفني والمهني الإثيوبية يمكنها أن تُوَفِّرَ القاعدة التي ينطلق منها المهاجرون واللاجئون للوصول إلى المهارات الفنية والمهنية أو وسائل الاعتراف بالمهارات. ورغماً عن الجرأة في تخصيص الموارد للتعليم والتدريب الفني والمهني، فإنَّ عدد الشبان الذين يلتحقون بصفوف التعليم والتدريب الفني والمهني الرسمية أو غير الرسمية يظل يمثل نسبة من المؤهلين للالتحاق. ويُجادَل بما يلي:

> حتى تضمن أثيوبيا امتلاك جميع الشبان المهارات المناسبة للعمل اللائق وامتلاكهم مهارات الحياة الضرورية، يجب أن يتحسَّن معدل الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم والتدريب الفني والمهني وكذلك تدريب الأساتذة. (اليونسكو، 2015، ص 2).

تُوجَدُ مؤشرات على أنَّ مزيداً من التوسُّع في التعليم والتدريب الفني والمهني في أثيوبيا سوف يفتح مزيداً من الفُرَص المطلوبة لتجهيز مواطنيها لتولي العمل المنتِج ودعم النمو والتنمية الاقتصادية الشاملة.

وبما أنَّ مهمة هذا البحث هي تَفَقُّدُ إمكانية تطوير المهارات والاعتراف بها بالنسبة لحركة الأيدي العاملة المنتظمة ضمن الدول الأعضاء في منطقة الإيقاد، فسيكون من التقصير التحقيق في هذه المسألة المُلِحَّة دون التقدير والاعتراف مقدَّماً بأنَّه إلى المدى الذي تدعم به الحكومات المضيفة وتخصص مواردها للاجئين والمهاجرين الأجانب، تحتاج أيضاً إلى تحقيق توازن بين واجبها في خدمة الاحتياجات التعليمية لمواطنيها، وفي الوقت نفسه توفي بالتزاماتها الأخوية والإنسانية ناحية الجنسيات الأجنبية.

3-2-2 تطوير المهارات في أثيوبيا

أَسَّسَتْ الحكومة سلسلة من برامج تطوير قطاع التعليم المذكورة أعلاه، على فترات تمتد خمس سنوات. وقد وَفَّرَتْ الحكومة -ومدفوعةً بهذه البرامج- الموارد لبرنامج تطوير مُوَسَّعٍ نسبياً للتعليم والتدريب الفني والمهني من أجل إقامة مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني. ولاحظتْ خارطة الطريق لتطوير التعليم الإثيوبي (2018-2030) (وزارة التعليم، 2018، ص 67) أنَّ عدداً كبيراً من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني بُنِيَتْ خلال 15 عاماً من 2000 إلى 2015، وخلال تلك الفترة ارتفع عدد مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني من 16 إلى 334، بينما ارتفع الالتحاق بها من 3,400 إلى قرابة 273,600.

وهذه الزيادة في عدد ومجموعة المهارات المتوفرة في سوق العمل الإثيوبي وجدت صدًى إيجابياً. ومع ذلك أُثِيرَتْ مخاوف بشأن ملاءمة المهارات ومعايير الجودة التي وفقاً لها يتم إعداد خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني. ويمكن تفسير هذه المخاوف بأنَّ مرحلة التوسُّع الأخيرة أخطأت خطأً كبيراً بانتهاجها نهجاً مدفوعاً بالعرض يتسم بعدم المراعاة الكافية والإدراك لمؤشرات الطلب من القطاع الصناعي والاستجابة لها (كريشنان وشاورشادزي، 2013). لكن خارطة طريق تطوير التعليم تشير إلى المساهمة الضعيفة نسبياً من المجال الصناعي وترى: «في غياب المشاركة المجدية من القطاع الصناعي، يستحيل على التعليم والتدريب الفني والمهني تقديم التدريب المطلوب». (وزارة التعليم، 2018، ص 72).

فيما يلي مؤشر لتوزيع التحاق الطلاب بحسب القطاع في مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني، موضح في جدول 6 أدناه، الذي يكشف أنَّ 81.6 في المائة من الطلاب قُبِلوا في المؤسسات العامة، بينما ترتاد نسبة صغيرة لكنها مهمة - 18.4 في المائة- المؤسسات الخاصة.

جدول 6: عدد الطلاب في مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني العامة والخاصة في أثيوبيا في عام 2015

	المؤسسات العامة			المؤسسات الخاصة			المؤسسات الخاصة+العامة		
مجال الدراسة	المستويات 2+1	المستويات 4+3	المستوى 5	المستويات 2+1	المستويات 4+3	المستوى 5	المستويات 2+1	المستويات 4+3	المستوى 5
الزراعة	8 083	5 910	96	1 972	1 356	147	10 055	5 910	96
الصناعة	43 088	12 535	2 183	4 618	1 484	889	47 706	12 535	2 183
التعدين	96	–	–	–	–	–	96	–	–
المرافق	80 716	61 738	1 829	18 208	7 160	5 391	98 924	61 738	1 829
التجارة	60	663	–	74	445	–	134	663	–
الصحة	1 070	7 161	236	1 430	2 947	1 812	2 500	7 161	236
السياحة	6 244	1 432	159	886	480	60	7 130	1 432	159
الشؤون الاجتماعية	2 015	110	–	478	70	–	2 493	110	–
مجموع\ المستوى	**141 372**	**89 549**	**4 503**	**27 666**	**13 942**	**8 299**	**169 038**	**89 549**	**4 503**

-=لا يُوجَدُ

المصدر: سيد تافيسي وعلي، 2016

من السمات المهمة للالتحاق هي توزيع الطلاب وفقاً لقطاع خيارهم الدراسي. وكانت أعلى نسبة التحاق دون منازع في القطاعين العام والخاص هي نسبة الالتحاق بقطاع المرافق العامة، التي بلغت أكثر من 60 في المائة من نسب الالتحاق. ويمثل توفير المرافق العامة (المياه والكهرباء والغاز) خدمة أساسية تؤدي دوراً حيوياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما تمثل المرافق الجيدة مطلباً ضرورياً من أجل استئصال الفقر. وفي الوضع المثالي، تختار أغلبية الطلاب قطاعات الدراسة التي يُتَوَقَّعُ ملاءمتها للتوقعات الحالية والمستقبلية بشأن اتجاه النمو القطاعي في الاقتصاد الوطني. لكن في أثيوبيا، تؤثر الحكومة من خلال نظام تحديد حصص على توزيع الطلاب على مجالات الدراسة، ويُعتَبَرُ نظام تحديد الحصص هذا هو الأنسب لإجراء هذه التوزيعات. وفيما يتعلق بمستويات فرص الدراسة في التعليم والتدريب الفني والمهني، من الواضح أنَّ خارطة طريق تطوير التعليم تهدف إلى فتح مسارات مهارات عالية ضمن أجندة الإصلاح بتأسيس «المركز القومي لتطوير المناهج ومواد التدريب للتعليم والتدريب الفني والمهني للموظفين المهرة وشبه المهرة ودورات التدريب المهني للمستويات الوسطى». (وزارة التعليم، 2018، ص 83).

يُعتَبَرُ الطلب العام كبيراً على التعليم والتدريب المهني في أثيوبيا. ولذلك تقدم مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني الحكومية طائفة من البرامج بالإضافة إلى البرامج التقليدية الرسمية النهارية. فبالإضافة إلى البرامج النهارية، توفر مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني برامج مسائية مُوَجَّهَة للعمال الموظَّفين حالياً (في القطاعين العام والخاص)، وهذه تُعتَبَرُ برامج إرشادية ورسومها مدعومة دعماً كبيراً – قرابة 25 إلى

35 بر إثيوبي كل شهر (قرابة 1 دولار أمريكي). وتشتمل الموجة الثالثة من توفير البرامج على برامج تدريب قصيرة على فترة تمتد من أسبوعين إلى ثلاثة أشهر توفرها «الخدمات الإرشادية» المُقَدَّمَة في مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني. لا تُوجَدُ متطلبات قبول في هذا المستوى، بما في ذلك الطلاب الذين لم يحصلوا على تعليم ثانوي (كريشنان وشاورشادزي، 2013). وتقدم هذه البرامج الإرشادية خياراً آخر للاجئين والمهاجرين، الذين ربما يكونون قادرين على تَحَمُّلِ هذه الرسوم المنخفضة استناداً إلى دخل أسري محدود.

الشعبية النسبية لبرامج التعليم والتدريب الفني والمهني الخاصة لديها علاقة بكيفية تصوُّر طلاب التعليم الخاص لملاءمة المؤهِّل ومجموع مهاراته لفرص توظيفهم ومسيرتهم المهنية. ومن الواضح أنَّ نسبة عالية من جميع طلاب التعليم الخاص يلتحقون بالبرامج الصحية والطبية، أعلى مِمَّا هو مذكور في توزيع التعليم والتدريب الفني والمهني العام لفرص الدراسة (جدول 6). وهذا يعكس نمواً سريعاً لتوفير التعليم الخاص في القطاع الصحي.

يحدد الامتحان القومي فرص بلوغ التعليم العالي والتعليم والتدريب الفني والمهني. ويخضع الصفين العاشر والثاني عشر لامتحان مركزي، تجريه الوكالة القومية لتقييم التعليم والامتحانات. وتفيد التقارير بأنَّ نسب الرسوب عالية جداً في هذه الامتحانات، الأمر الذي يكشف عن وجود تنافس على الفرص التي ترعاها الحكومة. ويُوَجَّهُ الطلاب الذين نجحوا في اجتياز الامتحان في الصف العاشر إلى مدرسة تحضيرية (تعادل الصفين الحادي عشر والثاني عشر) ثم يلتحقون بالجامعة. وبالتالي، بعد إكمال الصف العاشر، يُوَجَّهُ الطلاب إمّا إلى التعليم والتدريب الفني والمهني أو إلى تعليم تحضيري ثانوي. والذين لا يدخلون المدرسة التحضيرية يُتَوَقَّعُ دخولهم في التعليم والتدريب الفني والمهني أو إيجاد عمل في المجال الصناعي (كريشنان وشاورشادزي، 2013). من الواضح أنَّ نظام الامتحانات القومي يمنح الأفضلية للتعليم الأكاديمي ويساهم في تشكيل نظرة الشباب للتعليم والتدريب الفني والمهني.

تُلزَمُ مؤسسات التدريب الخاصة ومؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني التابعة للمنظمات غير الحكومية بالحصول على الاعتماد من الحكومة. ويمكن للطلاب الذين لا يمكنهم دخول مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني الحكومية أن يختاروا دخول مؤسسة خاصة. ونظرياً، حتى الطلاب المؤهلين لدخول مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني الحكومية يمكنهم دخول المؤسسات الخاصة بدلاً منها. لكن أرقام طلاب التعليم الخاص قياساً إلى الالتحاق بالتعليم العام تظل أقل بكثير. والسبب الرئيسي وراء هذا هو أنَّ التعليم والتدريب الفني والمهني الحكومي بدون تكاليف، بينما تتقاضى المؤسسات الخاصة رسوماً دراسة. وقد لاحظت وزارة التعليم أنَّ بعض المؤسسات الخاصة الربحية تُلَبِّي احتياجات الطلاب ذوي التحصيل الأكاديمي الضعيف وأنَّ جودتها منخفضة. بينما مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني[8] التي تديرها المنظمات غير الحكومية (خاصة غير ربحية) لديها عموماً سمعة بأنّ جودتها عالية، وتتباين رسومها وترتيباتها المالية (كريشنان وشاورشادزي، 2013). ربما يكون الخيار الذي يمكن استكشافه هو ما إذا كانت الجهات المُمَوِّلة للتنمية مستعدة لتمويل اللاجئين والمهاجرين من أجل دخول المؤسسات الخاصة. فتخصيص التمويل العام للتعليم والتدريب الفني والمهني العام على مستوى التعليم العالي مُقَيَّد. وهذا يوحي بأنَّ الحكومة الإثيوبية ترى أنَّ التعليم والتدريب الفني والمهني يُخَرِّجُ أساساً مهارات فنية ومهنية منخفضة إلى متوسطة المستوى.

رغم أنَّ نموذج مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني قد وُسِّعَ كثيراً، فإنَّ عدم التوافق الظاهر بين مهارات خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني وبين المهارات التي يريدها أصحاب العمل كان مبعث قلق. واستجابةً لذلك، تحركت الوكالة الاتحادية للتعليم والتدريب الفني والمهني بسرعة لإيجاد تَدَخُّلٍ مؤسسي

8 تُستَخدَمُ كلمة «مؤسسات» هنا كمصطلح عام. «مؤسسة تعليم وتدريب فني ومهني» هو الاسم المعتمد في إثيوبيا للإشارة إلى المؤسسات العامة والخاصة للتعليم والتدريب الفني والمهني.

يساعد على حل المعضلة. وقد اتخذ التدخل شكل برامج تدريب تعاوني تهدف لزيادة أعداد المشاريع الخاصة المشارِكة في عملية التدريب. ووفقاً للنموذج الإثيوبي للتدريب التعاوني، يُدَرَّسُ الجانب النظري غالباً من خلال التدريس في الفصول الدراسية بمؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني، بينما تُكتَسَبُ المهارات العملية من خلال الاحتكاك بالمشاريع والورش الخاصة بها عبر برنامج تلمذة صناعية. وتنفذ الوكالة الاتحادية للتعليم والتدريب الفني والمهني التعليمَ التعاونيَ بناءً على نسبة 30 في المائة تدريس في المؤسسات إلى 70 في المائة تدريب عملي، على أن يُوَفَّرَ التدريب القائم على الصناعة في أماكن العمل (وكالة الأنباء الإثيوبية، 2016). وبما أنَّ توفير التلمذة الصناعية مُكَلِّفٌ، لأنها تحتاج إلى إشراف ووقت لتشغيل المعدات، فإنَّ إقناع أصحاب العمل بالمشاركة ما يزال مستمراً.

يمكن أن يؤدي تدفق المعلومات المُكَلِّف والمُقَيَّد بين أصحاب العمل والباحثين عن عمل إلى إطالة فترات البحث عن عمل وإلى البطالة بالنسبة لخريجي الجامعات الجدد. ويُعَدُّ فهم كيفية عمل سوق العمل -وتحديداً عملية البحث عن عمل- مُهِمَّاً جداً لمعالجة هذه المشكلة. ففي أثيوبيا، يعلن معظم أصحاب العمل عن الوظائف الشاغرة في الصحف أو على لوحات صغيرة مثبتة في أركان الشوارع المزدحمة وفي ساحات المدن التي يُوجَدُ فيها أصحاب العمل. وليس من المرجح أن تصل هذه الأنواع من الإعلانات إلى عدد كبير من الخريجين الجدد المنتشرين في جميع أنحاء البلاد. ونظراً لعدم تنظيم سوق اليد العاملة الماهرة الإثيوبي تنظيماً جيداً، فالأمر يستحق استكشاف الدور الذي تؤديه المعلومات فيما يتعلق بفترة البطالة بين خريجي الجامعات الجدد. وتمثل منصات الإنترنت الناشئة التي تختص بالوظائف الشاغرة -مثل وظائف إثيوبي[9]- تطوراً مشجعاً ينبغي دعمه. يمكن أن يعزز تَحَسُّن تدفق المعلومات أداء سوق العمل بزيادة كثافة البحث عن وظيفة وجودة تطابق الوظيفة. وفي هذا الصدد، ربما تكون مَعَارِض الوظائف إحدى آليات الرعاية والاستغلال.

في النظام الحكومي، فإنَّ عدد وظائف التعليم والتدريب الفني والمهني المعروضة يُحَدَّدُ بعدد الوظائف المستحدثة والمُوَزَّعَة، وقد بلغ هذا العدد 379 وظيفة عام 2012. ويُوَفَّرُ تدريب المهارات في 197 منها. يُوجَدُ تفاوت كبير بين الولايات من حيث التعليم والتدريب المهني المعروض. ويتراوح عدد الوظائف المتوفرة بين الولايات من ثمانية وظائف في بني شنقول غماز (الأدنى) إلى 153 وظيفة في أروميا (الأعلى). وتشمل هذه الأرقام مجالات التدريب التي توفرها مؤسسات الحكومة والمؤسسات الخاصة غير الحكومية في كل ولاية (مؤسسة إدوكانس، 2012).

تَوَخَّتْ إستراتيجية التعليم والتدريب الفني والمهني الأثيوبية الجديدة لعام 2008 إعداد مواد المنهج الدراسي على المستوى المحلي المؤسسي بدلاً من المركزي. وقد كان المُبَرِّرُ المنطقي هو أنَّ النموذج غير المركزي من شأنه تعزيز الاستجابة للتحديات والظروف المحلية والإيفاء بالمتطلبات المحددة في سوق العمل المحلي. وتمشِّياً مع هذا الاتجاه في التفكير، أعدت الوكالة الاتحادية للتعليم والتدريب الفني والمهني، مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، مجموعة من المعايير المهنية التي شَكَّلَتْ نماذج لإعداد مواد مناهج الدراسة. وبالتالي أصبحت كل مؤسسة تدريب مسؤولة عن تطوير مواد المناهج بناءً على المعايير المهنية المركزية. وعملياً، ظلت هذه المسؤولية لدى وكالات التعليم والتدريب الفني والمهني الإقليمية بسبب تدني مقدرات التدريس الاحترافية والمعرفية الخاصة بالمدرِّبين، الذين يفتقرون للمقدرة أو الكفاءة اللازمة لتطوير المناهج المطلوبة.

ومِمَّا زاد الأمور تعقيداً، أنَّ وزارة التعليم أدخلت في الوقت نفسه تحديثات على المعايير المهنية الموجودة أو استبدلتها. ورغم أنَّ المنهج يُعتَبَرُ وثيقة قابلة للتعديل، فإن مستوى التغييرات تطلب عملاً جماعياً متكرراً بشأن مواد المنهج وأحدث عدم يقين بين المدربين والطلاب. كما زاد من تكلفة مواد المنهج، مع الحاجة إلى مزيد من وقت مطوري المنهج من أجل تعديل الكتب الدراسية وفقاً للظروف الإقليمية، التي

9 انظر www.ethiopiajobs.com

تجب طباعتها على الصعيد الإقليمي (مؤسسة إدوكانس، 2012). وتَوَخَّتْ إستراتيجية التعليم والتدريب الفني والمهني الإثيوبية لعام 2008 أن يخضع التكامل بين أنظمة التعليم والتدريب الفني والمهني الرسمية وغير النظامية وغير الرسمية لشراكة قوية ومحددة المعالم بين القطاعين الحكومي وغير الحكومي في كل مراحل نظام تقديم التدريب والتقييم (وزارة التعليم، 2008). كما نَصَّتْ إستراتيجية التعليم والتدريب الفني والمهني لعام 2008 على استحداث إطار إثيوبي وطني لمؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني مُكَوَّنٌ من خمسة مستويات (وزارة التعليم، 2008).

3-2-3 توزيع اللاجئين والمهاجرين في أثيوبيا

يؤثر توزيع اللاجئين والمهاجرين في أثيوبيا وقدرتهم النسبية على التحرُّك ضمن حدود البلاد تأثيراً مباشراً في قدرتهم على الحصول على فرص التدريب الفني والمهني وفرص الاعتراف بها. وينتشر اللاجئون والمهاجرون انتشاراً متبايناً في جميع أنحاء البلاد، وبما أنَّ توزيع وكثافة السكان اللاجئين والمهاجرين في أثيوبيا يتباينان تبايناً كبيراً، يُفتَرَضُ أنَّ معرفة موقعهم بالنسبة للمنشآت الثابتة الموجودة من الأشياء الضرورية للتخطيط. ومن المهم الإشارة إلى أنّ التباينات في توفير التدريب والبيئة المتنازع عليها قانونياً حيث يُعَامَلُ المهاجرون واللاجئون معاملة منفصلة – تُعتَبَرُ من العوامل المعوِّقة.

اعتباراً من أغسطس 2017، كان يُوجَدُ 852,721 لاجئ في أثيوبيا، يتكونون من المجموعات التالية وفقاً لبلدانهم الأصلية:

- جنوب السودان – 45.5 في المائة
- الصومال – 29.6 في المائة
- إريتريا – 19 في المائة
- السودان – 5 في المائة
- اليمن – 0.19 في المائة (1,669)
- جنسيات أخرى – 0.69 في المائة (5,875)

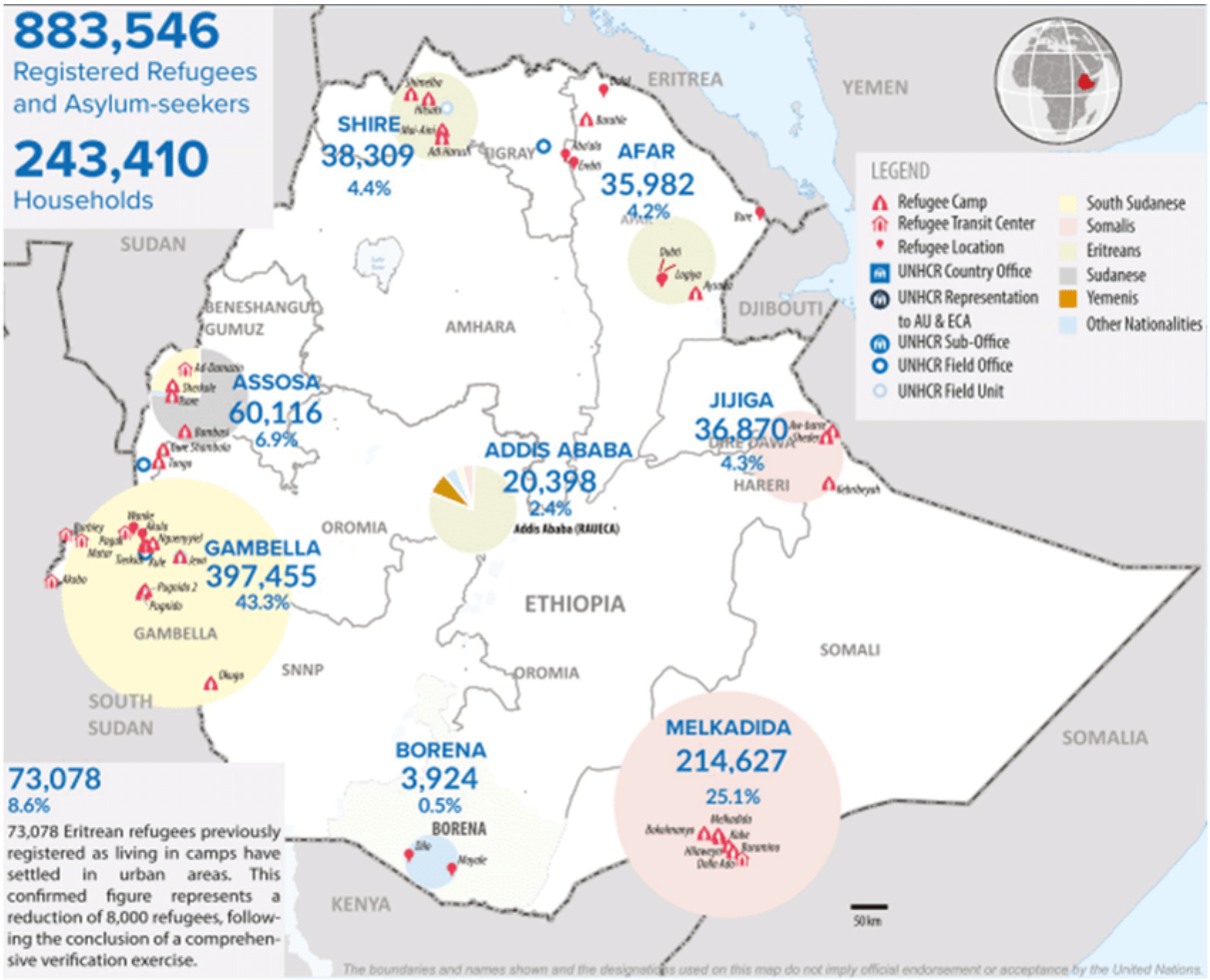
من أجل وضع هذه الأرقام في منظورها استناداً إلى أعداد الواصلين الجدد: وَصَلَ من يناير إلى أغسطس 2017 ما مجموعه 72,890 من اللاجئين الجدد إلى البلاد، وكان أكثر من 44,000 منهم من جنوب السودان، و17,000 من إريتريا، وأكثر من 6,400 من الصومال (مجلس اللاجئين الدنماركي والسكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة، 2017).

بينما تمثل مساعدة المقيمين في المخيمات حجر زاوية السياسة الإثيوبية بشأن اللاجئين، حيث قدمت الحكومة الإثيوبية سياسة الخروج من المخيمات في صيف 2010 التي تتيح للاجئين الإريتريين العيش والدراسة خارج المخيم إذا اجتازوا معايير الأهلية وأثبتوا أنهم يمكنهم إعالة أنفسهم بأنفسهم. ومع منح السلطات الإثيوبية اللاجئين الإريتريين حرية الوصول إلى المدن، ثمة حاجة إلى استكشاف ما إذا كان هذا المنح سيمتد إلى فرص العمل. توجد خمس محليات، معظمها متاخمة للحدود الإثيوبية مع دول أخرى، وفيها توجد أكبر توزيعات اللاجئين. ثم هناك تَرَكُّزٌ آخر للمهاجرين الذين انتقلوا إلى العاصمة. ويُوجَدُ أعلى تَرَكُّزٍ للاجئين في مكان واحد في إقليم جامبيلا الواقع على الحدود الغربية. إذ يُستَضَافُ قرابة 43 في المائة من السكان اللاجئين في أثيوبيا في جامبيلا (معظمهم جنوب سودانيين)، ويُستَضَافُ 25 في المائة (معظمهم صوماليون) في مخيمات ميلكاديدا للاجئين (شكل 2).

كما يُلاحَظُ في الشكل التالي، لدى إقليم جامبيلا عدد منخفض جداً من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني. ولذلك، بافتراض أنَّ هذه المنطقة سوف تستمر في كونها إقليماً مُضيفاً، سيكون من المهم وضع

خريطة تُبَيِّنُ السكان الأصليين، والسكان اللاجئين والمهاجرين، ومؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني. وربما يكون هذا أساساً لمواصلة التخطيط لمؤسسات جديدة، بناءً على توقعات بشأن المدى الزمني لاستمرار المخيمات الموجودة. ويمكن بحث مستويات مهارات المهاجرين واللاجئين في هذه المناطق، خاصةً إذا ما اختاروا الاستقرار.

الشكل 2 اللاجئون وطالبو اللجوء في أثيوبيا حتى 30 سبتمبر 2017



المصدر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2017

إضافة إلى اللاجئ والمهاجر داخل الإيقاد الذي يدخل أثيوبيا، تشمل هذه الدراسة أيضاً الإثيوبيين الذين يهاجرون إلى دول وجهة خارج الإيقاد، بما فيهم الذين يعودون لاحقاً إلى أثيوبيا باعتبارهم مهاجرين عائدين. ويشمل هذا جميع المواطنين الإثيوبيين الذين يغادرون أثيوبيا إلى دول وجهة خارج الإيقاد، سواءً اتخذوا طريقاً مباشراً أو غير مباشر إلى دولة الوجهة التي يرغبون في الذهاب إليها. فهذه الفئة من المهاجرين كبيرة ومتنوعة، وتشمل المهاجرين الشرعيين الذين يستقرون -باعتبارهم جزءاً من المغتربين- بصفة دائمة أو وفقاً لعقد في دولة يقيمون فيها (الشرق الأوسط من أشهر الوجهات)، ولديهم الوسائل والوظائف المجزية للاستمتاع بحياة جيدة، وتحويل الأموال عبر القنوات الرسمية إلى عائلاتهم في أثيوبيا.

مبعث القلق هنا تحديداً بشأن الأثيوبيين الحضريين أو الريفيين - سواء أكانوا أفراداً أو باعتبارهم أفراد أسر متأثرة- الذين لديهم دخل محدود، وعلى الأرجح عاطلين عن العمل، وربما يعتمدون في معيشتهم على أفراد أسرهم، ولديهم رؤية محدودة لمستقبلهم الخاص بهم ومقدرتهم على إعالة أنفسهم. وربما ينظر الإثيوبيون

الذين يجدون أنفسهم في هذا الوضع إلى الهجرة باعتبارها خياراً من أجل تحسين حياتهم. لكن الهجرة كما هو حالها في منطقة الإيقاد -بالنسبة لمعظم المهاجرين- تمثل مسعًى مرتفع المخاطر، وكثير من الجهود من أجل الهجرة تنتهي بترحيل المهاجرين أو عودتهم الطوعية إلى بلدانهم الأصلية. وكثير من المهاجرين الذين لم ينجحوا في تحقيق أهدافهم عبر الهجرة ولم يجمعوا سوى أموال محدودة أثناء وجودهم بالخارج، يعودون للاعتماد على العائلة أو الدولة بعد عودتهم إلى ديارهم. ويُوجَدُ عدد من الشباب المعرضين لمعاناة هذا السيناريو، بما فيهم طلاب وخريجي النظام التعليمي الإثيوبي. ولا تزال الطرق الشرعية والرسمية موجودة لكنها تخدم فئة صغيرة جداً من السكان، وغالباً ما تكون مقصورة على الأشخاص الأكثر مهارة.

يعني اجتماع كُلٍّ من النمو السكاني العالي والتوسُّع في الوصول للتعليم والتدريب الفني والمهني والتعليم العالي -ارتفع الالتحاق بالجامعات من 10,000 عام 1990 إلى 360,000 عام 2015 (غولوبسكي، 2016)- يعني أنَّ أعداداً أكبر من الشباب بمستويات مؤهلات متزايدة يدخلون سوق العمل الإثيوبي. وللأسف، رغم أنَّ الاقتصاد في طور نمو، إلا أنه لا يستطيع توفير وظائف بالمعدل نفسه. وتُوجَدُ أيضاً مؤشرات -كما ذُكِرَ في أمكان أخرى-، على وجود درجة من عدم التوافق بين مهارات خريج مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني وبين المهارات التي يريدها أصحاب العمل.

ومن الأشكال الأخرى الشائعة دولياً للهجرة التي تسلط الضوء على محنة العائدين وإعادة دمجهم في الاقتصاد في أثيوبيا هي حركة الفتيات إلى عدد من الدول، ليعملن غالباً عاملات منزليات خاصة في الخليج العربي. على سبيل المثال، يبحث عدد كبير من الفتيات الأثيوبيات عن فرص عمل في المنازل بالسعودية. وتُمَثِّلُ البطالة والحاجة إلى كسب الدخل الدافعَ الرئيسي لهذا الشكل من أشكال الهجرة. وباعتبارهن مهاجرات غير شرعيات، فإن هؤلاء الفتيات عُرضة للإساءة والاستغلال، وهو وضع تغاضت عنه السلطات ضمنياً عدة سنوات منذ ظهوره، مِمَّا قاد السلطات إلى اتخاذ إجراءات صارمة نتج عنها عودة أعداد كبيرة من الإثيوبيين - أكثر من 163,000 عام -2016 وتسجيل قرابة 50,000 آخرين في السعودية (السكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة، 2017). وقد ساعدت منظمة العمل الدولية قرابة 22,000 من أمثال هؤلاء الإثيوبيين العائدين من السعودية من خلال أحد مشاريع التعاون التنموي الخاصة بها المُمَوَّلة من الاتحاد الأوروبي، وقد استفاد 8,000 منهم من التدريب الأساسي.

أجرى فريق البحث مقابلة مع فتاة إثيوبية مهاجرة عائدة من السعودية، قدمت سبباً للتفكير على نحو أعمق بشأن الكيفية التي يشكل بها الشباب أفكارهم بشأن الهجرة -التي إمَّا أن تكون إستراتيجية مؤقتة أو هدف نهائي- مقارنة ببقائهم في بلادهم. كانت تعيش سابقاً في منطقة ريفية وتخضع لإعادة تدريب وتشكيل خبرتها في العمل مربية أطفال حتى تستعد لسوق العمل المحلي. وفي حالة هذه الفتاة، العاطلة عن العمل والراغبة في الانعتاق من «ملل» حياتها، فإنَّ اكتشافها فرصة العمل عن طريق الهجرة بدا لها فكرة جذابة، وبداية طريق الهروب من واقعها. وقد كان هذا أعقد بكثير من التخطيط للانتقال إلى مدينة كبيرة في أثيوبيا حيث توقعت أنها ربما تجد عملاً ما منخفض الأجر. ثم سمعت من معارفها في القرية الذين لديهم أقارب في السعودية أنَّ مربية الأطفال أو عاملة المنزل يمكنها أن تجني دخلاً بالريال السعودي ذي القوة الشرائية العالية ويتحول إلى مبلغ ضخم بالبِر الإثيوبي. وعلى الطرف الآخر من مستويات الهجرة، أُجرِيَتْ مقابلة مع محاضِر جامعي، ولُوحِظَ أنَّ ابنه -رغم أنه لديه عائلة وأصدقاء، وتُوَفِّرُ له احتياجاته المادية في عاصمة أثيوبيا ذات الطابع العالمي- قد قرر عندما بلغ السابعة عشرة أنَّ طموحه الوحيد هو أن يعيش في الولايات المتحدة. وقد أصبح واضحاً من المقابلتين أنَّ وسائط التواصل الاجتماعي مثل فيسبوك وتويتر تلعب دوراً في كيفية تكوين الشباب لرؤاهم وقناعاتهم بشأن الحياة عموماً، والهجرة أيضاً.

4-2-3 طلب سوق العمل في أثيوبيا

رَكَّزَتْ محاولات أثيوبيا لتنفيذ إستراتيجية صناعية مُوَجَّهَة للتصدير -بدءاً من التركيز على القضاء على الفقر (خطة تحقيق التنمية المتسارعة والمستدامة لإنهاء الفقر) والانتقال تدريجياً نحو التحول الهيكلي (خطط النمو والتحول)- رَكَّزَتْ بشكل أساسي على مشاريع ضخمة خاصة بالبنى التحتية العامة في البلاد، مثل: المجمعات الصناعية، وسد النهضة الإثيوبي الكبير، وخط السكة الحديدية الكهربائي بين أديس أبابا وجيبوتي الذي يبلغ طوله 656 كلم (بنك التنمية الإفريقي، 2018). وقد أحدث هذا التطور نمواً في معدلات التوظيف في مجال البناء بشكل أساسي والخدمات المتصلة به، بما فيها التمويل، وأيضاً -بدرجة أقل- في مجال الصناعة التحويلية والتعدين. والمرحلة الثانية من خطة النمو والتحول الأخيرة، التي بدأت أواخر 2015، سوف تنقل التركيز من مشاريع تطوير الصناعة التحويلية إلى تنويع قطاع الصناعة التحويلية، مِمَّا يعني أنَّ هذه الأنماط يمكن أن تتغير نحو نمو أعلى في التوظيف في مجال الصناعة التحويلية (سيد، وتافيسي، وعلي، 2016).

وتُعتَبَرُ أثيوبيا هي صاحبة ثاني أكبر عدد سكان في أفريقيا، بعدد سكانها البالغ قرابة 100 مليون نسمة. ومتوسط معدل نموها السكاني 2.6 في المائة. كما يشكل صغار السن نسبة كبيرة جداً من مجموع سكانها. ووفقاً للتوقعات التي استندت على الإحصاء السكاني لعام 2007، قُدِّرَ أنَّ عدد السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 0 إلى 29 سنة سيبلغ 73 في المائة من إجمالي عدد السكان عام 2016. وقد كانت القوى العاملة الشابة تُشَكِّلُ 74.9 في المائة عام 2013. وفي العام نفسه، شَكَّلَ معدل مشاركة القوى العاملة الوطنية (من الذين تتراوح أعمارهم من 15 إلى 64) قرابة 81.2 في المائة من السكان (منظمة العمل الدولية، 2018. إحصائيات منظمة العمل الدولية، 2019).

ورغماً عن التقدم الاقتصادي الذي أُحرِزَ في العقد الماضي، فإنَّ توفير فرص التوظيف المنتج لشباب البلاد ما يزال يمثل تحدياً كبيراً. حيث يبلغ متوسط معدل البطالة الوطني 4.5 في المائة. لكن يُوجَدُ اختلاف بين المناطق الحضرية والريفية. فبينما قُدِّرَت البطالة الريفية بقرابة 2 في المائة عام 2018، قُدِّرَت البطالة الحضرية في العام نفسه بـ 6.5 في المائة (منظمة العمل الدولية، 2018. إحصائيات منظمة العمل الدولية، 2019).

لُوحِظَتْ تفاوتات في السنوات الأخيرة في نسبة عدد السكان النشطين اقتصادياً على المستوى الوطني، وأيضاً في اتجاهات سوق العمل وخصائصه على المستويين الوطني والإقليمي. ووفقاً لذلك، يغطي القطاع الزراعي 72.7 في المائة من التوظيف على المستوى الوطني، بينما تغطي قطاعات الخدمات، والصناعة التحويلية، والبناء 20.4 في المائة، و4.5 في المائة، و1.9 في المائة على التوالي (أوكوباي، 2018، ص 4).

تُبرِزُ إستراتيجية المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة (وزارة التنمية الحضرية والإسكان، 2012) الموضوعة حديثاً، تُبرِزُ نفسها باعتبارها إحدى الأدوات الرئيسية لتعزيز التنمية الاقتصادية الحضرية وتوفير الوظائف. وتهدف هذه الإستراتيجية -التي ترى ضرورة تنسيق العمل بين التعليم والتدريب الفني والمهني والمشروعات الصغيرة جداً والصغيرة- تهدف إلى توسيع فرص التوظيف في المراكز الحضرية بتشجيع التوظيف الذاتي ودعمه من خلال الورش والأعمال التي تتطلب عمالة كثيفة ورأس مال صغير لبدئها. لكن كما تشير تقارير قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني الخاصة بعدة ولايات، هناك عوائق أمام تنفيذ الإستراتيجية، ومن أهم هذه العوائق غياب التنسيق بين التعليم والتدريب الفني والمهني والمشاريع الصغيرة جداً والصغيرة، وهذه مسألة تتطلب مزيداً من التحقيق من أجل حَلِّهَا (مؤسسة إدوكانس، 2012). ومن الواضح أنَّ نقص التنسيق بين المشاريع ومراكز التعليم والتدريب الفني والمهني هو أساس نقص المهارات الملاحظ بين المشاريع، مِمَّا ينتج عنه وجود تعليم وتدريب فني ومهني قائم على العرض يُخَرِّجُ خريجين بمستويات متدنية من القابلية للتوظيف. وأضاف كاسا أليمو، نائب رئيس مكتب تنمية التعليم والتدريب الفني والمهني والمشاريع بولاية أمهرا، أنَّ تحديات تنمية المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم متعلقة أيضاً بطرق التفكير،

وقال: «تتمثل التحديات الملاحظة في موقف المتدربين من تأسيس عملهم الخاص بهم. فمعظمهم عازمون على أن يُوَظَّفُوا في المنظمات الحكومية» (تيشومي، 2016).

ورغم أنّ التوظيف الذاتي يبدو ذا آفاق مفتوحة، لكنه في الواقع فكرة تبعث على الرهبة بالنسبة للإثيوبيين، الذين يُعتَبَرُ 80 في المائة منهم ريفيين. ويساهم في هذا الوضع في قلة إمكانية الوصول إلى الأراضي الزراعية ومحدودية أموال بدء التشغيل وانخفاض المستوى العام للقوة الشرائية في المجتمع. وترى إحدى المنظمات غير الحكومية التي أُجرِيَتْ معها مقابلة من أجل هذه الدراسة، أنَّ التزام الإثيوبيين ليس مُوَجَّهَاً نحو تطوير «سُبُل عيش مستدامة» أو نحو «التوظيف الذاتي[10]»، لكنهم يتطلعون إلى ما وراء هذه الأهداف إلى «العمل اللائق». وتعكس وجهة النظر هذه وجود مستويات مختلفة تهدف وكالات التنمية لتنفيذ برامجها التعليمية والتدريبية عليها. ولدى البرامج التي تقدمها وكالات التنمية في كل مستوى متطلبات متنوعة فيما يتعلق بالتنفيذ، وتكاليف التشغيل، والمدخلات، والاستثمارات الداعمة، ومستوى مهارات المستفيدين، والتزامهم بإكمال البرامج، وتكاليف فرص الدراسة.

ويُلَاحَظُ وجود معوِّقَين كبيرين أمام أنواع الخيارات التي يمكن للاجئين والمهاجرين اتخاذها بشأن فُرَصِهم للعمل. أولاً، لا يزال اللاجئون مُقيَّدِين جزئياً أو كلياً من قضاء شؤون حياتهم خارج المخيمات المخصصة لهم وفقاً للإعلان الإثيوبي بشأن اللاجئين (2004) وسياسة مغادرة المخيمات (مطبَّقة منذ 2010). وهذا يعني على الأقل أنَّ اللاجئ ليس لديه خيار سوى الإقامة في المخيم، وعليه، لن يتمكن بسهولة من معرفة الوظائف أو الحصول عليها في القطاع الرسمي دون عناء كبير وانتهاك قوانين المخيم والسلطات الحكومية. ثانياً، لا يُتاحُ للاجئين الحصول على ترخيص عمل، باستثناء الذين لديهم إعفاء خاص. ولذلك يجدون صعوبة في إيجاد مثل هذه الوظائف، ويحتاجون إلى تواطؤ من جانب أصحاب العمل من أجل حجب أمر توظيفهم من السلطات. ومن المهم الإشارة في هذا الصدد إلى ميثاق الوظائف الإثيوبي، الصادر مؤخراً، الذي التزمت الحكومة الإثيوبية من خلاله بمنح تراخيص عمل لـ 30,000 لاجئ (المصرف الأوربي للاستثمار، 2016).

يعتمد اللاجئون في معيشتهم عادةً على ثلاثة مصادر دعم، هي:

1. إمدادات الموارد الضرورية للحياة اليومية التي تقدمها لهم منظمات التنمية والعون الدولية.
2. الدعم المالي من أُسَرِهِم، سواءً أكانت هذه الأسر في بلدانهم الأصلية أو أبعد في بلدان المهجر الأخرى.
3. الدخل المُكتَسَب من التوظيف ضمن القطاع غير الرسمي (سورينسون، 2004).

يمكن فهم الاقتصاد غير الرسمي بوصفه يتكون من أنشطة اقتصادية متنوعة غير منظمة ولا تخضع لضرائب وغير محمية، تشمل الوظائف وأصحاب العمل والعمال غير المنظمين ولا تحميهم الدولة[11]. ومن المهم أنها تشمل التوظيف بأجور في وظائف تقدم حماية اجتماعية أو فوائد محدودة، أو لا تقدم أيّاً منها. وبما أنَّ الاقتصاد غير الرسمي يمثل وجهة عمل للمهاجرين واللاجئين، فإنَّ نطاق وشكل الاقتصاد وترحيبه بالمهاجرين واللاجئين وثيق الصلة بما يجري.

10 يمكن أن يشتمل القطاع غير الرسمي على العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص، أو يعملون لحساب أشخاص يعملون لحسابهم الخاص

11 أرقام الناتج القومي الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي لأيِّ دولة لا تشمل بيانات عن الاقتصاد غير الرسمي. ويمكن وضع تقديرات حجم الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أو زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

5-2-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في أثيوبيا

يستطيع أي مهاجر صاحب مؤهَّل أو خبرة أو مهارة -سواءً انتقل طوعاً أو مجبراً- يستطيع الاستفادة بشكل كبير من فرصة إيجاد وظيفة تناسب مؤهِّله وخبرته ومهارته في أيِّ دولة مُضيفة في الإيقاد. لذلك فإنَّ وجود إطار يمكن بموجبه الاعتراف بهذه المؤهلات والخبرات والمهارات أمرٌ ذو أهمية حيوية لتعزيز فرص توظيفهم. ولدى أثيوبيا «الإطار الإثيوبي لمؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني»، الذي طوِّر من أجل:

> تحديد قيمة المؤهلات، وضمان قابلية المؤهلات المختلفة للمقارنة، وتسهيل الحركة الأفقية والرأسية ضمن نظام التعليم والتدريب الفني والمهني... [وضمان] أنَّ إصدار الشهادات المهنية وتقييمها متاح لكل المرشحين الذين يأنسون في أنفسهم الكفاءة في تلبية متطلبات المعايير المهنية ذات الصلة، دونما اعتبار لكيفية أو مكان تدريبهم أو تعليمهم (وزارة التعليم، 2008. ص 27-28)

يعتمد مدى الفرص المتعلقة بالاعتراف بالتعلم السابق المتاحة للمهاجرين واللاجئين في أثيوبيا على الحالة العامة لأنظمة الاعتراف بالتعلم السابق في أيِّ دولة. ولذلك، من أجل فهم الموارد الفعلية والممكنة لموارد الاعتراف بالتعليم السابق المتاحة للمهاجرين واللاجئين، ينبغي البدء بنظرة عامة على التقدُّم المُحرَز على الصعيد الوطني. وهذا مَبنِيٌّ على الافتراض بأنَّه من غير المُرَجَّح أن يكون في أيِّ دولة عضو في الإيقاد بنية تحتية واسعة النطاق خاصة بالاعتراف بالتعلم السابق طُوِّرَتْ خصيصاً للمستفيدين المهاجرين وحدهم. وسيكون السيناريو الأكثر ترجيحاً هو أن تستكشف السلطات كيف لمراكز الاعتراف بالتعلم السابق -المُصَمَّمَة لتسهيل الحصول على العمل بالنسبة للمواطنين- أن تقدم إطاراً من أجل دمج المهاجرين واللاجئين في سوق العمل المحلي، مع إدخال تعديلات إن دعت الحاجة. وتبعاً لذلك، يرسم هذا القسم الخطوط العريضة لنشوء النظام الوطني الإثيوبي الذي يكشف عن وجود أنظمة ومراكز يمكنها أيضاً دعم الاعتراف بالتعلم السابق للمهاجرين واللاجئين.

تنبأت الإستراتيجية القومية للتعليم والتدريب الفني والمهني لعام 2008 بتطبيق تقييمات كفاءة مهنية مفتوحة لكل المرشحين الذين يأنسون في أنفسهم الكفاءة (تيبيبو، 2016). وقد سَعَتْ وزارة التعليم منذ عام 2008 لاتباع نهج قائم على المخرجات فيما يخص المعايير المهنية التي تفصِّل الكفاءات التي تحتاج إلى عدّها مؤهلة لمجال بعينه. ينعقد التقييم المهني في مراكز مُعتَمَدَة عامة أو خاصة باعتبارها جزءاً من شبكة وطنية لمراكز تقييم المهارات المهنية ومنح الشهادات، التي تُعرَفُ أيضاً بمراكز الكفاءات. يُعقَدُ اختبار مركز كفاءات التعليم والتدريب الفني والمهني لخريجي التعليم والتدريب الفني والمهني وغيرهم من المرشحين المهتمين من قِبل كل وكالة تعليم وتدريب فني ومهني خاصة بولاية ما، من خلال مركز تقييم مهارات مهنية ومنح شهادات. وينبغي على خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني اجتياز هذا الاختبار، الذي يشتمل على مكونات معرفية وعملية، ولن يتم اعتمادهم وتوظيفهم أو يُسمَح لهم بمواصلة التعليم العالي إلا إذا اجتازوا الاختبار بنجاح.

أثبت اختبار التقييم فائدته لإدارة نظام التعليم والتدريب الفني والمهني، إذ أنَّه يُعَدُّ مقياساً لضمان الجودة قابلاً للتطبيق على الأفراد وعلى المؤسسات أيضاً. والهدف هو تعزيز الكفاءة المهنية، التي من شأنها تمهيد الطريق لامتلاك قوة عاملة مُدَرَّبَة ومُؤَهَّلَة ومنتجة في جميع القطاعات (غبريزغابيهر، 2016). وينبغي التفكير قليلاً في كيفية التعامل مع التقييمات التي تجد الأجانب «غير مؤهلين». بينما تُعتَبَرُ خدمة التقييم شاملة، حيث أنَّ «كلا المواطنين الذين لديهم أو ليس لديهم خلفية تعليمية رسمية يمكنهم المشاركة ما دام الذين ليس لديهم خلفية يملكون مهارة أو خبرة في مجال أو مهنة معينة» (غريميو، 2013)، وينبغي بذل الجهود من أجل ضمان أن يكون إجراء عملية التقييم غير تمييزية وتهدف للتطوير، من خلال منح المرشحين فرص وخيارات مسارات متعددة. وسيكون التقييم المبني على الاعتراف بالتعليم السابق مهماً في إثراء أيِّ إجراء مخصص للاجئين والمهاجرين الأجانب.

منذ بداية التقييمات (لا تُطبق إلَّا على الكفاءات المهمة حالياً) وُجِدَ أنَّ هناك أعداداً كبيرة نسبياً من الخريجين «غير كفؤة»، رغم ازدياد المستويات العامة للكفاءة (كريشنان و شاورشادزي، 2013). ويبدو حالياً أنَّ ليس جميع الخريجين يتقدمون ليخضعوا للتقييم. وما يزال إشراك المستثمرين يمثل تحدياً لتطوير النظام. لكن مع تكيُّف السوق وبدء أصحاب العمل تفضيل متدربي/خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني الذين أكملوا بنجاح التقييمات المقررة، ينبغي وجود رغبة أكبر للمتعلمين في اللجوء إلى تقييمات الكفاءة.

تحرص الحكومة الإثيوبية على أن تُوَطِّدَ المنظمات الشريكة والمجال الصناعي الصلة بين الكفاءة والمجال الصناعي من خلال تغيير التصورات السلبية عن تقييم الكفاءة. وتجادل الوكالة القومية للتعليم والتدريب الفني والمهني بشدَّة أنَّه ينبغي أن يعترف أصحاب العمل بالشهادات والمؤهلات ويثقوا بها حتى يشيع استخدامها في سوق العمل. ولذلك، وفقاً للحكومة، «إنه لمن المهم جداً أن يكون بعض خبراء المشاريع أعضاء أساسيين في مجموعات المقيِّمين. وبقدر المستطاع، أن تشارك اتحادات الأعمال أو أصحاب الأعمال ذات الصلة في إدارة التقييم». (وزارة التعليم، 2008، ص 28).

التصريح أعلاه محق في تأكيد إشراك صاحب العمل في عملية التقييم، رغم أنَّ اعتراف صاحب العمل بالشهادات وثقته بها في مرحلة التوظيف هو أهم نقطة في العملية. وفي حالة اللاجئين والمهاجرين، يُرَجَّحُ أنَّ طرائق ضمان مصداقية الشهادات الوطنية للمؤهلات المهنية التي تُصدَرُ للاجئين والمهاجرين (ضمن آخرين)، يُرَجَّحُ أنها ستكون مهمة. ومع ذلك، يبدو أنَّ النظام أعلاه أميل لكونه قاعدة مؤسسية أنشأتها الحكومة ومن خلالها يمكن تقديم تقييم أنواع الاعتراف بالتعليم السابق للعمال المهاجرين واللاجئين.

تشدد وثيقة سياسة التعليم والتدريب الفني والمهني الأثيوبية (وزارة التعليم، 2008) على أهمية سهولة الحصول على خدمات التقييم. وفي وقت كتابة هذا التقرير، لم يُبلَّغ عن إشارة لوجود منشآت إضافية ضمن مناطق اللاجئين والمهاجرين ذات الكثافة العالية. والاتجاه السائد هو تَرَكُّز مراكز الاختبار في المدن.

ساعد استعراضنا للتطبيق الفعلي لمراكز التقييم على التعرُّف على بعض التحديات المستعصية التي واجهها النظام في بدايته خلال السنوات القليلة الماضية. وهي تشمل التحديات التي قد يواجهها أيُّ نظام تقييم جديد، مثل الحصول على ثقة العملاء المباشرين -أي الباحثين عن عمل وأصحاب العمل- الذين عليهم أن يثقوا بأنَّ جودة عملية التقييم ستسهم في وضع يرضي جميع الأطراف، حيث يحصل العامل على التوظيف المُجدي، ومن جانب آخر يحصل صاحب العمل على إنتاجية أفضل. وفي حالة خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني، واجهت السلطات مقاومة من الخريجين، الذين شَكَّكُوا في عدالة النظام وجودته وفعالية تطبيقه. أولاً، كانت تُوجَدُ مشكلات ثقة، إذ كان يُشَاعُ بين الطلاب أنَّ مراكز التقييم «ليست سوى وسيلة لجمع مبالغ ضخمة من الأموال» (تيبيبو، 2016). ومن الواضح أنَّ الخريجين شعروا بعدم الثقة وبمخاوف فيما يتعلق بكيفية الاستجابة للحكم بعدم الكفاءة.

تمثلت أهم مخاوف الطلاب في وجود عدم ترابط بين القدرات التي تعلموها أثناء تدريبهم والقدرات التي جرى اختبارها. وكانت الشكوى تحديداً من عدم تطابق الأساليب والمهارات التي تعلموها في مراكز التدريب وبين الأسئلة التي يجدونها في امتحانات التقييم، الأمر الذي يتسبب في فشل الكثيرين (تيبيبو، 2016). وجادل بعض الممارسين بأنَّ هذا يُعزَى لنقص التدريب العملي المُقَدَّم للطلاب. ومن الواضح أنَّ نوعية وحجم التعليم والتدريب العملي، علاوة على معايرة التقييمات، لعبت دوراً. وتشير هذه التجربة إلى المجالات والمشكلات التي بحاجة إلى معالجة في الأنظمة المُصَمَّمَة للتعامل مع اللاجئين والمهاجرين ذوي الخلفيات التعليمية واللغوية المختلفة، والطرائق المحلية في العمل في أوساط الممارسين.

رغماً عن هذه المشكلات الأولية المتعلقة بالثقة بين صاحب العمل والباحث عن العمل، يُوجَدُ ازدياد في الوعي بتقييم التعليم والتدريب الفني والمهني بين المواطنين في أثيوبيا واقتنع عدد أكبر من خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني بقيمة النظام. وترتب على ذلك ظهور الطلب على الحصول على خدمات التقييم

باعتبارها تحدياً رئيساً، مع أعداد متزايدة من المتعلمين الذين يمثلون ضغطاً على مراكز التقييم، الأمر الذي يؤثر على جودة التقييم. على سبيل المثال، تشمل تحديات الجودة في مراكز التقييم بشرق هَرارغي في إقليم أُروميا ما يلي:

- نقص وعدم ملاءمة الآلات والمعدات والأدوات ومواد التقييم الاستهلاكية.
- قلة الاتِّساق في إدارة تقييم الكفاءة.
- المقيِّمون غير المؤهلين بما يكفي فيما يتعلق بالمعايير المهنية.
- المقيِّمون الذين لا يقدمون الدعم الكافي للمرشحين.
- بعض عناصر التقييم تفتقر للوضوح. (غريميو، 2013).

غالباً ما تُؤَخِّرُ مراكز الاختبار التقييم أياماً أو أسابيعَ، حيثما يكون الطلب على التقييم منخفضاً في مجالات مهنية بعينها؛ وذلك لأنَّ الذين سَجَّلُوا للخضوع للتقييم عددهم قليل (باراكي وناغاش وأسفاو، 2016). وهذا ربما يطرح تحديات أخرى فيما يتعلق بتوفير خدمات مشابهة للاجئين والمهاجرين، الذين ربما يتقدمون للتقييم بأعداد غير متوقعة نتيجة للتغييرات في ظروف الهجرة. وقد برزت التحديات التالية من خلال عملية التعلم هذه:

- تعزيز قدرات الموارد البشرية والمادية الخاصة بمؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني حتى تشمل مزيداً من الأساليب الموثوقة والجيدة في التعلم والتدريس.
- تعزيز وعي جميع أصحاب المصلحة بطبيعة التقييم الخارجي وأهميته من خلال حملات التوعية (مثلاً).
- زيادة عدد مراكز الكفاءة والتقييم/ مراكز الاختبار وتوسيع نطاق توزيعها الجغرافي من أجل زيادة الوصول إلى التقييم وتقليل فترات انتظاره.
- تعزيز كفاءة وتنافسية مدربي ومُقَيِّمي التعليم والتدريب الفني والمهني.
- تسهيل مراجعة بعض وحدات الكفاءة وأدوات التقييم (الوسائل) على ضوء متطلبات مكان العمل.
- تقديم بعض آليات التحكم التي تضمن العدل/النزاهة من جانب المقيِّمين.
- تعزيز إشراك القطاعات الإنتاجية (العامة والخاصة) في التقييم الخارجي واتجاهه (باراكي وناغاش وأسفاو، 2016).

6-2-3 ملاحظات عامة: أثيوبيا

في جمهورية أثيوبيا الديمقراطية الاتحادية، لدى الأقاليم والمقاطعات استقلال قوي وأيضاً مسؤوليات مرتبطة بها. وتضمن الإصلاحات الرامية إلى تحقيق اللامركزية في قطاع التعليم أن تُعَيَّن هيئة الموظفين ويُشرَفُ عليها محلياً، مع الموافقة المركزية. وعلى نحو مشابه، يخضع مقدمو الخدمات لسيطرة هياكل الحكومة المحلية وهيئاتها (اليونسكو، 2015). ونظراً لأنَّ توزيع اللاجئين والمهاجرين لديه تركيز أكبر بكثير في ولايات وأقاليم بعينها، يُوصَى بأن يُركَّز تطبيق البرامج ذات الصلة بإكساب المهارات للاجئين والمهاجرين، على الأقل في البداية، على هذه الولايات والأقاليم.

من الواضح أنَّ الحكومة الإثيوبية تواجهها مطالب كثيرة متعلقة بالخدمات الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها، التي تلقي بثقلها على الموارد المالية المتاحة. لذلك سيكون من المهم في المستقبل للحكومة أن تضغط وتعمل من أجل مستويات أعلى من التعاون ودعم التمويل من الحكومات العالمية ووكالات العون. كما ينبغي فعل المزيد من أجل فهم الكيفية التي تُشَكِّلُ بها برامج التنمية والتدخلات حياة عمل المهاجرين.

وثمة سؤال مهم يتعلق بالمكان الذي ينبغي تركيز هذه الجهود فيه. إضافة إلى ذلك، المنظمات غير الحكومية (ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف) التي تدعم برامج التعليم والتدريب الفني والمهني قليلة العدد. وفي هذا الصدد، ينبغي لوكالات التعليم والتدريب الفني والمهني القيام بدعوات مكثفة وكسب الدعم.

3-3 التقرير القُطْرِي عن السودان

1-3-3 السياق في السودان

كان للسودان في السابق حدود مشتركة مع تسع دول، لكن هذا العدد قد تقلص إلى سبع دول بعد قيام دولة جنوب السودان عام 2011. ولم يعرقل هذا التغيير الهجرة المتواصلة من وإلى السودان. بل على العكس، ساهم استمرار عدم الاستقرار في جنوب السودان والأجزاء الجنوبية من السودان نفسها في التدفُّق المستمر للمهاجرين المؤقتين، ومعظمهم غير نظاميين. وهناك تدفُّق أيضاً في تهريب البشر من الدول المجاورة، ومعظمهم قادمون من أثيوبيا وإريتريا، عبر السودان مروراً بالعاصمة الخرطوم -حيث يمكن العثور على عمل مؤقت- ثم إلى المناطق الشمالية من السودان في طريق العبور إلى ليبيا ثم إيطاليا وأجزاء أخرى من أوروبا.

وثمة خاصية تاريخية مهمة في المنطقة وهي أنَّ هويات الناس تتماهى مع قبائلهم أكثر من بلدانهم. وتُعتَبَرُ الحدود في المنطقة -وقد يكون هذا الأمر أقل انطباقاً في المناطق المتاخمة لكينيا ومصر- مفتوحة للغاية ولا تزال العديد من القبائل موجودة عبر هذه الحدود المصطنعة، مع سهولة نسبية في السفر عبر الحدود. وقد أشار موظفو الحكومة خلال المقابلات إلى هذه الحدود بتعبير «الحدود غير الثابتة». ويبرز هذا كأحد الأسباب الرئيسية التي جعلت السودان دولة عبور للعديد من المهاجرين المتجهين إلى البلدان الشمالية. ونتيجة لذلك، تُعتَبَرُ حرية الحركة أمراً مفروغاً منه، ويتم تجاهل النظم والسياسات لتنظيم هذه الحركة أو يتم التسامح مع هذه التحركات ببساطة.

ويُعتَبَرُ السودان -بعدد سكانه البالغ ما دون 41.5 مليون نسمة بقليل ولكونه ثالث أكبر بلد من حيث المساحة في أفريقيا- ذا كثافة سكانية قليلة للغاية. وأكبر مجموعة إثنية في السودان هم العرب السودانيون، ومعظمهم مسلمون يتحدثون العربية السودانية. ومع ذلك، فإنَّ السودان متنوع إثنياً ولغوياً، بما لا يقل عن 70 لغة منطوقة. ووفقاً لمقدمي معلومات رئيسيين، تتمتع البلاد بثقافة منفتحة ومتسامحة بشكل مذهل تجاه المهاجرين واللاجئين. ويتم التعامل مع معظم الأجانب بلطف وهم متساوون تقريباً مع المواطنين السودانيين على العديد من المستويات. لكن هناك بعض الاستثناءات؛ فقد ذَكَرَ عدد من مقدمي المعلومات، أنَّ وضع اللاجئين الإريتريين غير مُعتَرَفٍ به في السودان نتيجة لترتيب بين الحكومتين. ومثال آخر، لا يتم قبول سوى الطلاب السودانيين في الكليات المهنية العامة حيث الفرص محدودة للغاية.

ومن بين السكان في سن العمل (15 سنة فأكثر)، 57 في المائة من السودانيين منخرطين في القوى العاملة، والبقية (43 في المائة) غير نشطين اقتصادياً. والبطالة بين النساء أعلى بكثير، إذ تصل إلى ثلاثة أضعاف نسبة البطالة بين الذكور. والبطالة أعلى نسبياً كذلك بين ذوي المهارات العالية. وتشير السمات التعليمية للعاطلين عن العمل إلى أنَّ واحداً من كل أربعة لديه تعليم جامعي/فوق الثانوي. ومن بين العاطلين عن العمل في السودان يُوجَدُ 26 في المائة في الخرطوم، منهم 44 في المائة حاصلون على تعليم جامعي/فوق ثانوي. والمصدر الرئيسي لسبل المعيشة للأسر كما وَرَدَ هو القطاع الأساسي: زراعة المحاصيل وتربية الحيوانات (45 في المائة)، والأجور والرواتب (36 في المائة)، والأعمال التجارية الخاصة (20 في المائة). ويعتمد جزء صغير من الأسر على المعاشات التقاعدية (1 في المائة)، والتحويلات (3 في المائة)، والمساعدات الإنسانية (1 في المائة) (وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل ومنظمة العمل الدولية، 2013).

يُعتَبَرُ الاقتصاد السوداني هشَّاً جداً بسبب نقص الموارد والكبح الذي تَسَبَّبَتْ فيه العقوبات الدولية القاسية التي ظلت ممتدة لفترة طويلة ولم تُرفَعْ إلا في العام 2017. وتُوَفِّرُ الزراعة -وبالأخص القطن وتربية الماشية- العمل لمعظم السودانيين.

وتشمل الصناعات الرئيسية العاملة في السودان: النفط؛ غير أنه قد انخفض انخفاضاً كبيراً منذ انفصال جنوب السودان، والزراعة، والنسيج، والأغذية، والتعدين لا سِيَّمَا تعدين الذهب. وتُؤَجِّرُ بعض البلدان مناطق زراعية في السودان، حيث تزرع هذه الأراضي وتصدر المنتجات مباشرة إلى البلدان المستأجرة. وليس من الواضح ما إن كانت ثمة كثير فائدة تعود على المواطنين بخلاف المساهمة في مالية الحكومية.

وكما قد يُتَوَقَّعُ، يُوجَدُ في السودان اقتصاد غير نظامي كبير جداً بقوى عاملة تغلب عليها الهجرة الموسمية، ويعمل نحو 85 في المائة من العمال في أعمال غير مستقرة، حيث يعمل 60 في المائة من القوى العاملة في زراعة الكفاف:

> هؤلاء المهاجرون المحليون هم بالأساس عمال ذوو مهارات منخفضة، ومهاراتهم المحدودة مرتبطة بالأنشطة الريفية، مثل: الزراعة والرعي (كتربية الماشية، وإنتاج المحاصيل، وصناعة الأغذية، والتجارة والأعمال المماثلة التي تُوجَدُ عادة في المجتمعات الريفية). وعند الانتقال إلى المناطق الحضرية، فإنها تميل إلى إنشاء «مشاريع الكفاف»، وهي عمليات غير نظامية منزلية يمكن أن يقوم بها فرد واحد دون مزيد من الدعم (منظمة العمل الدولية، 2012 ، كما ورد في إبراهيم وآخرين، 2014، أ، ص67) .

ويُوجَدُ أيضاً تقليد راسخ يتمثل في مزاولة الأبناء لمهن الأباء. وعموماً يعيق نقص المهارات البلد.

2-3-3 تطوير المهارات في السودان

يتألف نظام المهارات في السودان من 98 مدرسة ثانوية فنية و21 كلية تقنية و12 مركز تدريب مهني. وبالمقارنة هناك أكثر من 3000 مدرسة ثانوية في البلاد. ويتوزع الإشراف على النظام بين عدد من الهيئات/ الوزارات مِمَّا يجعل التنسيق صعباً. وتشرف وزارة التربية والتعليم الولائية على أربعة أنواع من المدارس الفنية: الصناعية والزراعية والتجارية والخدمات. ويشرف المجلس القومي للتعليم التقني والتقاني على الكليات التقنية. وتُعتَبَرُ وزارة التربية والتعليم الاتحادية هي المسئولة عن المناهج والمعلمين والتدريب والامتحانات النهائية ومنح الشهادات في حين أن وزارة التربية والتعليم الولائية هي المسئولة عن الشئون الإدارية والمالية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، 2014).

ويبدو أنَّ أرباب العمل غير منظمين في الأغلب بحسب ما ذكره مقدمو المعلومات الحكوميون الذين تمت مقابلتهم وهم أيضاً -أي أرباب الأعمال غير مُلْزَمِين بالإنفاق على التدريب سواءً أكان ذلك للمواطنين أو للمهاجرين. ولا تقتصر القيود التي تواجه نظام التعليم والتدريب الفني والمهني في السودان على نقص التمويل للتعليم والتدريب الفني والمهني بل تشمل أيضاً إدارة واستخدام الأموال المتاحة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنَّ المؤهلات لا تستجيب لاحتياجات سوق العمل مِمَّا يؤدي إلى عدم إمكانية التوظيف في أوساط خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، 2014).

ويشرف المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية على مراكز التدريب المهني. ويُوجَدُ تسعة من هذه المراكز في الخرطوم خمسة منها تابعة لوزارة العمل الاتحادية وأربعة لولاية الخرطوم. وتُوجَدُ بقية مراكز التدريب المهني في ولايات كسلا وشمال كردفان والنيل الأبيض (إبراهيم وآخرون، 2014، ص17). وتُدَارُ مراكز التدريب المهني الإضافية من طرف الوزارات الأخرى لكن المعلومات المتعلقة بها محدودة. وبشكل عام يُعَدُّ غياب مراكز التدريب المهني في الولايات الأخرى مصدر قلق.

إنَّ توفير التعليم الفني من خلال مراكز التدريب المهني أمرٌ ذو طابع أشمل -يجمع بين النظرية والتدريب العملي ويستهدف في المقام الأول الشباب الذين أكملوا بنجاح ثماني سنوات من التعليم النظامي الأساسي والذي يتم إكماله عادة في سن 15 تقريباً. وتقدم مراكز التدريب المهني برنامج التلمذة الصناعية في 19 حِرفة ولكن الطلب على الالتحاق بمراكز التدريب المهني يتجاوز بكثير السعة المتاحة. وعلى الرغم من أنَّ التطوير المبكر للتدريب المهني كان مدعوماً من ألمانيا الغربية في الستينيات، إلا أنَّ مراكز التدريب المهني تتبع نموذجاً للتدريب في المركز مدة عامين يليهما عام واحد من التدريب في أثناء العمل مع صاحب العمل. ولكن ابتعدت مراكز التدريب المهني في ولاية الخرطوم عن برنامج التدريب المهني ذي الأعوام الثلاثة واتخذت برامج تدريب مهني قصيرة المدى تُقَدَّمُ بالكامل داخل المركز ومدتها من ستة إلى تسعة أشهر. كما تنفذ مراكز التدريب المهني الدورات القصيرة ورفع مستوى المهارات والاختبارات الحِرَفية (إبراهيم وآخرون، 2014 ب، ص17). واتضح من المقابلات وزيارات فريق الدراسة إلى اثنين من مراكز التدريب المهني في الخرطوم أنَّ قدرة المراكز أقل بكثير مِمَّا هو مطلوب للبلد وهو رأي عَبَّرَ عنه سابقاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية (2014 ب، ص8):

> إن عملية تكوين رأس المال البشري في السودان متدنية إلى حد مقلق بالقياس إلى المعايير الإقليمية والدولية ويؤدي تقديم التعليم والتدريب الفني والمهني دوراً هامشياً مقارنة بالتعليم العام والأكاديمي.

ولا يُقبَلُ إلا عدد قليل جداً من الطلاب الأجانب (المهاجرين/اللاجئين)، ومستوى التدريب أساسي للغاية (إبراهيم وآخرون، 2014 ب). والإطار القانوني وإطار السياسات الذي يحكم وصول المهاجرين إلى التدريب غير محدد جيداً وسيتطلب مزيداً من التحقق.

يأتي الدعم القوي لبناء مراكز التدريب المهني العامة من شركاء التنمية الدوليين بما في ذلك الوكالة الكورية للتعاون الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي والاتحاد الأوروبي بمساعدة فنية من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو). واستناداً إلى زيارات فريق الدراسة لمراكز التدريب المهني يبدو الدعم من الصين واضحاً أيضاً. وفي حين أنَّ المعدات في المراكز قديمة إلى حد كبير، لا يتم استخدام المعدات الأحدث في بعض الأحيان وذلك ببساطة بسبب عدم ترجمة دليل المستخدم من اللغة الصينية. وقد تم تحويل أول مركز تدريب مهني مكتمل في الخرطوم ليصير مقراً لهيئة ولاية الخرطوم للتدريب المهني (إبراهيم وآخرون، 2014، ب).

ويقدم عدد محدود من مقدمي التعليم والتدريب الفني والمهني الخاصين ومعظمهم في ولاية الخرطوم خدماتهم بدرجات متفاوتة من الجودة تتراوح من كونها أفضل من مراكز التدريب المهني التابعة للولاية إلى أسوأ منها. والأهم أنَّ الرسوم أعلى بكثير في المراكز الخاصة عنها في مراكز التدريب المهني العامة. وفي الولايات السودانية التي تشهد نزاعات مثل دارفور والنيل الأزرق يكون توفير تطوير المهارات أقل إطراداً كما هو متوقع. وتلعب المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية دوراً في تلك الولايات وكذلك تفعل وكالات التنمية الدولية.

ويُوجَدُ تحرُّك نحو إنشاء نظام للمؤهلات بقيادة المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية. وقد بدأ وضع الإطار الوطني للتأهيل في السودان في ورشة عُقِدَتْ في الخرطوم في سبتمبر 2018، كجزء من مشروع تعزيز نظام التعليم والتدريب الفني والمهني في السودان المُمَوَّل من برنامج اليونسكو للقدرات في التعليم (اليونسكو، 2018، ب). وكان هناك اتفاق في الورشة على وضع إطار زمني حديث يتضمن العناصر التالية ذات الصلة الخاصة بهذه الدراسة:

- معايير الصناعة والتعليم؛
- وتعزيز التعلم مدى الحياة من خلال تكامل السياسات والأدوات التي تتيح النقل والتقدُّم والحركة؛
- وتعزيز الوصول إلى التعلم النظامي وغير النظامي؛

- ومناقشة كيفية قياس جودة مؤهلات الأشخاص في السودان بالنسبة إلى المؤهلات من الخارج؛
- الموافقة على توحيد المصطلحات والمعايير للمؤهلات لدى جميع مقدمي خدمة التعليم في السودان (اليونسكو، 2018، ب).

ويشرف المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية على نظام اختبار الحِرَف عبر سبع مستويات يرتبط كل منها بمستوى مهني معين (وزارة العمل، بدون تاريخ). ويتم صوغ نظام اختبار الحِرَف مع الأجزاء الأخرى من نظام التعليم، ولكن التدفق الفعلي والصياغة غير واضحين. ووفقاً لمقدم معلومات رئيسي من المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية؛ فإنَّ التفكير يوفر أساساً قوياً لتطوير إطار وطني للمؤهلات.

ويُعتَرَفُ بتطوير المهارات كوسيلة لدعم المشاريع الصغيرة ولكنها تميل إلى التركيز فقط على التلمذة الصناعية غير النظامية التي لا تدعمها الحكومة والتي لا يتم الاعتراف بها بشكل عام. ويقدم التحليل التفصيلي للتدريب المهني غير النظامي الذي تم إجراؤه في عام 2014 نظرة مهمة على إمكاناتها لخلق فرص العمل وتطوير المهارات بما في ذلك للمهاجرين واللاجئين، ويوصي بما يلي:

> لا ينبغي النظر إلى التلمذة الصناعية غير النظامية على أنها استغلال للشباب ما دام توفير التدريب والمهارات يكون في مقابل العمل المُقَدَّم. ويجب أن يُنظَر إليه على أنه نظام التدريب للاقتصاد غير النظامي الذي يصدر عن الأسرة وتقاليد الدوائر الاجتماعية وأن هناك فرصة لإمكانية تطويره. ولا يعني التمييز بين النظامي وغير النظامي أنَّ أحدهما يتصف بالفاعلية والآخر لا يتصف بها. ومن هنا أهمية البناء على نقاط القوة في التلمذة الصناعية غير النظامية والتخلص من عيوبها (إبراهيم وآخرون، 2014 ب، ص61-62).

وعلى الرغم من المحاولات العديدة لم يتح سوى تفاعل محدود للغاية مع القطاع الخاص خلال الزيارة الميدانية.

3-3-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في السودان

تَبَيَّنَ من خلال أحدث تعداد سكاني وسكني تم إجراؤه في عام 2008، أنَّ 13,6 في المائة من سكان السودان من المهاجرين مع عدد يتراوح بين 700,000 في عام 1973، إلى 1.3 مليون في عام 1983، إلى 3.4 مليون في عام 1993 (الجهاز المركزي للإحصاء، 2008). ووفقاً لإدارة الأمم المتحدة للشئون الاقتصادية والاجتماعية (2017)، يستضيف السودان 735,821 مهاجراً، 40 في المائة منهم من جنوب السودان، تليها إريتريا (25.6 في المائة)، وتشاد (12 في المائة)، وأثيوبيا (10 في المائة). وذَكَرَ الجهاز المركزي للإحصاء أنَّ الأسباب الجذرية للهجرة إلى السودان هي الفقر وعدم الاستقرار وارتفاع عدد السكان (في أثيوبيا المجاورة). وعلى الرغم من أنَّ الهجرة إلى السودان كبيرة، كان معدل الهجرة الصافي في السودان سلبياً (تجاوز عدد المهاجرين الخارجين المهاجرين الوافدين) على مدى العقدين الماضيين على الأقل: (- 4.9) في الفترة 1995-2000؛ (- 2.98) للفترة 2005-2010؛ (- 4.25) للفترة 2010-2015 (إدارة الأمم المتحدة للشئون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، واليونيسيف، 2014، أ).

وتمثل الحوالات المالية مصدر دخل مهم، يُقَدَّرُ بنحو 1.12 مليار دولار أمريكي، أو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتؤكد بيانات الأمم المتحدة هذه التقديرات وتشير كذلك إلى أنَّ الهجرة إلى السودان ترتبط في الغالب بتدفقات النفط والاستثمار الأجنبي المباشر، والتي تراوحت بين 1.3 مليون في 1990 إلى 854,000 في العام 2000 و753,000 إضافية في العام 2010، وهذه تمثل 1.7 في المائة من إجمالي عدد

سكان الدولة (الأمم المتحدة، 2009، في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، 2014، ص12).[12]

وتشير البيانات الأخيرة الصادرة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشئون اللاجئين (2017، ج) إلى أنَّ 192,404 لاجئاً جديداً وصلوا من جنوب السودان في عام 2017 وحده، ويُقَدَّرُ عددهم بنحو 795,353 لاجئاً في البلاد بشكل عام، مقارنةً بالتقدير الرسمي للحكومة السودانية البالغ 1.3 مليون. وتوفر التسجيلات البيومترية، التي تديرها المنظمة الدولية للهجرة بالشراكة مع برنامج الأغذية العالمي، بيانات أكثر موثوقية في المستقبل، بما في ذلك إنشاء فرق تسجيل متنقلة. كما ذُكِرَتْ -في أثناء المقابلات لهذه الدراسة- التوصيةُ باستخدام أرقام التعريف الوطنية لتتبع المهاجرين ويبدو أنها تحظى بتأييد واسع النطاق.

يُعتَبَرُ الشعب السوداني منفتح للغاية على الأجانب، وفي كثير من الحالات بما يلحق الضرر بمصلحته- فوفقاً للعديد من المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين يضطر السكان المحليون إلى التنافس على الوظائف والاستحقاقات على قدم المساواة مع المهاجرين. ويبدو أنَّ العمال المهاجرين يواجهون عموماً عقبات مماثلة في العثور على عمل تماماً كحال المواطنين وهم عادة ينافسون المواطنين على قدم المساواة، إن لم يكن على أساس تفضيلي. وعلى الرغم من وجود نظام لأذون العمل، إلا أنه لا يمكن تأكيد تنفيذه وإنفاذه على نحو فعال. واقترح من أجريت معهم المقابلات أن المهاجرين قادرون بالتالي على الحصول على عمل دون التأهل للحصول على مثل هذه الأذون. وسوق العمل غير المحمية هذه لها تأثير سلبي على المواطنين والمهاجرين على حَدٍّ سواء:

> لا يتمثل التحدي فقط في اكتساب المهارات الكافية للتكيف مع البيئة الحضرية في الغالب ولكن أيضاً في الوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي لأولئك الذين يعملون في سوق العمل غير المحمية وخاصة للمهاجرين (الداخليين) الذين فقدوا نظام الضمان الاجتماعي غير الرسمي الذي توفره لهم الأسر في المناطق الريفية. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، 2014، ص68).

وفي حين أنَّ رواتب المواطنين تخضع لضوابط شديدة -وهي أيضاً منخفضة جداً لموظفي الحكومة وفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين- يتم دفع أجور المهاجرين على أساس أكثر تنافسية، وإن كان في أوضاع مهنية غير نظامية، مثل خدم المنازل وغيرهم من المهن منخفضة المهارة. وذَكَرَ أحد من تمت مقابلتهم أنه في بعض الحالات، يمكن أن يتقاضى أجنبي في مثل هذا العمل أكثر من مهني صحة سوداني. وتتطلب هذه الحالات الشاذة مزيداً من البحث والتحقُّق مع المسئولين.

ولُوحِظَ خلال المقابلات أنَّ المسئولين الحكوميين أعربوا عن نهج عدم التدخُّل إلى حَدٍّ ما في إدارة المهاجرين غير النظاميين على وجه الخصوص. والموارد المحدودة ونقص المساعدات الخارجية هي السبب في ضعف الضوابط، ويبدو أنَّ الوضع سيبقى على هذا الحال في المستقبل القريب، مع عدم وجود تدخلات محددة تُذكَرُ لمعالجة هذه المسألة. وأثار ناشط حقوقي محلي العديد من الشواغل بشأن هذا الوضع ومدى السماح باستغلال الضعفاء. في حين أثار بعض من أُجرِيَتْ معهم مقابلات شواغلَ من قبيل «نحن بحاجة إلى حماية حدودنا» و»للمهاجرين أثر سلبي على السودان حيث إنَّ الفقر منتشر أصلاً»، ويبدو أنَّ البلاد غير قادرة إلى حَدٍّ كبير على معالجة الأمر.

وذَكَرَ مقدمو المعلومات الرئيسيون أنَّ جنوب السودان هو ثالث أكبر مساهم في عدد اللاجئين، وقد تم طرح هذا على ثلاثة محاور بالبيانات المقدمة سابقاً في هذا القسم. ونظراً للروابط التاريخية بين البلدين، يُعتَبَرُ هذا طبيعياً تماماً ويرتبط مباشرة بفترات عدم الاستقرار في الجنوب. وتقريباً لم يتم ذكر اللاجئين من دول الإيقاد الأخرى غير أثيوبيا.

12 انظر أيضاً http://sudan.opendataforafrica.org/ و https://esa.un.org/unpd/wpp/ للبيانات عن السودان.

ويرد أنَّ عدداً كبيراً من السودانيين ذوي المهارات العالية يعملون في الخارج:

> تشير التقديرات إلى أنَّ أكثر من مليون سوداني يعملون في الخارج والكثير منهم من أفضل الموظفين تأهيلاً في السودان. وتُعَدُّ خسارة البلد لمهاراتهم وإسهامهم في المجتمع من بين العوامل الرئيسية التي تعوق التنمية ولا يتم تعويضه بشكل كافٍ من خلال التحويلات المالية (إبراهيم وآخرون، 2014، ص12).

كما أنَّ المهاجرين شبه المهرة وغير المهرة إلى الشرق الأوسط وخاصة إلى المملكة العربية السعودية مُعتَرَف بهم على نطاق واسع ولكنهم غير مؤكدين إلى حد كبير. فالبيانات المتعلقة بالهجرة إلى الداخل والخارج قليلة جداً لكنها ليست معدومة تماماً. وتوفر النتائج ذات الصلة من مسح القوى العاملة لعام 2011 (وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل ومنظمة العمل الدولية، 2013) رؤى مهمة عن توزيع المهاجرين واللاجئين. إذ عاد حوالي 174,000 مهاجر سوداني ورجعوا إلى أسرهم في الفترة من 2006 إلى 2011، ويمثل هذا الرقم 1 في المائة فقط من حوالي 17 مليون شخص تتراوح أعمارهم بين 15 سنة وما فوق في السودان خلال فترة المسح. وكانت أسباب عودتهم: التعليم (22 في المائة)؛ البحث عن عمل (15 في المائة)؛ إنهاء العمل في مكان سابق (8 في المائة)؛ إكمال الدراسة (5 في المائة)؛ الرعاية الصحية (5 في المائة)؛ أو غيرها (34 في المائة). وجاء ما يُقَدَّرُ بنحو 43,000 مهاجر عائد من خارج أفريقيا، بشكل رئيسي من المملكة العربية السعودية وليبيا وقطر.

وفي المقابل، غادر السودان حوالي 135,000 سوداني في الفترة من 2006 إلى 2011، سافر معظمهم إلى الخارج. وكانت أسباب المغادرة: البحث عن عمل (54 في المائة)؛ الالتحاق بعمل (25 في المائة)؛ الانضمام للأسرة (7 في المائة)؛ التعليم (6 في المائة)؛ أو غير ذلك (7 في المائة). وكان وضعهم كقوى عاملة قبل المغادرة: العمال (50 في المائة)؛ العاطلون عن العمل (39 في المائة)؛ خارج القوى العاملة (9 في المائة). وكانت وجهاتهم: المملكة العربية السعودية (66,000)؛ جنوب السودان (12,000)؛ الإمارات العربية المتحدة (11,000)؛ ليبيا (9,000)؛ الأردن (7,000)؛ قطر (6,000)؛ الهند (4,000)؛ لبنان (4,000)؛ أو دول أوروبية أخرى (3,000) (وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل ومنظمة العمل الدولية، 2013).

والهجرة الداخلية عامل مهم في السودان، وهي في الغالب هجرة إلى ولاية الخرطوم:

> وفقاً لإحصاء عام 2008، ساهمت الحرب الأهلية والجفاف والتصحُّر ونقص التعليم والخدمات الاجتماعية والعوامل الدافعة الأخرى مثل نقص فرص العمل في الهجرة إلى ولاية الخرطوم. ويُظهِرُ التحليل أنه بعد الخرطوم، كانت المنطقتان الشرقية والوسطى أكثر مناطق المقصد جاذبية للمهاجرين، مِمَّا أدى إلى صافي فقدان في عدد السكان بسبب الهجرة الداخلية في ولايات شمال كردفان وجنوب كردفان وغرب دارفور (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، 2014، ص24).

وقد أُشِيرَ إلى مقترح إنشاء وزارة الداخلية لمركز عمليات إقليمي لدعم عملية الخرطوم[13] ومبادرة الاتحاد الأفريقي والقرن الأفريقي بشأن الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين[14]. وتدعم المفوضية الأوروبية إنشاء المركز وتهدف إلى «دعم جمع المعلومات وتبادلها وتحليلها، ودعم التحقيقات المشتركة وتعزيز تماسك الأطر القانونية الوطنية والإقليمية» (المفوضية الأوروبية، 2016). كما وَرَدَ أنَّ الوزارة سجلت بيانات عن اللاجئين، لكن باءت محاولات عديدة من مكتب منظمة العمل الدولية المحلي للحصول على البيانات بالفشل.

13 مبادرة طريق الهجرة بني الاتحاد الأوروبي والقرن الأفريقي أو «عملية الخرطوم» هي منصة للتعاون السياسي بني البلدان الواقعة على طول مسار الهجرة من القرن الأفريقي وأوروبا.

14 مبادرة الاتحاد الأفريقي والقرن الأفريقي بشأن الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين هي ملتقى لبلدان القرن الأفريقي المشاركة لمناقشة القضايا، وتبادل المعلومات، ومشاركة التجارب والتداول بشأن وضع الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين في القرن الأفريقي والتداول بشأن مقاربات مكافحة هذه الظواهر.

4-3-3 طلب سوق العمل في السودان

لا يزال طلب سوق العمل في السودان مدفوعاً إلى حَدٍّ كبير بالزراعة والصناعات الاستخراجية. وقد شَكَّلَتْ عائدات النفط جزءًا كبيراً من الناتج المحلي الإجمالي للسودان، ومع ذلك فإنها لا تساهم كثيراً في خلق فرص العمل. وقد أضاف انخفاض عائدات النفط بسبب انخفاض أسعار الصادرات، وتقادم حقول النفط، وانخفاض تدفقات رسوم عبور النفط من جنوب السودان عند الانفصال إلى هذه التحديات منذ عام 2008 (البنك الأفريقي للتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017). وبالتالي، تهدف خطة التنمية الوطنية الخمسية الثانية للحكومة (2012-2016) إلى تنويع الاقتصاد بعيداً عن النفط إلى الزراعة والقطاعات الأخرى. وعلاوة على ذلك، قد يُشَكِّلُ إنشاء ممرات تجارية عبر الحدود -من خلال برامج البنية التحتية التي ستطور موانئ السودان- أرضية صلبة لتنفيذ الاتفاقات الثنائية التي وقَّعَهَا السودان مع تشاد ومصر وأثيوبيا في عام 2016 لتعزيز التعاون التجاري والإقليمي (البنك الأفريقي للتنمية، 2018). ومع ذلك، قد تكون مكاسب العمالة في التعدين من تنويع وتجارة الصادرات المعدنية محدودة.

5-3-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في السودان

كما هو مُبَيَّنٌ تتبع الحكومة السودانية نهجاً منفتحاً للغاية تجاه المهاجرين. ومع أنَّ المسئولين الذين تمت مقابلتهم قد أدلوا بتعليقات مثل «[ليس للمهاجرين] أي قيمة مضافة للسودان»، إلا أنهم لم يتمكنوا من تقديم أيِّ أمثلة ملموسة على تدخلات رسمية لمعالجة الوضع. وتشمل التشريعات والسياسات السودانية المتعلقة بالهجرة ما يلي:

- قانون الإجراءات الجنائية لعام 1991 - ينص على المسائل المتعلقة باحتجاز المهاجرين غير الشرعيين والعقوبات المتعلقة بتسهيل الهجرة غير القانونية.
- قانون الجوازات والهجرة لعام 1994 - ينظم دخول الأجانب وإقامتهم وترحيلهم.
- قانون تنظيم استخدام غير السودانيين لعام 2000 - ينظم توظيف الأجانب.
- قانون العقوبات لعام 2003 وقانون الطفل لعام 2004 - يحظر الاتجار بالبشر والاتجار بالأطفال.
- قانون مكافحة الاتجار بالبشر لعام 2014 - يُجَرِّمُ الاتجار بالبشر.
- قانون تنظيم اللجوء لعام 2014 - ينص على المسائل المتعلقة باللاجئين، بما في ذلك حقوقهم وواجباتهم في السودان. (كلية ماستريخت للدراسات العليا، 2017، ص11).

وكما هو متوقع يأتي المهاجرون واللاجئون إلى السودان وليس معهم إلا وثائق محدودة جداً -إن وُجِدَتْ- تدل على مهاراتهم وتدريبهم. وغالباً ما يكون الخطاب من صاحب عمل في السودان هو الشرط الأساسي الوحيد لتعيين أجنبي بشكل قانوني. ونظرياً يُوجَدُ نظام إذون عمل ولكن لم يُلَاحَظ أيَّ دليل على التنفيذ الفعلي له. وغالباً ما يكون المهاجرون في السودان غير مهرة أو قليلي المهارة، وينحون إلى العمل كخدم منازل (يُفَضَّلُ الأثيوبيون وفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين)، وبناة، وداهنين (يُفَضَّلُ المصريون وفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين). ويُوجَدُ نظام قائم للمهاجرين ذوي المهارات العالية والاختصاصيين ولكن يبدو أنَّ هؤلاء يشكلون نسبة صغيرة جداً من القوى العاملة في السودان.

تُوجَدُ فرص لتقديم التدريب لأكثر من 400,000 لاجئ موجودين في المخيمات، ولكن السعة داخل نظام المهارات -بما في ذلك في المدارس الثانوية الفنية والكليات التقنية ومراكز التدريب المهني- ليست قادرة على استيعاب احتياجات السكان المحليين، وهي أقل قدرة بالنسبة للمعوزين من السكان، وعليه فهي قطعاً أقل قدرة بالنسبة للاجئين. وسيكون من المفيد النظر في حلول فعَّالة من حيث التكلفة، للتدريب على المهارات في سياقات مماثلة في أجزاء أخرى من العالم. ويمكن لوكالات التنمية الدولية أن تلعب دوراً مهماً في هذا الصدد.

6-3-3 ملاحظات عامة: السودان

كما ذكرنا تتسم حدود السودان بأنها مفتوحة بشكل غير عادي ونتيجة لذلك، تنتشر الهجرة غير النظامية، حيث يعمل المُهَرِّبُون في العديد من مناطق البلاد على مرأى من السلطات ومسمع. وهناك ثغرات في السياسات أو اللوائح التي تنظم حركة الدخول والخروج من السودان، وخاصة لأغراض العمل. وقد تم إيراد ذكر وجود العديد من اتفاقات العمل الثنائية بشأن الهجرة، ولكن لا يمكن تقديم أدلة على التفاصيل. وأثيوبيا هي الاستثناء من ذلك إذ أبلغ العديد من الذين تمت مقابلتهم عن ترتيبات محددة للغاية، على الرغم من أنها ليست اتفاقية عمل ثنائية رسمية.

وبشكل عام، يُلَاحَظُ أنَّ قدرة التعليم والتدريب الفني والمهني منخفضة للغاية في السودان. وفي هذا الصدد، قَدَّمَ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية (2014، أ؛ 2014، ب) توصيات قوية لإصلاح نظام تطوير المهارات في البلد. وبناءً على الأدلة المُقَدَّمَة هنا والخبرة المباشرة المكتسبة خلال زيارتنا الميدانية لولاية الخرطوم، فإنَّ هذه التوصية تتمتع بالدعم. ولن يكون التنفيذ العملي لعملية الإصلاح هذه -بما في ذلك تنسيق مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الاتحادية والولائية والخاصة- أمراً سهلاً. ولا شَكَّ أنَّ الاستقرار السياسي شرط أساسي مهم، وكذلك النظم المتطورة لإدارة حركة الأشخاص.

كما أعرب مقدمو المعلومات الرئيسيون عن آراء قوية بشأن «الحاجة إلى مزيد من التنسيق عبر وكالات التنمية الدولية» سواءً في السودان أو عبر الإيقاد. وتساهم العديد من وكالات التنمية بما في ذلك منظمة العمل الدولية واليونسكو والوكالة الألمانية للتعاون الدولي والوكالة الكورية للتعاون الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي والاتحاد الأوروبي وصندوق التنمية السعودي والصين، مساهمة مفيدة ولكن التنسيق ليس واضحاً. وتُوجَدُ مبادرة جديدة يقودها حالياً مكتب اليونسكو في السودان بالتعاون مع مكتب منظمة العمل الدولية يبدو أنها ستكون مهمة؛ وذلك لأنها تحاول توفير مستويات أكبر من التنسيق والتخطيط عبر الهيئات الاتحادية والولائية. ويبدو أنَّ النقص الحالي في التنسيق هو أحد نقاط الضعف الرئيسية في السودان حيث يحدُّ من قدرة البلاد على الاستفادة من التمويل والخبرة على أساس أكثر استدامة. ويجب إمعان النظر في قدرات الوزارات المسئولة عن الهجرة وتنمية المهارات في السودان باعتبارها جزءاً من أيِّ محاولة لتحسين التنسيق.

4-3 التقرير القُطْرِي لجيبوتي

1-4-3 السياق في جيبوتي

بجانب تعدين الملح وموارد الطاقة الحرارية الأرضية غير المُستَغَلَّة، تملك جيبوتي موارد طبيعية وتنمية صناعية محدودة. ويعتمد الاقتصاد الوطني على الخدمات المالية والاتصالات والخدمات المتصلة بالتجارة والتي تساهم بقرابة 80 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يتماشى مع هدف جيبوتي في جعلها مركزاً للأعمال والمعاملات المالية والتجارة في الإقليم. ومن العوامل الجاذبة للأعمال لجيبوتي من دول الإقليم: قوانين البلاد المصرفية والمالية التي تُعَدُّ نسبياً أكثر انفتاحاً، بالإضافة إلى موضع منطقة التجارة الحرة. تضع التنمية الكبيرة في البنى التحتية -لا سِيَّما ميناء الحاويات المحاذي لخليج عدن، وخطوط السكة حديد المُحَدَّثَة التي تربطها بأديس أبابا- تضع البلاد كمزود مهم للخدمات اللوجستية والخدمات ذات الصلة. لكن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في المنطقة والسوق المحلي الصغير، بالإضافة إلى التكلفة العالية لليد العاملة ومدخلات الطاقة تَسَبَّبَ في إحجام الاستثمار الأجنبي. وكونها دولة ذات اقتصاد صغير واستيراد كبير فإنَّ جيبوتي تعاني من الديون الخارجية الكبيرة ومن عجز الميزانية. ولجيبوتي أيضاً مشكلة بطالة معقدة وطويلة الأمد، وقد قُدِّرَت النسب بين 60 إلى 80 في المائة بين المواطنين، وهي

نسب تفاقمت بسبب الدخول غير المنتظم للمهاجرين إلى جيبوتي. أما نسبة سكان الحضر فقُدِّرَتْ بـ 78 في المائة. ويسيطر حالياً القطاع الخدمي/الثالثي على الاقتصاد الجيبوتي، حيث يوظف هذا القطاع أكثر من 70 في المائة من السكان. وتجدر الإشارة إلى أنَّ الحكومة هي أكبر مُشَغِّل في البلاد (اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2017م. جمهورية جيبوتي، 2015م)

أُنشيء خط سكة حديد جديد يربط بين أديس أبابا وجيبوتي. وقد ازدادت الحركة بين المدينتين على مَرِّ السنين زيادة هائلة عبر الطرق، حيث أنَّ ميناء جيبوتي يتيح لأثيوبيا -وهي دولة حبيسة- الوصول للبحر ويستوعب أكثر من 90 في المائة من تجارة أثيوبيا، وذلك بالمقابل يمثل أكثر من 70 في المائة من نشاط ميناء جيبوتي التجاري. وقد أصبح خط السكة الحديدية الجديد هذا نشطاً في عام 2018، وهو يتيح النقل في زمن أقل مقارنة بالطريق ومن شأنه توسعة نشاط التجارة الدولية لأثيوبيا وتقليل التكلفة إلى حد كبير. خُصِّصَ ميناء جيبوتي الدولي كمنطقة تجارة حرة. وقد طَوَّرَ الميناء منشآت الحاويات والمجمدات تطويراً كبيراً، كما طَوَّرَ قدرات تخزين منتجات البترول والغاز وشحن البضائع من وإلى الإقليم. وتُعتَبَرُ محطات الحاويات الجديدة، ومراسي السفن المُجَدَّدَة، وميناء دورال القريب، بالإضافة إلى منشآت الحاويات في المياه العميقة- تُعتَبَرُ كلها عوامل زادت من تنافسية الميناء في خليج عدن على البحر الأحمر (اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2017، جمهورية جيبوتي، 2015م)

يُرَى توسيع قطاع السياحة باعتباره يتيح آفاقاً ضمن هدف أكبر لإظهار جيبوتي ليس كنقطة دخول فحسب، بل أيضاً باعتبارها وجهة سياحية وترفيهية. ويشمل ذلك استغلال فرص الغوص في الشُّعب المرجانية تحت الماء. ويتطلب هذا النوع من التوسُّع الاقتصادي عادةً برامج مهنية ذات صلة بمجال الضيافة. وبالإضافة إلى ذلك، تُوجَدُ مصائد أسماك وموارد تعدين -كما ذُكِر آنفاً- تشمل مخزونات الملح والذهب. ومن الواضح أنَّ هناك جهوداً تُبذَلُ الآن في جيبوتي تسعى للتنويع الاقتصادي. لكن العنصر المفقود هو خلق فرص العمل وخلق آفاقٍ لتشجيع ريادة الأعمال. وتحتاج سياسة الحكومة الاقتصادية إلى إعطاء الأولوية للأنشطة التي توفر الوظائف (اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2017).

لا يُعتَبَرُ قطاع الزراعة قطاعاً اقتصادياً قابلاً للتنمية بسبب طبيعة جيبوتي القاسية ومحدودية الأراضي الصالحة للزراعة، حيث تُمَارَسُ الزراعة بهدف الاكتفاء الذاتي فقط. أمَّا في المناطق الطرفية، فإنَّ رعي الرُّحَّل يُشَكِّلُ أسلوب الحياة. حيث تتم تربية الضأن والماعز للحليب واللحم والجلود، بينما تُستَخدَمُ الجِمَال في قوافل النقل. تتمتع نسبة قليلة جداً من هؤلاء السكان بخدمات التدريب أو الوصول للمؤسسات التي تقدم خدمات تدريب مهارات ما بعد المدرسة. ويعتمد هؤلاء السكان الرُّحَّل على منتجات حيواناتهم مصدراً أساسياً لكسب العيش.

2-4-3 تطوير المهارات في جيبوتي

سعت الدولة بشكل تقليدي للتغلب على العوائق التي تتمثل في: النشاط الاقتصادي غير الرسمي الكبير والمتصاعد والحجم الصغير للمشاريع الإفريقية والروابط الضعيفة بين الشركات والمستوى المتدني للتنافسية وانعدام القدرات الابتكارية، وذلك عن طريق إطلاق المشاريع شبه الحكومية (مشاريع مملوكة للحكومة) في مصانع بعينها استهدفتها الدولة (أنظر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2012). ومن ضمن الأمثلة مصنع تعبئة المياه المعدنية في تادجورا ومصنع الألبان خارج مدينة جيبوتي. وحاولت الحكومة أيضاً استغلال بعض الأنشطة الضخمة للطاقة الحرارية الأرضية على أمل جعل البلد مكتفية ذاتياً من الطاقة. لكن القطاع شبه الحكومي أُبتُلِيَ بعدم الكفاءة والحاجة إلى الدعم الهائل للميزانية. وقد عملت الحكومة منذ أواسط 1980 نحو خصخصة هذه الشركات في محاولة لزيادة الأرباح والإنتاجية. وفي عام 1996 تَوَسَّعَتْ هذه المساعي كجزء من برنامج التوفيقات الهيكلية برعاية بنك النقد الدولي والبنك الدولي (جمهورية جيبوتي، 2015).

لا يمكن النظر إلى الطلب على الوصول إلى التعليم والتدريب الفني والمهني بين اللاجئين والمهاجرين إلا بالنسبة إلى المتوفر حالياً للمواطنين وأنواع الضغوط الموجودة على تقديم مهارات معينة لتلبية احتياجات المجال الصناعي أو احتياجات السكان الشباب. لذلك، في بلدان مثل جيبوتي حيث مَرَّتْ أنظمة التعليم والتدريب الفني والمهني بنمو محدود أو حيث لم يكن النمو بمعدل الطلب، سيكون هناك ضغط من أجل موازنة احتياجات المواطنين مع الحاجة لاستيعاب اللاجئين والمهاجرين.

ويمثل توزيع هذه المؤسسات مسألة رئيسية ثانية، ليس بالنسبة للمواطنين المحليين فحسب، لكن أيضاً بالنسبة للمخيمات والمستوطنات حيث يتركز اللاجئون والمهاجرون. ويُعتَبَرُ توزيع المرافق التعليمية في بلدٍ ما أمراً معقداً، وأحياناً ينطوي على تمييز بعض الجماعات، لا سِيَّما سكان الحضر. وتُوجَدُ أيضاً اعتبارات سياسية أخرى من شأنها التأثير على توزيع التعليم والتدريب التقني والمهني. تُوجَدُ في جيبوتي خمسة أقاليم إدارية وإقليم يتكون من مدينة واحدة، وهي مدينة جيبوتي. ولا تملك الأقاليم الإدارية الخمسة حتى واحداً من المؤسسات المهنية والفنية ما بعد المدرسية، بينما تملك المدينة اثنتين من المدارس الثانوية الصناعية والتجارية.

وتُوجَدُ مسألة رئيسية ثالثة، وهي السياسة والتشريع اللذان يحكمان المهاجرين واللاجئين عامة، ووصولهم للتدريب خاصة. ومعروف أنَّ مسؤولي وزارة العمل يدركون أعداد المهاجرين في البلد. تؤثر أشكال متنوعة من الهجرة على اقتصاد وحياة جيبوتي الاجتماعية، وهو ما سنعالجه بمزيد من التفصيل لاحقاً. ولا حاجة للقول إنه وبينما تُعتَبَرُ جيبوتي عامة نقطة عبور في الهجرة إلى مكان أبعد، هناك نسبة معتبرة من المهاجرين الموجودين في جيبوتي يرغبون في فرص عمل ويمكنهم الاستفادة منها، وهم يتراوحون بين مقيمين في معسكرات ومشردين في الشوارع أو يقطنون في مآوي مؤقتة على الشاطئ.

تُوجَدُ شعبة في وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني للتعليم والتدريب الفني والمهني. ولها ثلاثة أنواع من المؤسسات تحت إدارتها، وهي:

المدارس الثانوية الفنية

تُوجَدُ سبع مدارس ثانوية فنية في جيبوتي، منها اثنتان في العاصمة وواحدة في كل إقليم خارج العاصمة. لكن التجهيزات المتوفرة فيها بالية مع الأسف. ست ثانويات تقدم التعليم الفني، بينما واحدة مخصصة لمجال خدمات الفنادق. في عام 2016 سُجِّلَ 1865 طالب في المدارس الثانوية الفنية، ولكن يُعَدُّ ذلك وصولاً محدوداً لفرص التعليم والتدريب الفني والمهني بالمقارنة بعدد الملتحقين بالمدارس الثانوية العادية 16387 في عام 2015 (وزارة التربية الوطنية والتدريب المهني-شعبة التعليم المهني، 2016)

المدارس الثانوية الصناعية والتجارية

تُوجَدُ ثانويتان تقدمان التدريب الفني بمؤهلات احترافية. في عامي 2015-2016 سُجِّل 323 طالب للبكلاريوس الفني في ثانويتي جيبوتي وجابودي. فهاتان هما المؤسستان الوحيدتان اللتان يقدم فيهما البكلاريوس الفني ما بعد المدرسي، وكلتاهما في العاصمة. (وزارة التربية الوطنية والتدريب المهني-شعبة التعليم المهني 2016).

مراكز التدريب

تطورت أربعة مراكز للتدريب المهني في جيبوتي لتستوعب البالغين والذين تركوا المدارس والطلاب المحتاجين لفرص ثانية. وتُعتَبَرُ كل هذه المراكز مميزة وتلبي احتياجات محددة في كل منها. في عام 2013 بلغ عدد المتعلمين في هذه المراكز 510 متعلماً. (وزارة التربية الوطنية والتدريب المهني،2017).

شمل برنامج الأصول الخدمية الوطني الحكومي تجنيد وتدريب قرابة 4,100 شاباً بين عامي 2004 و2014 في إطار عمل عسكري بالشراكة مع مدارس ومراكز التدريب المهني. وذُكِر أنَّ 85 في المائة مِمَّن حضروا البرنامج حصلوا على وظائف (جمهورية جيبوتي، 2015). وليس مؤكداً ما إذا كان هذا البرنامج ما زال يعمل. يُوجَدُ أيضاً مجمع الرحمة التنموي الفني الثانوي، الذي يشمل مستشفى حديث وتموله المساعدات الحكومية الكويتية. أما مجموع الطلاب في جامعة جيبوتي التي تأسست عام 2006، فقد تجاوز 7,000 طالب عام 2015 في كليات القانون والاقتصاد والإدارة والعلوم والإنسانيات واللغات والعلوم الاجتماعية والطب والهندسة.

تُوجَدُ بعض الملاحظات حول مختلف المؤسسات التي تقدم التدريب المهني والفني في جيبوتي. أولاً: عدد الملتحقين -كما هو موضح- غير كافٍ لتلبية الطلب على الفرصة لكسب المهارات، خاصة الطلب من الشباب مع العلم أنَّ معدل البطالة وسط الشباب قرابة 60 في المائة. ثانياً: يبدو أنَّ النظام الموجود قد تطور على أساس تدريجي، مع استمرارية محدودة يمكن ملاحظتها بين المستويات المؤسسية المختلفة. ثالثاً: نتيجة لذلك، يُوجَدُ احتمال ضعيف بتوفير برامج متماسكة تسمح بالتطوير في مختلف المؤسسات. وهذا قد يحبط تنمية المهارات الفنية ذات المستويات الأعلى. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أنَّ المعهد الجامعي للتكنولوجيا الصناعية ينبغي عليه تصميم وتنفيذ برامج للمهارات الفنية ذات المستويات العالية بالتعاون مع مشروعات في قطاعات النقل والإمدادات، بدلاً من التظاهر بتطوير البرامج المتوسطة التي تتناسب أكثر مع مراكز التدريب وكليات تعليم الكبار لتولي أمرها.

3-4-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في جيبوتي

يبلغ عدد سكان جيبوتي قرابة 950,000 بالمقارنة باللاجئين المقدر عددهم بـ 27,000 في البلاد. يعيش ما يقارب الـ 80 في المائة من الجيبوتيين في المناطق الحضرية، بينما ما يقارب 13 في المائة من سكان جيبوتي يعتبرون أنفسهم مهاجرين (الأمم المتحدة، 2019م. كيريف، 2017). تُوجَدُ خاصية بارزة لاتجاهات الهجرة من وإلى جيبوتي، هي أنه بغض النظر عن فرص التوزيع الشحيحة في البلد مع نسبة البطالة التي تفوق 50 في المائة، إلا أنَّ القليل من المواطنين الجيبوتيين يختارون المغادرة مقارنة بدول أخرى في الإيقاد التي لديها أعداد ضخمة من المواطنين المغتربين.

تحدث الهجرة في المناطق الرعوية في أقاليم (ديخيل) و(علي صبيح)، وهي مناطق حدودية متأثرة بالمجاعة الناجمة عن الجفاف المزمن على مدى قرن من الزمان. وعلى طول الحدود بين الصومال وأثيوبيا تُوجَدُ حركة دائبة للسكان والمواشي عندما يسعى السكان الرُّحَّل من البلدان المجاورة بحثاً عن مراعي لمواشيهم في مناطق: ديخيل شمالي جيبوتي، وتادجورا، وعلي صبيح، وأرتا (منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، 2017).

تمثل جيبوتي مَعبَرَاً ومقصداً للهجرة. وتستمر البلاد في استقبال الهجرة الداخلة طويلة الأمد وقصيرة الأمد (الصندوق الائتماني الأوربي من أجل إفريقيا، 2017) ولكن يبدو أنها عموما في تراجع. وتقدر منظمة الهجرة العالمية صافي معدلات الهجرة كالآتي[15]: 35.5 بني عامي عامي 1985-1990 ، 4.76- بني عامي 1995-2000، 4.96- بين عامي 2005-2010، و 3.69- بين عامي 2010-2015 (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، قسم السكان، واليونيسيف، 2014). وفي أغسطس من عام 2017 ذكرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المجلس الدنماركي للاجئين وسكرتارية الهجرة الإقليمية المختلطة، 2017) أن الوضع كالآتي: كان يُوجَدُ 27,601 لاجئ وباحث عن لجوء في جيبوتي في أغسطس من عام 2017، استقر معظمهم في منطقة علي أدي. كانت أصولهم كالآتي: الصومال (13,306

15 صافي معدلات الهجرة هو نسبة الهجرة خلال العام إلى معدل الكثافة السكانية في العام، ويعبر عنها لكل 1000 ساكن

لاجئ)، وأثيوبيا (8,654 لاجئ)، واليمن (4,434 لاجئ)، وإريتريا (1,149 لاجئ)، ونسبة أصغر من دول أخرى. أصبح معظم الصوماليين مقيمين بينما زاد عدد اللاجئين في 2017 تبعاً للاضطرابات في منطقة أوروميا المجاورة (اليونيسيف، 2017). العديد من الأشخاص العابرين من جانبي جيبوتي لا يعلنون أنفسهم كلاجئين، إذ إنهم يأملون تفادي تحديدهم من قبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين أو المكتب الوطني لمساعدة اللاجئين وضحايا الكوارث، لأنهم لا يودون قطع رحلة عبورهم بدخول المخيمات.

4-4-3 طلب سوق العمل في جيبوتي

يشير المسؤولون الحكوميون في جيبوتي في وزارة العمل إلى التحديات الديموغرافية للشباب والمهاجرين باعتبارها تحديات كبيرة لبلادهم. في كلتا المجموعتين السكانيتين، يُعتَبَرُ الحصول على المهارات والوظائف عاملاً مهماً للتماسك الاجتماعي والدمج الاجتماعي. تعترف خطة البلاد الخمسية لعام 2015 صراحة بالشباب باعتبارهم مصدر قلق اجتماعي واقتصادي، وتقدم تبريراً كافياً لتطوير خطة مواكبة لتنمية الموارد البشرية الوطنية. تعترف الحكومة بأولوية الخطط المحلية والثنائية ومتعددة الأطراف للتدخُّل الملموس المتعلق بسوق العمل للتعامل مع ضغط التغير الديموغرافي المضطرد للبطالة على سوق العمل.

وللأسف، زادت نسبة التوظيف إلى الكثافة السكانية في جيبوتي لكل الأشخاص أكبر من عمر 15 سنة زيادة طفيفة بين عامي 1991 و 2016م، من 43.6 في المائة الى 49 في المائة (البنك الدولي، 2016). والمقلق أكثر من ذلك أنَّ في فئة الشباب –الذين عمرهم من 15 إلى -24 نسبة التوظيف إلى الكثافة تراجعت من 41.4 في المائة إلى 37.6 في المائة في ذات الفترة. كان نصيب النساء من القوى العاملة في هذا المشهد 34.9 في المائة فحسب (البنك الدولي، 2016). ومن الواضح أنَّ البطالة عامةً وتحديداً بطالة الشباب تُعتَبَرُ عالية. ومن وجهة نظر وزارة العمل، من الضرورات الأساسية توفير الوظائف، وتعزيز توافق المهارات مع الوظائف، وتقريب الباحثين عن وظائف من أصحاب الأعمال. وهذا يعكس الحاجة إلى أقسام حكومية لتعزيز التنسيق - خاصة بين الجهات الحكومية والخاصة. ويُوجَدُ موضوع آخر متعلق بطرائق توفير موارد وإدارة معلومات سوق العمل لتسهيل توافق المهارات والوظائف، وهو ما يفيد الأطراف المشاركة من حيث توفير عمل مستدام وعمليات صناعية منتجة.

أطلقت الحكومة عام 2014 «إستراتيجية رؤية جيبوتي 2035» لمجابهة هذه التحديات، المقرر تنفيذها في خُطَطٍ خمسية متتابعة. أولى هذه الخطط هي «إستراتيجية النمو المتسارع وتعزيز التوظيف»، وهي تركز على الاستثمارات الضخمة في تنمية البنى التحتية للميناء وبسط خطوط السكك الحديدية، ومن المتوقع أن تنعش التوظيف خاصة في الخدمات المتعلقة بالتجارة (بنك التنمية الإفريقي، 2018). ونظراً لأنَّ القطاع الثالثي يوظف سلفاً أكثر من 70 في المائة من السكان النشطين في جيبوتي (بنك التنمية الإفريقي، 2016). هناك عدد من المبادرات في الطريق تستهدف التنويع التدريجي للقطاعات الأخرى. ومن تلك القطاعات قطاع التعدين والهيدروكربونات - بالرغم من أنَّ المكاسب التوظيفية محدودة، نسبة للإنتاجية العالية في التعدين- بالإضافة إلى الطاقة الأرضية الحرارية والسياحة والقطاع الأساسي (جمهورية جيبوتي، 2015. مجموعة أعمال أوكسفورد، 2016). وعلى سبيل المثال، تتعاون الحكومة مع شركات صينية في إطلاق منطقة صناعية وتجارية ضخمة تكون معفية من الجمارك في سبيل استغلال الموارد الطبيعية (الأسماك والملح والطاقة) وفي تنمية السياحة (مجموعة بنك التنمية الإفريقي، 2017).

يُشَكِّلُ الصوماليون والإثيوبيون واليمنيون أكبر نسب المهاجرين في جيبوتي، كما ذُكِرَ أعلاه. وستُنَاقَشُ القضية العامة المتعلقة بالوصول لسوق العمل والاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في جيبوتي فيما يلي مع الإشارة إلى المهاجرين اليمنيين على سبيل التوضيح. من السمات المفاجئة أنَّ النسبة الأكبر من المجموعات اليمنية اللاجئة والمهاجرة إلى القرن الإفريقي هي من الأطفال (تشكل 38 في المائة أو أكثر) بينما التوازن بين الرجال والنساء يختلف باختلاف الوجهات (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون

اللاجئين، 2016). ومن منظور احتياجات العمل والتعليم، يبدو جلياً أنَّ الأطفال -ربما حتى عمر 15 سنة- يحتاجون إلى الحصول على التعليم الرسمي. وبالنسبة للطلب على التعليم والتدريب الفني والمهني، سيكون من اللازم تقييم التدريب ذي الصلة باللاجئين بالقياس إلى عدد البالغين بين اللاجئين في الموقع المعين. لكن الطلب من اللاجئين والمهاجرين للوصول إلى أيٍّ من أشكال التدريب الفني أو المهني سيحتاج إلى الأخذ في الاعتبار التعليم السابق والخبرة العملية السابقة ورغبة اللاجئين، إذ أنَّ الانخراط في التدريب أو السعي للاعتراف بالمؤهلات التي يحوزونها سلفاً قد لا يكون بالضرورة جزءاً من خططهم المستقبلية.

يُوجَدُ مؤشر ثقافي في البلدان التي تسود فيها نسبياً الثقافة الإسلامية في القرن الإفريقي، وهو ميل عدد قليل جداً من الإناث -مقارنة بالذكور- للسعي للتعليم. فمثلاً، نسبة كبيرة من الرجال اليمنيين فوق سن 18 سنة (36 في المائة من اللاجئين اليمنيين في جيبوتي) ونسبة أقل بكثير من النساء (25 في المائة من اللاجئين اليمنيين) سيصبحون مرشحين لأيِّ عمل رسمي يتطلب مستوى متوسط من المهارات الفنية والمهنية. وهذا يعني ضمناً وجوب الانتباه لفهم العقليات الثقافية والظروف الأسرية والاجتماعية ومسؤوليات النساء في هذه الظروف من أجل تغيير المفاهيم الراسخة عن أدوار المرأة ومن أجل توفير بدايات فرص يمكن أن تستغلها النساء اللاجئات المتأثرات.

بعد أن تَسَبَّبَ الجفاف المزمن في مجاعة حادة أثرت في حياة ما يربو على 10 ملايين شخص في المناطق الطرفية الجافة وشبه الجافة، فَوَّضَ رؤساء دول الإيقاد صلاحية تولي المبادرة «إنهاء طوارئ الجفاف في القرن الإفريقي». هذا مهم خصوصاً لجيبوتي، حيث تَحَوَّلَ التركيز من الاستجابة للطوارئ إلى تدخلات طويلة الأمد صُمِّمَتْ لتعزيز المرونة في التعامل مع الجفاف في المجتمعات المستهدفة وبين اللاجئين في المناطق الجافة وشبه الجافة، وهو الأمر الذي انعكس في ظهور مبادرة مرونة واستدامة مواجهة كوارث الجفاف. هناك ثلاثة مجالات تحتاج إلى برامج مهارات فنية ومهنية، وستكون دورات هذه البرامج كالتالي:

إعادة إكساب المهارات أو تعليم المهارات المشتركة للرُّحَّل السابقين الذين يحتاجون إلى التحوُّل من أشغال ارتحالية إلى أخرى مستقرة «مثلاً، من قطعان المواشي الضخمة (الأبقار) إلى مزارع الحيوانات الصغيرة (الدواجن)».

برامج تدريبية جديدة (برامج زراعية توسعية) عن المرونة لجعل أشكال من مزارع الحيوانات قابلة للتطبيق من خلال أساليب وتقنيات أفضل.

فرص متعددة في مشاريع بنى تحتية متنوعة لحفظ المياه التي يجب توزيعها على المناطق المتأثرة (تتجه السياسة نحو بناء شراكات وتشارك مسؤوليات المرافق مثل مخزون المياه مع المجتمعات المستفيدة من الري).

5-4-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في جيبوتي

صِيغَتْ خطة عمل مشتركة بين حكومة جيبوتي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون للاجئين، وصندوق الأمم المتحدة الطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، والاتحاد اللوثري العالمي، ورابطة الرحمة- لدعم الوصول للخدمات التعليمية لأطفال اللاجئين اليمنيين، وأُجرِي تقييم طارئ للتعليم. وقد استفاد عدد من أطفال اللاجئين من برنامج استمر ستة أسابيع قائم على تعليم القراءة والكتابة والأنشطة الترفيهية. ومُنِحَ عدد أكبر من أطفال اللاجئين الأكبر سناً -الذين فوَّتوا المدرسة- برنامجاً استمر أربعة أسابيع من دروس تمكنهم من اللحاق بما فاتهم. وأخيراً، عُيِّنَ ثمانية أساتذة للبرنامج، مِمَّا يشير إلى أنَّ المانحين كانوا عازمين على توفر أساتذة حقيقيين بدلاً من المتطوعين. ويثير هذا الأمر تساؤلاً مهماً عن كيف تتم تلبية حاجة الآباء والبالغين إلى المهارات. لا يبدو أنَّ حاجة البالغين تمت معالجتها رسمياً في جيبوتي. وسيكون ملجأ البالغين المستعدين للعمل هو إيجاد وظيفة في الاقتصاد غير الرسمي.

هذا البيان ذو صلة مباشرة بالأسئلة المحورية المعنية بوصول اللاجئين والمهاجرين لسوق العمل، وبالتالي فرص التوظيف بحيث يمكنهم العمل والعيش في المدن، أو التكيف مع سبل كسب العيش في البيئات الطرفية. وبما أنَّ غالبية اللاجئين والمهاجرين اليمنيين لديهم موارد مالية شحيحة أو معدومة، فمن غير المحتمل أن يكونوا في وضع يمكنهم من الحصول على الموارد النقدية الضرورية في البحث عن وظيفة. وقد سَهَّلَتْ حكومة جيبوتي بدعم من الفاعلين الإنسانيين المحليين والدوليين عودة المواطنين الجيبوتيين ووَفَّرَت الوصول للأراضي للمهاجرين الذين تقطَّعت بهم السبل.

تتلقى جيبوتي قدراً معتبراً من المساعدات الإنسانية من مجلس التعاون الخليجي، وهو تحالف سياسي اقتصادي لستِ دول في الشرق الأوسط ذات دوافع إنسانية ولها اهتمامات في تأمين الصلات مع منطقة الإيقاد. ظلت السعودية مثلاً -عبر مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية- تساعد بتوفير مآوي الطوارئ والمراكز الجماعية وإعادة تأهيلها وتوزيع مواد الإغاثة الرئيسية وتأسيس عيادتين في معسكر أوبوك في جيبوتي (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2016). وتقدم وكالات التنمية الغربية الدعم بما فيها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين ومنظمة الهجرة الدولية ومؤخراً مجلس الهجرة النرويجي.

أعلنت جيبوتي في ديسمبر من عام 2017 عن قوانين هجرة جديدة تنص على تحسين حياة اللاجئين. وتقدم هذه القوانين ضمانات بأنَّ الحكومة الجيبوتية سوف «تُبَسِّطُ إجراءات إنهاء حالة اللجوء»، وتسعى لفتح «فرص أكثر للاندماج الاقتصادي والاجتماعي للاجئين». ورغم أنَّ نوايا الحكومة الجيبوتية طيبة إلا أنَّ التحدي الأكبر يكمن في سوق العمل، حيث تُعَدُّ وظائف القطاع الرسمي نادرة نسبياً. وقبل إعلان هذه القوانين الجديدة، لم يكن بوسع اللاجئين سوى اللجوء إلى الاقتصاد غير الرسمي للوظائف كعمال منزليين أو الصيد أو العمل في المطاعم أو كعمال غير مهرة (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2017)

قامت جيبوتي في أغسطس من العام 2017 بتوفير التعليم لكل أطفال اللاجئين عن طريق ضمهم للنظام الوطني. ومرة أخرى يسلط هذا الضوء على التزام جيبوتي بدعم حقوق اللاجئين، لكن وفي ذات الوقت فإنَّ هذا الإلتزام لا ينسجم الحاجة إلى رفع الجودة العامة للتعليم في البلاد. وتنبغي الإشارة إلى أنَّ التطوير في نظام التعليم في مدارس جيبوتي سيكون مرحباً به. لكن من غير المتوقع في هذه المرحلة المبكرة أن يجد اللاجئون مدخلاً سهلاً في وظائف القطاع الرسمي، ومن ثَمَّ عليهم اللجوء إلى الاقتصاد غير الرسمي.

نشرت وزارة التعليم العالي الجيبوتية في عام 2014 شروط وإجراءات منح المقابِل/الاعتراف بدرجات الدبلوم في التعليم العالي. هذا التصرف لا يأتي إلا من تحديد حاجة النظام إلى النظر في العلاقات بين المؤهلات وإمكانية مقارنة المؤهلات. وهذا إجراء مهم يوفر قاعدة لتطوير نظام يصف العلاقات المتداخلة بين المؤهلات ويصنفها ويعترف بها ويعتمدها ويحددها. ويقدم هذا البيان دليلاً على اعتراف الوزارة بالحاجة إلى نظام لتكوين فهم متماسك للمؤهلات الصادرة من أنظمة التعليم العالي الناشئة، وربما وضع وسيلة لمقارنة هذا النظام ومؤهلاته التي تكونه بنظام آخر. والشيء الذي يبدو أنَّ هذه المبادرة للتعليم العالي لا تأخذه في الحسبان هو كيفية دمج المؤهلات من قطاعات أخرى من النظام، مثل التعليم والتدريب الفني والمهني.

6-4-3 ملاحظات عامة: جيبوتي

من العوامل المهمة التي تجب الإشارة إليها هو أنَّ الحكومة الجيبوتية قد تَبَنَّتْ سياسة الباب المفتوح مع اللاجئين والمهاجرين. ومثالاً على ذلك، عندما انفجرت أزمة لاجئي اليمن في الأشهر الأولى من عام 2015، سعت الحكومة ابتداءً لتقييد حركة اللاجئين عن طريق إجبارهم على التسجيل والبقاء محصورين في مخيم

اللاجئين حديث الإنشاء في (مركزي)، الذي يقع على بعد قرابة أربعة كيلومترات من ميناء مدينة أوبوك، بمتوسط درجة حرارة شهري يبلغ 38.6 درجة مئوية (101.5 فهرنهايت) أو أعلى من شهر مايو إلى شهر يوليو، مما أجبر العديد من اللاجئين على إخلاء المخيم. وتقلصت قدرة الحكومة على فرض التقيد بحدود المعسكر، بينما استمرت موجات أخرى من اللاجئين في التدفُّق. فسمحت الحكومة تحت هذه الضغوط بتسجيل اليمنيين في مدينة أوبوك ومدينة جيبوتي في نوفمبر من عام 2016، مِمَّا أتاح للاجئين اليمنيين حرية نسبية لممارسة حياتهم خارج (مركزي). ونتيجة لذلك، في عام 2017 كان هناك لاجئون يمنيون يعيشون في (مركزي) وفي أوبوك وفي مدينة جيبوتي، ويتحركون بين هذه المواقع ليس فقط بسبب الطقس القاسي ولكن أيضاً بسبب أنَّ تكلفة المعيشة في مدينة جيبوتي تفوق بمراحل تكلفة المعيشة في المناطق الطرفية. وأُجبِر العديد من اللاجئين اليمنيين الذين لا يمكنهم البقاء مع أوضاعهم في مدينة جيبوتي على العودة إلى معسكر (مركزي). وعلى الأقل يُتَاحُ للاجئين في هذا المعسكر الحصول على مأوى بسيط وغذاء وخدمات صحية، التي ينبغي عليهم رفع دخلهم حتى يقدروا على تحمل نفقاتها. وقد تَبَنَّتْ جيبوتي مؤخراً سياسة تسمح لليمنيين بالإقامة في المناطق الحضرية (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، 2016).

تحتاج سياسة الباب المفتوح، في ظل هذه الظروف، للمساءلة لتحديد إلى أيِّ مدى يَسَّرَتْ معايير عيش اليمنيين، أو ما إذا كانت هذه السياسة تحتاج إلى تدخلات إضافية لتحقيق الآثار المرغوبة. لكن الفجوة الأساسية هي المساعدة المحدودة (المادية والطبية) للاجئين الأسوأ حالاً في المناطق الحضرية (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، 2016).

لم يجد هذا البحث أدلة على وجود بنى تحتية لخدمات تشغيل عامة وفعَّالة في جيبوتي. وستسفيد الجهود المبذولة نحو تحقيق هذا الهدف من المعاملات المتزايدة بين الوزارات والوكالات الحكومية ذات الصلة وأصحاب الأعمال في القطاع الخاص، الأمر الذي تُوجَدُ أدلة محدودة بشأنه. لكن تُوجَدُ تحرُّكات جارية من أجل بناء العناصر التي من شأنها في آخر الأمر إنشاء خدمة توظيف عامة. إنَّ التأكيد على هذه المبادرات ينحو إلى معالجة بطالة الشباب. وتُوجَدُ إشارات في بعض المؤسسات الحكومية عن اهتمام متزايد بابتكار طرق يتم فيها تطبيق المعلومات لحل المشكلات وموافقة المهارات من جانب الباحثين عن الوظائف وأصحاب الأعمال معاً. وأبعد من ذلك فقد أطلقت الوكالة الوطنية للتوظيف والتدريب والتكامل المهني مبادرة لتوفير خدمات يمكنها تعزيز قدرات الشباب لإيجاد عمل وتحسين قابليتهم للتوظيف.

5-3 التقرير القُطْرِي ليوغندا

1-5-3 السياق في يوغندا

تُعتَبَرُ يوغندا من الدول الحبيسة، وتقع في شرق إفريقيا. وتَحَدُّهَا من الشرق كينيا، ومن الشمال جمهورية جنوب السودان، ومن الغرب جمهورية الكونغو الديمقراطية، ومن الجنوب الغربي رواندا، ومن الجنوب تنزانيا. يضم الجزء الجنوبي من البلاد قسماً كبيراً من بحيرة فكتوريا التي تمتد أيضاً داخل كينيا وتنزانيا. ويُقَدَّرُ عدد السكان في يوغندا بقرابة 34.6 مليون نسمة، 51 في المائة منهم من الإناث. يوغندا لديها إحدى أعلى معدلات النمو السكاني في الإقليم بـ 3.2 في المائة (المكتب اليوغندي للإحصاء، 2014). وازداد عدد السكان في يوغندا بسرعة في السنوات الأخيرة من 24.2 مليون نسمة عام 2002 إلى 34.6 مليون نسمة عام 2014. ويظل معدل الخصوبة فيها أحد أعلى المعدلات في العالم بمعدل 5.8 ولادات للمرأة الواحدة في عام 2014. وقد تنامى عدد سكان الحضر نمواً كبيراً، لكن ما يزال هناك نسبة كبيرة من السكان يقطنون المناطق الريفية. واستقر معدل سكان الحضر عند 21.4 في المائة عام 2014. وهذا المعدل أقل من معدل التحضر في إفريقيا جنوب الصحراء ككل (32.8 في المائة). وتمتلك يوغندا أكبر عدد سكان من صغار السن في العالم -بنسبة 78 في المائة دون سن الثلاثين (فان وينبيرغ وبرغاوي، 2018).

وَضَعَت يوغندا (إطار العمل الشامل للتخطيط التنمية الوطنية) منذ عام 2007 لتطوير رؤية مداها 30 عاماً. وحتى تاريخ هذا التقرير فقد طَوَّرَت البلد سلفاً رؤية (يوغندا 2040) والخطة الأولى والثانية للتنمية الوطنية (سلطة التخطيط الوطني، 2015). حيث تُعتَبَرُ (رؤية يوغندا 2040) خطةً طويلة المدى ومجزأة تطرح الإطار التوجيهي العام للتنمية المستدامة والتحول الاقتصادي والاجتماعي ليوغندا. وقد تتضمن هذه الرؤية تحويل يوغندا من اقتصاد زراعي على مستوى الكفاف بدرجة كبيرة إلى دولة حديثة مزدهرة بحلول عام 2040. وذلك يتضمن الانتقال من دولة يغلب فيها مستوى الدخل المنخفض إلى دولة ذات مستوى دخل متوسط أعلى. كانت التوقعات للاقتصاد اليوغندي مُبَشِّرَة على مدى العقدين الماضيين. فكانت هناك إصلاحات كبيرة من عام 1999 إلى عام 2000 أسفرت عن متوسط معدل نمو مستمر بنسبة 6.3 في المائة. كما بلغ متوسط معدل النمو بين عامي 2010 و 2015 نسبة 5.4 في المائة مع أعلى معدل بنسبة 9.7 في المائة سُجِّلَ عام 2011. وزاد نمو الناتج الإجمالي المحلي زيادة طفيفة بنسبة 5.3 في المائة في عام 2016 من 5 في المائة سُجِّلَ في عام 2015 مع انتعاش نشاط القطاع الخاص بعد نهاية الانتخابات (سلطة التخطيط الوطني، 2015م).

لا يمكن للنمو الاقتصادي الاستمرار إلا إذا كانت الإنتاجية عالية، ولا يمكن للإنتاجية أن تكون عالية إلا إذا أتاحت الإستراتيجية الاقتصادية توفُّر مستمر للعمالة الماهرة. وهكذا تستمر الخطة الثانية للتنمية الوطنية في التأكيد على التنمية والتوظيف الشاملين. يركز برنامج «إكساب المهارات في يوغندا» على تحقيق النمو الاقتصادي عبر اكتساب وتطوير المهارات. وتُوَضِّحُ الخطة الإستراتيجية لإكساب المهارات في يوغندا (2012) التابعة لوزارة التعليم والرياضة، الأجندة التي تهدف للتحول من أجل تغيير الأفكار المتعلقة بالمهارات الفنية والمهنية ومهارات ريادة الأعمال والمهارات التجارية باعتبارها العوامل الدافعة للنمو الاقتصادي. وتدرك الحكومة اليوغندية أنَّ الإمكانيات الإنتاجية الكامنة يمكن إخراجها عبر التعليم والتدريب التجاري والفني والحِرَفي. وتؤكد الخطة الاستراتيجية لإكساب المهارات في يوغندا عبر التعليم والتدريب التجاري والفني والحِرَفي 2013/2012 إلى 2022/2021 دور رأس المال البشري في النمو الاقتصادي (وزارة التعليم والرياضة، 2012).

وتنبغي الإشارة إلى أنَّ يوغندا تملك إطار عملٍ للمؤهلات المهنية -الإطار اليوغندي للمؤهلات المهنية- لكنها لا تملك إطاراً وطنياً للمؤهلات. وتحيل يوغندا إلى أُطر عمل المؤهلات في أثيوبيا وكينيا باعتبارها نماذجَ، في إشارة إلى إمكانية وجود فوائد مشتركة وتعاون نحو الاعتراف بالمهارات على المستوى الإقليمي. لكن حالياً يفتقر مجتمع شرق إفريقيا للقدرة المالية والفنية لتطبيق هذه العملية، ولا بُدَّ له بالتالي من الاعتماد على توحيد الدول الأعضاء لسياساتها الوطنية.

3-5-2 تطوير المهارات في يوغندا

تشير إستراتيجية إكساب المهارات في يوغندا إلى تحوُّل في نموذج تنمية المهارات في يوغندا. ويأتي في طليعة هذا التحوُّل تحوُّل نظام التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني من كونه قطاع فرعي في التعليم إلى نظام شامل لتنمية مهارات التوظيف والإنتاجية والنمو (وزارة التعليم والرياضة، 2012، ص 14). يركز نظام التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني الجديد على الاحتياجات المهارية للجميع. إذ يدور التحوُّل النموذجي حول الانتقال من الشهادات التعليمية إلى الكفاءات والمهارات الضرورية لسوق العمل، وتغيير المفهوم الذي يرى أنَّ التعليم والتدريب الحِرَفي والفني مجال للمتواضعين فقط ليصير تعليماً وتدريباً يوفر تنمية المهارات للجميع. ويتضمن ذلك جعل النظام الصارم مرناً ويتمحور حول بيئة العمل كما يتضمن مشاركة أوسع من أصحاب المصلحة عبر الشراكات الخاصة والعامة.

لدى يوغندا برامج خاصة عامة وغير رسمية ضمن برامج التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني، حيث تُعتَبَرُ إدارة التدريب الصناعي هي الجسم المظلي المسؤول عن ضبط الجودة. ومن المُتَوَقَّع أن يزيد عدد

المتعلمين المحتملين الذين يستوعبهم هذا القطاع الفرعي من 206,233 إلى 448,468 بحلول عام 2020 (وزارة التعليم والرياضة، 2012، ص 110). تُوجَدُ خطط مرتقبة لتجديد مؤسسات التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني العامة وزيادة الوصول إلى التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني. وبغض النظر عن ذلك فما زالت مؤسسات التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني تستخدم التقنيات القديمة، أمَّا مراجعات المناهج فتم اقتراحها لكنها لم تُنَفَّذ.

أُوكِلَت إدارة التدريب الصناعي -باعتبارها إدارة ضبط الجودة وواضعة معايير المؤهلات تحت وزارة التعليم والرياضة- لتولي مسؤولية تطوير معايير المؤهلات المهنية ونماذج التدريب، والاضطلاع بتصنيف وتوزيع حزم التدريب والتقييم القائمة على المهنة ضمن الإطار اليوغندي للمؤهلات المهنية. ويُعَزِّزُ إطار العمل هذا برامج تنمية المهارات في القطاع الفرعي للتعليم والتدريب التجاري والفني والمهني من خلال وحدات تدريب وتعليم مرنة مجموعة في شكل حزم تقييم للتدريب. بدأت إدارة التدريب الصناعي في إصدار شهادات ودرجات الإطار اليوغندي للمؤهلات المهنية عام 2009 وبالتالي ألغت تدريجياً إصدار شهادات الاختبار التجاري. وتشمل المؤهلات التي تمنحها سكرتارية التدريب الصناعي ما يلي:

- **سجل الوحدات الأكاديمي**: وهو مؤهل جزئي بعد اجتياز تقييم للوحدات في مهنة معينة. تقييم الوحدات مرن ويتراكم ليصبح مؤهلاً، حيث ينبغي على المتعلم إظهار كفاءات معينة في كل وحدة أثناء التقييم. حيث يُمَكِّنُ ذلك من سهولة الوصول إلى التدريب، ويستفيد اللاجئون والمهاجرون إلى الداخل من هذا الترتيب من خلال تدريب تشاركي لمؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني ووكالات أخرى تعمل في مجتمعات اللاجئين في الحدود أو في المجتمعات المحلية.
- **مهارات العامل المكتسبة عملياً**: وهي مؤهل جزئي يُتَحَصَّلُ عليه بعد اجتياز تقييم الوحدات في مهنة معينة، بالأخص للأفراد الذين يدرسون تلمذة صناعية باعتبارهم حِرَفِيين مهرة في اليوا كالي (قطاع يوغندا غير الرسمي) في مناطق كاتوي وكيزيني في كمبالا. ويُقَال إنَّ المهاجرين الذين يعملون في القطاع غير الرسمي يسهل عليهم اكتساب هذا الشكل من الشهادات أو التقييم لأنه قائم على المهارات العملية. وذُكِرَ كذلك أنَّ هذا النوع من الاعتماد هو الذي يستخدمه السكان المحليون عندما يسعون إلى توظيف المهاجرين.

تَبَنَّى اتحاد أصحاب العمل اليوغنديين -وهو صاحب مصلحة بتمثيله للصناعة- التحوُّل النموذجي نحو التعليم القائم على الكفاءة، وقد دعم خصيصاً تدخل الصناعة في تطوير مناهج تنمية المهارات. وأشار الاتحاد إلى عمله مع الحكومة للتأكُّد من أنَّ المهارات والمؤهلات ذات صلة باحتياجات أصحاب العمل والنمو الاقتصادي.

إضافة إلى ذلك، نَفَّذَتْ يوغندا في عام 2012 نظام جباية على التدريب يتم من خلاله العناية بالاحتياجات التدريبية للموظفين (وزارة التعليم والرياضة، 2012، ص 97). ويُفتَرَضُ أنَّ العمال المهاجرين قد يستفيدون من جبايات التدريب. لكن لم يستطع الباحث أن يَتَبَيَّنَ أيَّ فوائد تعود لمؤسسات التعليم والتدريب الحِرَفي والفني عبر جبايات التدريب. ويُفتَرَضُ أنَّ جبايات التدريب ينبغي أن تكون معادلة من حيث تمكين كل الموظفين بغض النظر عن كونهم وطنيين أو مهاجرين من الوصول إلى الجبايات. لكن لم تُؤَكَّد هذه الحقيقة أثناء الدراسة.

3-5-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في يوغندا

تمثل يوغندا وجهة كبيرة للاجئين وطالبي اللجوء الذين يهربون من الصراعات أو الاضطرابات في الدول المجاورة، بما فيها جنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وبورندي والصومال ورواندا. ففي جنوب السودان أدَّى الصراع على السلطة بين الحكومة والمعارضة المسلحة عام 2013 إلى نزوح أعداد ضخمة من

مواطني جنوب السودان إلى الدول المجاورة، وقد فَرَّ أكبر عدد منهم إلى يوغندا. ووفقاً للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين كان العدد الكلي للاجئين في يوغندا -الذي يهم المفوضية- 1.4 مليون لاجئ في مارس 2018م، منهم ما يقارب الثلثين أصلهم من جنوب السودان (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018).

وتشير بيانات البنك الدولي عن المهاجرين اليوغنديين وتدفقهم إلى الخارج إلى نحو 406,193 يوغندي في الشتات عام 2016 (جدول 7).

جدول 7. مجتمع الشتات اليوغندي مصنف حسب الدولة، 2016

الدولة	إجمالي العدد
جنوب السودان	120 808
رواندا	106 501
المملكة المتحدة	64 223
كينيا	30 486
أخرى	20 635
الولايات المتحدة	19 453
تنزانيا	18 524
كندا	12 933
جنوب إفريقيا	5 972
السويد	3 628
أستراليا	3 030
المجموع	**406 193**

المصدر: البنك الدولي، 2016م كما ذكر المجلس الدنماركي لشؤون اللاجئين والسكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة، 2016

أُشِيدَ بسياسة يوغندا السخية تجاه اللاجئين باعتبارها «إحدى أكثر السياسات تقدُّماً في العالم» (المجلس الدنماركي لشؤون اللاجئين والسكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة، 2016، ص 6)، مع جوانب اجتماعية واقتصادية إيجابية. وأثبتت كل التقارير العلاقات الطيبة والتعايش السلمي بين المجتمعات المضيفة واللاجئين في كل مستوطنات اللاجئين، مع انخراط أكثر من 78 في المائة من اللاجئين في المستوطنات الطرفية في أنشطة إنتاجية زراعية، و1 في المائة فقط يعتمدون بالكامل على العون الإنساني (المجلس الدنماركي لشؤون اللاجئين، والسكرتارية الإقليمية للهجرة المختلطة، 2016).

تفيد التقارير بأنَّ يوغندا لديها أكبر عدد لاجئين من بين دول الإيقاد ويأتي معظمهم من جنوب السودان (مليون لاجئ) ويأتي الآخرون من جمهورية الكونغو الديموقراطية والصومال ورواندا وبورندي وبعضهم من إريتريا (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018). أمَّا إحصاءات الحكومة اليوغندية لأعداد اللاجئين فهي أقل من تلك الموجودة في بعض المصادر الأخرى، لكنها ما تزال تُظهِرُ حجماً كبيراً من السكان اللاجئين (أنظر جدول 8-10 إحصاءات الحكومة اليوغندية عن اللاجئين) وبسبب هذا التدفق

الكبير للاجئين تعمل الحكومة اليوغندية عبر الوزارات المعنية (التعليم والرياضة، والشؤون الداخلية، والنوع والعمل وتنمية المجتمع) مع عدد من الوكالات الدولية لتحقيق رفاهية اللاجئين التي تشمل الصحة والتعليم وتقديم الخدمات...إلخ.

يُمنَحُ اللاجئون بطاقات هوية، لكن الحكومة لا تملك قدرات كافية للإلمام بحركة اللاجئين بعد صدور البطاقات. إنما يُوجَدُ نظام لإدارة اللاجئين يستخدم القياسات الحيوية. والخطط المستقبلية هي أن النظام ذاته سيُستَخدَمُ لجمع البيانات عن حركة العمال والتوظيف والدخل...إلخ. يُسمَحُ للاجئين بالانتقال إلى المناطق الحضرية وفي بعض الأحيان يصبحون مهاجرين داخليين فور اندماجهم مع السكان المحليين. وتتحول حالة اللاجئين عندها إلى حالة المهاجرين الاقتصاديين (البنك الدولي، 2016).

تُلَبَّى احتياجات اللاجئين من التعليم في المجتمعات المضيفة عبر الاندماج. وعادة ما تُبنَى المدارس ويُقَدَّمُ التدريب المهني عبر برامج تطوير القدرات الذي تشغله المنظمات غير الحكومية. ومثال ذلك برنامج تمكين المجتمع المضيف واللاجئين الذي صَمَّمَهُ فريق الدولة من الأمم المتحدة وحكومة يوغندا. ويعمل البرنامج ضمن إطار عمل مرن وهو مُصَمَّمٌ لتنمية الاعتماد على الذات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة في يوغندا.

سَلَّطَ أحد المسؤولين من مكتب رئيس الوزراء الضوء على إعفاء اللاجئين من تصاريح العمل. وبالرغم من أنَّ يوغندا لديها سياسة سخية تجاه اللاجئين إلا أنَّ اللاجئين والغرباء غير مسموح لهم بالعمل في الخدمة العامة ما لم يحوزوا على المؤهلات المطلوبة[16].

جدول 8. اللاجئون في يوغندا بحسب دولة الأصل حتى نهاية يونيو 2016

دولة الأصل	عدد اللاجئين	النسبة الكلية
جنوب السودان	176 229	42
جمهورية الكونغو الديمقراطية	541 207	38
بورندي	608 39	7
الصومال	758 36	7
رواندا	367 17	3
إريتريا	180 10	2
السودان	772 2	1>
أثيوبيا	627 2	1>
أخرى	034 1	1>
المجموع	063 547	100

المصدر: حكومة يوغندا، مكتب رئيس الوزراء، نظام إدارة معلومات اللاجئين، يونيو 2016

16 تواصل شخصي من مسؤول في مكتب رئيس الوزراء، 14 ديسمبر 2017.

جدول 9. اللاجئون في يوغندا بالمجموعات العمرية حتى نهاية يونيو 2016

المجموعة العمرية	النسبة الكلية
4-0 سنوات	14.7
11-5 سنة	24.7
17-12 سنة	16.7
59-18 سنة	41.5
أكثر من 60 سنة	2.4

المصدر: حكومة يوغندا، مكتب رئيس الوزراء، نظام إدارة معلومات اللاجئين، يونيو 2016.

جدول 10. اللاجئون في يوغندا بحسب الجنس حتى نهاية يونيو 2016

الجنس	النسبة الكلية
ذكور	49
إناث	51

المصدر: حكومة يوغندا، مكتب رئيس الوزراء، نظام إدارة معلومات اللاجئين، يونيو 2016.

تَحدُثُ معظم الهجرة الداخلية من المناطق الريفية إلى المدن. وقد أشار أحد الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلات من وزارة التجارة والصناعة والتعاون أنَّ الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن تحدث بحجم كبير بسبب أنَّ الشباب لا يرون القطاع الزراعي كموفر لفرص التوظيف. وتُوجَدُ مساعيَ مُتَوَقَّعَة من الحكومة ووكالات التنمية (مثل الخدمات الطوعية بالخارج، ورابطة المتطوعين في مؤسسة الخدمة الدولية، والعديد غيرهم) للاستجابة لأجندة إكساب المهارات في يوغندا عن طريق تقديم تدريب مبتكر لجعل الزراعة جاذبة كمصدر للتوظيف وريادة الأعمال. ويُؤمل أن تساهم برامج التدريب على الزراعة الحديثة وريادة الأعمال في تشجيع الشباب على البقاء في المناطق الريفية وتمكينهم من كسب عيشهم في أوضاع ريفية.

ترتبط الهجرة بالبيئة ارتباطاً جذرياً في يوغندا. إذ يمكن للتدهور البيئي والكوارث المناخية التسبب في الهجرة، بينما يؤثر تنقُّل البشر تأثيراً كبيراً على الأنظمة البيئية المحيطة. وتتمثل الكوارث الطبيعية في يوغندا -التي تؤدي إلى النزوح- في انهيارات التربة والفيضانات، بينما أدَّى مناخ منطقة كاراموجا شبه الجاف إلى هجرات مضطردة لسكانها، خاصة الرعاة.

أشارت منظمة الهجرة الدولية أنها تعمل مع المهاجرين في الأحياء الفقيرة وتُدَرِّبُهُم على مهارات ريادة الأعمال لتمنحهم الوصول إلى مصادر كسب العيش. يُقَدَّمُ التدريب غير الرسمي من قبل مزودي الخدمة تحت سكرتارية التدريب الصناعي، الأمر الذي يتيح أيضاً الاعتماد والاختبار والقدرة على الحصول على تمويل أو قروض. وشَيَّدَتْ منظمة الهجرة الدولية أيضاً معهد تدريب حيث يتم تدريب ضباط الهجرة لجعل التعامل على الحدود وُدِّيّاً لتسهيل حركة الناس. ومن أجل تلك الغاية تجري أيضاً زيادة عدد النقاط الحدودية. كما تطبق عدد من الوكالات الدولية برامج كسب العيش على النقاط الحدودية بالشراكة مع وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية، ووزارة الشؤون الداخلية، ووزارة التعليم والرياضة. كما تعمل منظمة الهجرة الدولية لإعادة دمج العائدين في المجتمعات اليوغندية عبر برامج هادفة. ويُعتَبَرُ بعض العائدين من دول الخليج (حيث يختار معظم الشباب البحث عن عمل) يُعتَبَرُون نازحين داخليين هجروا مناطقهم

الأصلية نسبة لأوضاع المناخ أو الصراع (ما بعد الحرب) والهجمات الإرهابية (منظمة الهجرة الدولية، 2015، ص 2).

يهاجر معظم اليوغنديين إلى الدول المجاورة وتحديداً كينيا وجنوب السودان ودول إفريقية أخرى، بينما سُجِّلَتْ أعداد كبيرة أيضاً في أوروبا وأمريكا الشمالية. تُيَسِّرُ وكالات الاستخدام الخاصة التي تعمل في يوغندا هجرات العمل، خاصة إلى الشرق الأوسط. وقد تم توظيف العديد من الرجال اليوغنديين للعمل أفراد أمن خاص في دول مثل العراق وقطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة. وقد يكون حجم الشتات اليوغنديين أعلى حيث تشير بعض المصادر إلى أنه قد يبلغ 3 ملايين يوغندي.

وقد شهدت يوغندا ارتفاعاً في نسبة تهجير القوى العاملة بالنسبة للمهاجرين منخفضي المهارة وشبه المهرة إلى العالم العربي. ويشمل ذوي المهارات المنخفضة أولئك الذي يؤدون أعمالاً منزلية وحُرَّاس الأمن والسائقين وعمال الإنشاءات. تُوجَدُ شركات استخدام مُسَجَّلَة لدى وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية، وهي تجري تدريب ما قبل المغادرة تحت توجيه الوزارة. ويتضمن تدريب ما قبل المغادرة تحضير المهاجر في مسائل الثقافة واللغة وقانون الدولة المستقبلة. وفي بعض الأحيان قد يشمل التدريب تدريباً في صميم المهنة المحددة (مثلا تنظيف المنازل). وينبغي الإشارة إلى أنه عبر عملية تتبع لسكرتارية التدريب الصناعي يمكن للمهاجرين أن يختاروا أن يخضعوا للتقييم حتى يحصلوا على جواز عامل.

وحيث أنَّ يوغندا هي إحدى دول جماعة شرق إفريقيا فإنها تَتَبَنَّى حرية حركة اليد العاملة من حيث المبدأ، لكن الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات من وزارة الشؤون الداخلية، ووزارة الشؤون الخارجية، والمجلس الوطني للتعليم العالي قالوا إنه قد يُوجَدُ عدم ثقة بين الأطراف – كلهم أشاروا إلى جمهورية تنزانيا تحديداً. ووفقاً لوزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية، لم تتم الموافقة بعد على سياسةٍ للشتات الوطني، لكن تتقدم الجهود في سياسة للعمل في الخارج. وتُوجَدُ أيضاً إجراءات طويلة لاستخراج جواز السفر.

قادت تحديات تتعلق بالعمال متدني المهارة في الشرق الأوسط، بما فيها انتهاكات لحقوق الإنسان أُرتُكِبَتْ بحق المهاجرين، قادت إلى توقيع اتفاقيات ثنائية مع دول الخليج. لكن هذه الاتفاقيات غير قابلة للتطبيق عموماً حيث يسافر المهاجرون خارج البلد طوعاً ولا يتم التعرُّف عليهم إلا عندما تظهر مشكلة. إضافة إلى ذلك، ليس ليوغندا بعثات دبلوماسية في كل الدول في الشرق الأوسط. ترغب دول الإيقاد ودول جماعة شرق إفريقيا في عقد اتفاقيات تعاون بحيث تستطيع الدول صاحبة البعثات الدبلوماسية في الخليج توفير الحماية لكل مهاجري دول الإيقاد ودول جماعة شرق إفريقيا في بلاد الوجهة.

4-5-3 طلب سوق العمل في يوغندا

تُعَدُّ يوغندا جزءاً من السوق المشتركة بين دول شرق إفريقيا حيث تُتَاحُ حرية حركة الأشخاص، ويؤثر هذا على طبيعة التجارة عبر الحدود مع الدول الأخرى، حيث يحتاج التجار إلى الحصول على موافقة من وزارة التجارة والصناعة والتعاون، وبموجب قانون ترخيص التجارة (1969)، للوزير سلطة تقييد التجارة غير الوطنية وكذلك منطقة التجارة. وتعمل كُلٌّ من الإيقاد والسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا) وجماعة دول شرق إفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي من أجل اتفاقية التجارة القارية لإزالة الحواجز والسماح بالتجارة الحرة عبر الحدود للدول الأعضاء في التكتلات الإقليمية.

المعدلات العالية للقوى العاملة المشاركة في سوق العمل اليوغندي تفرض هيمنتها على السوق، وبالتالي تُشَكِّلُ قطاعاً غير رسمي كبير، ومستويات عالية من التوظيف الذاتي، وأشكال التوظيف غير القياسية، وشيوع النقص في التوظيف. ولا يشارك في القوى العاملة سوى نصف الأشخاص الذين في سن العمل، أمَّا البقية فهم إمَّا مشاركون في الزراعة لغرض الاكتفاء الذاتي أو غير نشطين. ويعمل قرابة 90 في المائة من المشاركين في سوق العمل، بينما تسجل البقية عاطلة عن العمل. واستمرت نسب العطالة العالية بين

النساء مقارنة بالرجال وأولئك الذين تقل أعمارهم عن 30 عاماً. وقرابة 47 في المائة من العمال هم عمال ذوي أجور، في حين أنَّ 44 في المائة يعملون لحسابهم الخاص، ويُعتَبَرُ ما تبقى منهم جزءاً من عمال الأسرة المساهمين. أغلبية العمال الذين يعملون بأجور (62.6 في المائة) من الذكور، و58.6 من عمال الأسرة المساهمين من الإناث. وتُوجَدُ الغالبية العظمى (90 في المائة) من الذين يعملون في القطاع الخاص. ويعمل في القطاع العام 9 في المائة فقط ممن يشغلون وظائف رسمية مدفوعة الأجر. ومن بين 37.4 في المائة من الإناث العاملات بأجر، لا تعمل سوى 27.9 في المائة منهن في القطاع العام (فان واينبرغ وبرغاوي، 2018). ويمثل الاقتصاد غير الرسمي في يوغندا 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ونحو 50 في المائة من الوظائف المتاحة. تُوجَدُ منظمات رسمية قوية مثل جمعية تجار مدينة كمبالا، والتي تمثل مصالح الأعمال التجارية غير الرسمية في يوغندا. ويُعَدُّ الاقتصاد غير الرسمي مصدراً مهماً لكسب العيش في مدن مثل جينجا، التي تُوجَدُ فيها الأسواق المفتوحة وصيد الأسماك.

ويساهم تركُّز السكان في المدن النامية في مشاكل الفقر والبطالة، التي يتقاسمها المهاجرون. ويشارك الاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة والشركاء الآخرون في مشروع تعزيز الترابط الاجتماعي والاستقرار بين سكان الأحياء الفقيرة. ويهدف هذا العمل في صميمه إلى تعزيز فرص العمل كوسيلة للتناغم الاجتماعي. وعلى الرغم من أنَّ المهاجرين في الأحياء الفقيرة هم المستفيدون الأساسيون، يستفيد السكان المحليون أيضاً من التدريب الذي يقدمه هذا المشروع.[17]

5-5-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في يوغندا

وفقاً للبنك الدولي (2016)، تنتهج يوغندا سياسة مفتوحة فيما يتعلق بالهجرة. ولدى البلاد قدرة عالية جداً على الاستيعاب، ويمكن للمهاجرين إلى يوغندا الاندماج بحُرِّيَّة وحتى شراء الأراضي للأغراض السكنية والزراعية ولأنشطة الإنتاج الزراعي. في عام 2000، كان في يوغندا 529,000 مهاجر بينهم 236,000 لاجئ. ويقدِّر مجلس اللاجئين النرويجي (2017) أنَّ 489,000 لاجئ من جنوب السودان فَرُّوا إلى يوغندا عام 2016 وحده، دون حساب اللاجئين من دول أخرى، وهو ما يزيد عن «362,000 شخص عبروا البحر الأبيض المتوسط إلى أوروبا في نفس الفترة».

ووفقاً للمنظمة الدولية للهجرة، صادقت يوغندا على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالهجرة، ومنذ منتصف الثمانينيات أصدرت مجموعة متنوعة من القوانين واللوائح التي تؤثر في المهاجرين. وتشمل التشريعات اليوغندية التي تتناول جوانب الهجرة ما يلي:

- الأجانب (قانون التسجيل والمراقبة) لعام 1985
- قواعد تَبَنِّي الأطفال لعام 1997
- قانون الأطفال لعام 1997 (الفصل 59)
- السياسة الوطنية للنازحين داخلياً لعام 2004
- لوائح التوظيف (توظيف العمال المهاجرين اليوغنديين في الخارج) لعام 2005
- قانون الجنسية ومراقبة الهجرة في يوغندا لعام 2000
- قرار استخدام العمال اليوغنديين المهاجرين في الخارج لعام 2005
- قانون اللاجئين لعام 2006
- قانون تكافؤ الفرص لعام 2007

17 مقابلة لأحد المصادر المهمة للمعلومات مع مسؤول المنظمة الدولية للهجرة، كمبالا، 14 ديسمبر 2017.

- قانون منع الاتجار بالأشخاص لعام 2009
- لوائح اللاجئين لعام 2010
- لوائح التوظيف (توظيف الأطفال) لعام 2012 (المواثيق القانونية رقم 17 للعام 2012)

ووفقاً لقانون منع وحظر التعذيب لعام 2012، فإنَّ إدارة المواطنة ومراقبة الهجرة -التابعة لوزارة الداخلية- تُعتَبَرُ مفوضة بالإشراف على دخول وإقامة غير المواطنين في البلاد، وتسجيل المواطنين اليوغنديين والأجانب المقيمين، وإصدار جوازات ووثائق السفر. تدير وزارة الشؤون الخارجية، من خلال قسم المغتربين، علاقاتها مع المغتربين. وتشرف وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية على جميع القضايا المتعلقة بتسفير الأيدي العاملة إلى الخارج. وأشار مسؤول مراقبة الهجرة في وزارة الشؤون الداخلية في مقابلة إلى أنَّ الوزارة لا تجمع بيانات عن مهارات المهاجرين بشكل منهجي. ومع ذلك، وبالعمل في شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنَّ الخطط في مرحلة متقدمة لتطوير قاعدة بيانات للمهاجرين وملف مهاراتهم. هذه المعلومات ضرورية لمساعدة البلاد على إدارة الهجرة الخارجية للعمال الشباب، ومغادرة المهنيين ذوي المهارات العالية (ما يُسَمَّى بـ»هجرة العقول»)، وتدفق المهاجرين إلى الداخل.

في مقابلة مع فريق الدراسة، صَرَّحَ رئيس المجلس الوطني للتعليم العالي أنَّ العديد من المهاجرين يأتون إلى يوغندا بحثًا عن التعليم. قد يكون هذا أيضاً نتيجة «سياسة إلغاء الحصول على تأشيرة» التي تتبناها يوغندا لمواطني دول شرق إفريقيا، وهو واضح من عدد الكينيين والروانديين والجنوب سودانيين الذين التحقوا بالجامعات المحلية. وتؤدي يوغندا، من خلال المجلس الوطني للتعليم العالي، دوراً مهماً في مجلس جامعة شرق إفريقيا، الذي يسعى، من بين أمور أخرى، إلى تحقيق التوافق في مؤهلات التعليم العالي. يشتمل إطار مؤهلات التعليم العالي في شرق إفريقيا على إرشادات بشأن نقل التحصيل العلمي وتحديد المعايير المرجعية، ويمثل خطوة نحو تحقيق حرية حركة الموظفين كما هو منصوص عليه في بروتوكول السوق المشتركة لجماعة شرق إفريقيا. وستفيد هذه الخطوة الدول الأعضاء في الإيقاد بالتساوي، وسيتم تطبيق الدروس المستفادة من هذه العملية الإقليمية على دول الإيقاد المجاورة التي ليست أعضاء في جماعة شرق إفريقيا.

6-5-3 ملاحظات عامة: يوغندا

تعمل وكالات دولية مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، والمنظمة الدولية للهجرة، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، والخدمة التطوعية في الخارج، ورابطة المتطوعين في مؤسسة الخدمة الدولية وكذلك المنظمات غير الحكومية المحلية، كلها تعمل في مجال تنمية المهارات لدعم برنامج تنمية المهارات في يوغندا. ويعملون مع السكان المهمشين والشباب والمهاجرين واللاجئين. وتعمل وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية ووزارة التجارة والصناعة والتعاون معاً لتوفير المهارات للنازحين والمهاجرين والسكان المهمشين في الزراعة والنفط والغاز والمجالات الرئيسية الأخرى. ويُوجَدُ عدد من المشاريع الشبابية التي تدعمها مؤسسة مشروع يوغندا مالياً تحت إشراف وزارة المالية. [18]

وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية تُعتَبَرُ مسؤولة عن المبادرات التي تهدف إلى تمكين المواطنين اليوغنديين، مثل برنامج ريادة الأعمال النسائية في يوغندا، الذي يهدف إلى تحسين وصول المرأة إلى الخدمات المالية وتزويدها بالمهارات اللازمة لنمو المؤسسات والقيمة المضافة والتسويق. ويشمل اختصاص وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية أيضاً برنامج يوغندا لكسب العيش

18 مقابلة مع أحد المصادر المهمة المعلومات : كبير الاقتصاديين والمفوض المساعد ، وزارة المالية، كمبالا، 13 ديسمبر 2017.

للشباب، الذي يرتكز على إستراتيجية تمكين الشباب. هذه الإستراتيجيات مدفوعة بالوعي تجاه الحاجة إلى معالجة تكثيف هجرة الأيدي العاملة الدولية والداخلية. والتزاماً باستغلال قيمة التعليم والتدريب الفني والمهني للاستفادة من المهارات في سوق العمل، قدمت وزارة التعليم والرياضة خطة إكساب المهارات في يوغندا: الخطة الإستراتيجية للتعليم والتدريب التجاري والفني والمهني 2013/2012 – 2022/2021 مع التركيز على الغرض الأساسي بجعل التعليم والتدريب التجاري والفني والمهني مرتبطاً بتطوير الإنتاج والنمو الاقتصادي، ورفع جودة توفير المهارات، وزيادة الوصول العادل إلى تنمية المهارات.

وقد أفاد مسؤول بوزارة الخارجية أنَّ يوغندا نشطة للغاية في تنفيذ (عملية الخرطوم). وأشار المدير إلى أنه تم إحراز تَقدُّم فيما يتعلق بما يلي:

- إقامة حوار مستمر لتعزيز التعاون بشأن الهجرة والتنقل.
- تحديد وتنفيذ مشاريع ملموسة للتصدي للاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين، وتعمل الحكومة مع عدة وكالات دولية في مشاريع للتصدِّي لذلك.
- إعطاء دفعة جديدة للتعاون الإقليمي بين بلدان المنشأ والعبور والوجهة فيما يتعلق بطريق الهجرة بين القرن الإفريقي وأوروبا. وتعمل الحكومة اليوغندية بنشاط بالغ من خلال فرق المهام المشتركة بين الوزارات في هذا المجال.[19]

6-3 التقرير القُطْرِي لكينيا

1-6-3 السياق في كينيا

تمثل كينيا محوراً كبيراً للتواصل والخدمات اللوجستية مع ميناء مهم على المحيط الهندي، وتربطها حدود إستراتيجية مع أثيوبيا والصومال وجنوب السودان وتنزانيا ويوغندا. وهي الثانية بعد أثيوبيا من حيث حجم الاقتصاد، بعدد سكان يبلغ 48.5 مليون نسمة (المكتب الوطني الكيني للإحصاء، 2016). وقد استأنف الاقتصاد نموه بعد تعثره عام 2008، وبَلَغَ 5.8 في المائة عام 2016 ليجعل كينيا أحد أسرع الاقتصادات نمواً في إفريقيا جنوب الصحراء.

وتمتاز كينيا بشعبها الفتي، وقوة القطاع الخاص، وقوة الأيدي العاملة الماهرة، والبنى التحتية المتطورة، والدستور الجديد، بالإضافة إلى دورها الحيوي في شرق إفريقيا – كل هذه الميزات تمنحها إمكانية أن تصبح من أنجح الاقتصادات الإفريقية (البنك الدولي، 2016). ستكون من الأهداف الرئيسية معالجة الفقر وعدم المساواة والإدارة وسد فجوة المهارات (بين متطلبات السوق ومناهج التعليم) بالإضافة إلى التعامل مع مشاكل تغير المناخ وضعف الاستثمار وقلة الإنتاجية. ولن يكون من الممكن لمعدلات النمو المستمرة أن تُغَيِّر حياة المواطنين الكينيين إلا عند معالجة هذه المشكلات (البنك الدولي، 2016م أ). وبحسب هنري شمدتكه -أحد الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلة عن الوكالة الألمانية للتعاون الدولي والذي يدير مشروعاً لتنمية المهارات يركز على اللاجئين والمهاجرين- فإنَّ الإحصاءات الحالية تُظهِرُ أنَّ 52 في المائة من الكينيين هم من الشباب، وأنَّ نسبة البطالة وسط الشباب قد ارتفعت إلى 22 في المائة عام 2017، وهي نسبة عالية للغاية مقارنة بدول أخرى من شرق إفريقيا (يوغندا: 4 في المائة، وتنزانيا: 5 في المائة). وقد قادت البطالة وقلة التوظيف إلى جعل كينيا تستمر في تصدير الأيدي العاملة إلى أجزاء أخرى من العالم (البنك الدولي،

19 اتصال شخصي من مدير، وزارة الشؤون الخارجية ، 12 ديسمبر 2017.

2017م). وتكرر هذا التأكيد من الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلة من صندوق تنمية مشاريع الشباب[20] ليؤكدوا أنَّ الهجرة من أجل وظائف معتبرة ومكافآت أفضل هي ظاهرة مستمرة.

ووفقاً لـ أوشو (2012): فإنَّ كينيا هي إحدى الدول الإفريقية التي تمر بمرحلة نمو، خاصة في البنى التحتية والتكنولوجيا. ومع اكتشاف البترول والغاز في منطقة توركانا الساحلية، صار هناك مستوى أعلى يحدث في تنمية البنى التحتية يُبَشِّرُ بتحسُّن التوظيف. لكن تُوجَدُ تقارير تفيد بعدم التوافق بين المهارات التي يتم اكتسابها وبين مطالب أصحاب العمل؛ وذلك نسبة لأنَّ المناهج وتدريب تطوير المهارات لا تستجيب ولا تتصل بمتطلبات العمل الحالية. وأشار أحد[21] الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلات من منظمة الهجرة الدولية -يعمل في مشروعٍ لتطوير الشباب- إلى أنه وبسبب أن كينيا تعوزها المهارات في مجالَي البترول والغاز فإنَّ المهاجرين يعملون في هذه المجالات، لكن يجري تطوير مناهج جديدة لتدريب الشباب الكيني في هذا الحقل الجديد.

3-6-2 تطوير المهارات في كينيا

تمثل هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني هيئة حكومية تأسست بموجب قانون التعليم والتدريب الفني والمهني لعام 2013. يعمل إطار مؤهلات التدريب والتعليم المهني باعتباره إطار مؤهلات مستقل، وهو ما يسبق تاريخياً إطار المؤهلات الوطني الكيني الذي تأسس عام 2014. وتشمل مسؤوليات هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني وضع معايير التعليم والتدريب الفني والمهني واعتماد المؤسسات وتقييم الطلاب وإصدار الشهادات. وتشرف هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني على التعليم المستحدث القائم على الكفاءة في الأنظمة الفرعية للتعليم والتدريب الفني والمهني.

ووفقاً لمقابلات استعلامية مع المدير العام لهيئة التعليم والتدريب الفني والمهني، ومدير الاعتماد، فقد مَهَّدَ إصلاح التعليم في عام 2012 الطريقَ لتطوير سياسة الاعتراف بالتعليم السابق التي ينبغي تنفيذها بواسطة منظم. ونتيجة لذلك فمن المتوقع من سكرتارية اعتماد التعليم والتدريب الفني والمهني التابعة لهيئة التعليم والتدريب الفني والمهني -ضمن أمور أخرى- أن تعادل الشهادات وتتولى الاعتراف بالتعليم السابق والاستفادة من القواعد الإرشادية لسياسة الاعتراف بالتعليم السابق في تقريرها بشأن تقدم المتعلم. لكن ذُكِرَ أنَّ هناك العديد من المشاكل التي ينبغي حلها حتى يمكن تنفيذ سياسة الاعتراف بالتعليم السابق. وإحدى هذه المشاكل هي أنَّ الإصلاح التعليمي الجديد قد صَنَّفَ التعليم الأساسي إلى أربع مراحل 3-3-3-3 (12 سنة من التعليم)، بينما تم تصنيف التعليم والتدريب الفني والمهني إلى 2-6 مستويات. بعض مستويات التعليم والتدريب الفني والمهني تتداخل مع التعليم الأساسي، وذلك يجعل من الصعب تحديد سياسة الاعتراف بالتعليم السابق للمتعلم. وينبغي للهيئة الكينية الوطنية للمؤهلات حل هذه المسألة. ووفقاً للمدير العام، فقد طُوِّرَتْ نسخة منقحة من سياسة الاعتراف بالتعليم السابق ونُشِرَتْ عندما تم تَبَنِّي لوائح الهيئة الكينية الوطنية للمؤهلات عام 2018.

الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي هي هيئة حكومية أُسِّست بموجب قانون التدريب الصناعي (المُعَدَّل) لعام 2011. وللهيئة خمسة مراكز للتدريب الصناعي مُوَزَّعَة حول البلاد. وأيضاً أسست في كل مقاطعة مكتباً حيث يمكن من خلاله للمتعلمين الوصول إلى المعلومات حول الاختبارات التجارية. وتُرَكِّزُ الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي على التدريب على المهارات وتوفر تدريباً يقوم على الكفاءات التي يظهرها المتعلم في مهنة ما أو في أيِّ جزء من المهنة. ويتم اكتساب المهارات وتطوير الكفاءات بشكل تراكمي، ويتم الاعتراف بها لتقابل عملاً معيناً أو تجارة محددة، ويتم تطوير معايير الكفاءات لخمسة أعمال تجارية بالشراكة مع

20 مقابلة أجريت في نيروبي، 1 ديسمبر 2017

21 مقابلة رئيسية مع مختص إقليمي كبير، 26 نوفمبر 2017.

مجالات أخرى. وتتبع الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي سياسة انفتاحية حيث يستطيع الجميع دخول المراكز التجارية والمرور بعملية تحضير ومن ثم يجلسون لاختبار تجاري يقود إلى الشهادة. وكجزء من تركيزها الإستراتيجي الحالي على تطوير الشباب فإن الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي منخرطة في مشروع متعدد الأطراف يتبع للبنك الدولي يهدف إلى تزويد الشباب الضعفاء والمهمشين واللاجئين بالفُرَصِ لإجراء الاختبار التجاري والحصول على الشهادة القائمة على الكفاءة للحصول على عمل لائق.

إنَّ أدوات الاعتراف بالتعليم السابق التابعة للهيئة الوطنية للتدريب الصناعي ونظام الشهادات تستوعب المهاجرين واللاجئين، ونتيجة لذلك هناك تدفُّق مستمر من جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وجنوب السودان وتنزانيا، حيث يُمنَحُونَ فرص اختبار تجاري عند دخولهم. وتعمل الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي بقرب مع الصناعات في ما يلي تطوير المنهج وملحقات العمل والتكهُّن المستمر بالمهارات. ويأتي جزء من تمويل عملياتها من الضرائب على الصناعات.

ويبدو أنَّ هناك تداخلاً في المسؤوليات بين الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي وهيئة التعليم والتدريب الفني والمهني رغم أنَّ الأولى تزعم أنها تعمل بقرب مع الصناعات في تقييم وتطوير المنهج وموافقة المهارات والتوقع، بينما تنسب هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني من ناحية أخرى لنفسها الفضل في التوسُّع في التعليم الفني والمهني في البلاد.

تمثل كلية المعلمين الفنيين الكينية مؤسسة تؤهل أساتذة لقطاع التعليم والتدريب الفني والمهني. وقد استُلهمت بعض العناصر في سياسة الاعتراف بالتعليم السابق من طرقهم التدريبية بسبب التعليم المستمر مدى الحياة والتطوير المستمر لمهارات المعلمين ليتمكنوا من تدريس الموضوعات الفنية والمهنية باستخدام أحدث التقنيات.

تقدم برامج التعليم والتدريب الفني والمهني في خمسة أنواع من المؤسسات:

- 61 معهد تقني.
- 60 معهد تدريب فني.
- معهد الشباب والقرى متعدد التخصصات التقنية، وهو معهد تدريب مهني يخدم غالباً الذين تركوا المدرسة في مرحلة الأساس.
- الفنون التطبيقية الوطنية.

تُقَدَّمُ البرامج أيضاً من مختلف المؤسسات الأخرى في الوزارات الحكومية، وعن طريق ما يربو على 1000 مؤسسة خاصة (مركز اليونسكو الدولي للتدريب التقني والمهني، 2015). ويشمل الفاعلين الآخرين في قطاع المهارات: الوكالات الدولية، واتحاد أصحاب العمل الكينيين، واتحاد النقابات التجارية. كما تؤدي الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي دوراً في تنمية المهارات للقطاع غير الرسمي من خلال نموذج تلمذة صناعية. وتُوجَدُ أيضاً مراكز تجارية في المقاطعات حيث يمكن تقييم الأفراد لنمط مهاري أو تجاري معين. ويستفيد المهاجرون واللاجئون من هذه الفرصة أيضاً.

3-6-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في كينيا

وفقاً لاتحاد أصحاب العمل الكينيين، تُوجَدُ عمليات لتنفيذ تكامل المناطق في شرق إفريقيا من شأنها أن تسمح بحُرِّيَّة تنقل الأيدي العاملة في المنطقة. لكن في هذا الوقت فإنَّ تقنين الأيدي العاملة المهاجرة (أي استخراج تصريح عمل) هو مسؤولية صاحب العمل في كينيا. يحدث هذا أحياناً مع المهاجرين المهرة الذين يُتَوَقَّعُ منهم الحصول على تصريح عمل ويتعرضون للتدقيق.

تمثل كينيا محوراً إقليمياً للهجرة غير المنتظمة باعتبارها دولة وجهة ومنشأ وعبور نحو جنوب إفريقيا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا وغرب إفريقيا وأوروبا وأمريكا الشمالية. بلغ عدد اللاجئين حتى يناير 2018 (488,415) نسمة تقريباً، معظمهم من الصومال (58 في المائة) وجنوب السودان (23 في المائة) وجمهورية الكونغو الديموقراطية (7 في المائة) وأثيوبيا (5 في المائة). يُوجَدُ معسكران أساسيان للاجئين: معسكر داداب في مقاطعة غاريسا، ومعسكر كاكوما في مقاطعة توركانا، بينما كان يقيم 65,000 لاجئ في نيروبي بنهاية عام 2017.

حدث النزوح الداخلي عبر الزمن نسبة للعنف السياسي عقب الانتخابات، لكنه يحدث الآن بحجم أقل. وليس هناك معلومات عن عدد السكان المتأثرين بتغير المناخ والتدهور البيئي، لكن الرعاة يضطرون للتحرُّك لمناطق أبعد من مناطق رعيهم التقليدية لفترات أطول.

بالنسبة لهجرة المواطنين الكينيين، فالحكومة قلقة بشأن معدلات هجرة المَهَرَة التي تُقَدَّرُ بـ 35 في المائة، الذين يُحسَبُون خسارة في الأفراد المَهَرَة في قطاعات حيوية. وفي ذات الوقت تُفهَمُ بطالة الشباب باعتبارها دافعاً أساسياً للهجرة بين الريف والحضر وكذلك لهجرة الشباب (منظمة الهجرة الدولية، 2018).

ومِمَّا لا يمكن إنكاره أنَّ البلاد قد شهدت هجرة عقول في مجالات الطب والهندسة والتعليم. وهذا الوضع كان بسبب الفُرَصِ الأفضل التي تقدمها دول الخارج للأخصائيين المهنيين في المجلات المذكورة أعلاه. كانت الدول المتقدمة في طليعة الدول التي تغري الاخصائيين للهجرة إليها للتوظيف. شهدت كينيا أيضاً هجرة خارجية للعمال شبه المهرة وغير المهرة إلى دول الخليج، وغالبا ما يذهب الشباب إلى قطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة، بحثاً عن فرص توظيف أفضل. أسست الهيئة الوطنية الكينية للتوظيف موقعاً الكترونياً (https://kenyamigrantworker.org/) خصيصاً لدعم وإطلاع المواطنين الكينيين الباحثين عن فرص عمل في دول الخليج.

للحكومة سياسة للمواطنين المغتربين وسياسة عمل في مراحل تطويرهما الأخيرة، وتُوجَدُ حاجة ماسة لهذه السياسات نظراً لأنَّ نسبة كبيرة من السكان الكينيين قد هاجروا لشغل فرص عمل في الخارج. وأشار الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلات من وزارة العمل ومنظمة الهجرة الدولية إلى أنَّ سياسة الهجرة ما تزال في صيغة مسودة وسيتم إكمالها في المستقبل القريب.

وبحسب المكتب الكيني الوطني للإحصاء، تَحدُث معظم الهجرات الخارجية ضمن أقاليم شرق إفريقيا والدول الأعضاء في الإيقاد، وهناك قدر ضئيل من الهجرة الخارجية إلى منطقة الخليج. معظم الهجرة هي نتيجة للبحث عن عمل. ويُفتَرَضُ أنَّ تدفق المهاجرين خارجاً هو نتيجة لعجز الاقتصاد عن توفير وظائف كافية. أما نمط الهجرة المنخفض داخل البلد فيُعزى لنقل السلطة – وهو إصلاح سياسي قُدِّمَ لإلغاء مركزية الخدمات الحكومية وتنمية الأقاليم والمقاطعات والبلديات.

4-6-3 طلب سوق العمل في كينيا

تُعَدُّ كينيا أكبر الدول المتنوعة والصناعية في المنطقة، بالرغم من أنَّ العديد من صادراتها مثل الشاي والقهوة تحتاج إلى معالجة بسيطة وبالتالي فالتوظيف في عملية التصنيع ظل محدودا حتى الآن. وبموجب رؤية كينيا 2030 تهدف الحكومة لزيادة نمو التوظيف في التصنيع بـ 10 في المائة سنوياً لتصبح دولة متوسطة الدخل بحلول عام 2030 (جمهورية كينيا، 2007). وللمساعدة في هذا الشأن، فقد أقامت الحكومة ثلاث مناطق اقتصادية خاصة لتساعد في دفع الصناعات التحويلية عن طريق السماح بمستويات منخفضة للضرائب وتخفيف العقبات تنظيمية (ديلويت، 2016). علاوة على ذلك، ستظل البلاد هي المحور الأساسي في الإقليم لتكنلوجيا المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى الخدمات المالية وخدمات النقل. ومن المحفزات الأخرى لنمو كينيا قطاع الإنشاءات، الذي نما بالاستناد إلى عدد من مشروعات

العمل ذات الأحجام الضخمة وزيادة الاستثمار الخاص، خاصة في العقارات، الذي يساهم بأكبر عامل يؤثر في نمو قطاع الخدمات في عام 2018م (بنك التنمية الإفريقي، 2018).

وكما ذُكِرَ آنفاً، فإنَّ نمو أو تراجع الاقتصاد غير الرسمي[22] مرتبط بنمو أو تراجع الاقتصاد الرسمي. ولدى كينيا اقتصاد غير رسمي كبير ومشاريع صغيرة منتشرة في المدن الكبيرة والصغيرة بالرغم من أنها تلحق بسرعة تطور البنى التحية والتحوُّل الصناعي. كما أنَّ وزارة الصناعة والتجارة تؤدي دوراً مع المتعاونين في دعم الاقتصاد غير الرسمي. وتفيد التقارير بأنَّ العديد من المشاريع في الطريق لدعم ريادة الأعمال للشباب والأفراد المهمشين.

يُوجَدُ كذلك نظام غير رسمي للتلمذة الصناعية يؤدي دوراً مهماً في دعم المشاريع الصغيرة وتطوير المهارات. حيث يمثل هذا النظام مَعبَرَاً رئيسياً للتدريب المهني الأساسي، ويمنح الشباب فرصة حتى يمكن توظيفهم ويدخلوا سوق العمل. يحتاج نظام التلمذة الصناعية غير الرسمي الموجود حالياً للتحسين حتى يتم الاعتراف به كنظام تدريب، وذلك للوصول لاقصى فائدة ممكنة من حيث صقل المهارات والاستفادة من مقدراتها الكامنة.

5-6-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في كينيا

للحكومة الكينية طريقة منفتحة في التعامل مع المهاجرين، وهي سَبَّاقة في محاولات وضع تشريع يسمح بحُرِّيَّة حركة الأشخاص. ووفقاً لشعبة العمل[23]، فإنَّ الحكومة لا تمنر ضد المهاجرين ولهم الحق في ذات الامتيازات مثل السكان المحليين. ويمكن للمهاجرين أيضاً -عبر الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي- الحصول على الائتمان اللازم للمؤهلات لمهارة أو تلمذة أو مهنة بعينها. ومن خلال الهيئة الوطنية للتدريب الصناعي يمكن للمهاجرين إخضاع أنفسهم للتقييم في مراكز الاختبار التجاري لتقييم كفاءتهم في مهارة محددة. وينطبق هذا النظام على المواطنين الكينيين أيضاً.

ومن خلال هياكل هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني، يمكن للمهاجرين الوصول لتدريب المهارات في كليات التعليم والتدريب الفني والمهني – سواء كانت مؤسسات خاصة، أو دينية أو حكومية.

6-6-3 ملاحظات عامة: كينيا

كما هو الحال في معظم دول الإيقاد، من الثابت أنَّ هناك العديد من الوزارات في كينيا تتعامل مع الهجرة، لكن يُوجَدُ بطء في مشاركة المعلومات فيما بينها. ومع ذلك فالتعاون الإقليمي واضح، ويقدم دروساً مهمة للإيقاد. وتقدم بيانات المكتب الكيني القومي للإحصاء عن الهجرة بصورة دورية ويمكن استخدامها في التخطيط.

أسست الحكومة الكينية آلية للتعاون تحت شعبة الهجرة التابعة لوزارة الداخلية، في مسعى لتقوية تنسيق التدخلات والخدمات المتصلة بالهجرة.

22 يعرف الاقتصاد غير الرسمي في كينيا باسم يوا كالي

23 مقابلة مع أحد المصادر الرئيسية للمعلومات من وزارة العمل، نيروبي، 29 نوفمبر 2017م

7-3 التقرير القطري للصومال

1-7-3 السياق في الصومال

يشتمل الصومال على الأقاليم الإدارية لكل من أرض الصومال، وبونتلاند، وغَلمُدُغ، وهيران-شبيلي، والإقليم الجنوبي الغربي، وجوبالاند، وبنادر. ووفقاً للمسح التقديري لسكان الصومال، قُدِّرَ عدد سكان الصومال بـ 12.3 مليون نسمة عام 2014 (صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2014). وينمو عدد السكان بمعدل 2.8 في المائة سنوياً. ونسبة الذكور إلى الإناث 1 إلى 1.02. ويبلغ معدل الخصوبة 6.4 ولادات لكل امرأة (حكومة الصومال الاتحادية، 2019). ويعيش قرابة 42 في المائة من السكان في المناطق الحضرية، و2 في المائة بدو رُحَّل، و 23 في المائة يعيشون في المناطق الريفية. ونسبة 23 في المائة المتبقية نازحون داخلياً وربما يمكن اعتبارهم جزءاً من سكان الحضر (حكومة الصومال الاتحادية، 2017). ووفقاً للمسح الشامل في الصومال، يُقَدَّرُ حجم الأسرة بـ 5.3 أفراد، بينما الأسر التي تحت خط الفقر لديها حجم أكبر يبلغ 7.2 أفراد، مقارنة بالأسر التي فوق خط الفقر التي حجمها 4.8 أفراد. وحجم أسر النازحين داخلياً أكبر من متوسط حجم الأسر الحضرية والريفية (البنك الدولي، 2016).

يعيش قرابة 69 في المائة من سكان الصومال تحت خط الفقر. ويبدو الفقر أكثر وضوحاً في مخيمات النازحين، حيث يقدر بـ 88 في المائة، وتعقبها المناطق الريفية 75 في المائة، والمناطق الحضرية 67 في المائة. وعلى المستوى الإقليمي، تُوجَدُ منطقتان تحديداً -أرض الصومال، الواقعة في الشمال الغربي، وبوت لاند، الواقعة في الشمال الشرقي- تشهدان استقراراً أكبر فيما يتعلق بالظروف الاجتماعية والاقتصادية. وربما ساهم الاستقرار في هاتين المنطقتين في خفض المستويات العامة للفقر. وعلى النقيض منهما، نجد أنَّ الجزء الجنوبي من الصومال أفقر ويعاني ظروفاً اقتصادية وأمنية غير مستقرة (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

يُعتَبَرُ نمو الناتج المحلي الاجمالي منخفضاً بحيث لا يوفر ما يكفي من الوظائف للقوة العاملة المتوسعة، لا سِيَّما بين الشباب. وفي الوقت الحالي خط الفقر الوطني هو 1.90 دولار أمريكي. وفي الفترة بين عامي 2013 و2017، نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط 2.5 في المائة سنوياً، بينما نما عدد السكان بنسبة 2.9 في المائة في السنة. وكانت النتيجة تقلص نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي البالغ 0.3 في المائة سنوياً (صندوق النقد الدولي، 2018).

لدى الصومال «أزمة نزوح داخلي» (منظمة العفو الدولية، 2017 ص 12). وإضافة إلى النزوح الداخلي طويل الأمد لقرابة 1.1 مليون شخص، أصبح 1.6 مليون آخرون نازحين داخليين في الصومال منذ 2017. وهذا العدد يرفع التقديرات الحالية لأعداد السكان النازحين داخلياً إلى أكثر من 2.6 مليون نازح (الأمم المتحدة، 2018). ويمثل النازحون داخلياً 9 في المائة من عدد السكان، وينتشرون بين المناطق الريفية والحضرية (صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2014).

تُظهِرُ الخصائص الديمغرافية للصومال تضخُّماً بارزاً في عدد الشباب. ومن نتائج المسح التقديري لسكان الصومال (صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2014) والمسح الشامل (البنك الدولي، 2016)، نجد أنَّ معدل سن سكان الصومال صغير جداً، بقرابة 50 في المائة تحت سن 15 عاماً. وأكثر من 75 في المائة بقليل من الصوماليين يبلغ سنَّهم أقل من 29 سنة. ويبلغ متوسط سن السكان 16 عاماً (البنك الدولي، 2016).

التحدي الكبير الذي يواجه الصومال هو أنَّ نسبة عالية من من الشباب لديهم مقدرة محدودة أو ليس لديهم مقدرة على الحصول على الموارد الإنتاجية، كما لديهم فرص توظيف محدودة جداً، وعليه، غالباً ما يكون الشباب عاطلين عن العمل. ورغم التحسُّن الذي طرأ، ما يزال يُوجَدُ نقص في الفُرَص التعليمية وتدريب المهارات من أجل سوق العمل، مع ضعف المشاركة السياسية، وإرث من عنف الماضي. ولا يزال

كثير من الشباب الصوماليين عالقين في بيئة قوامها العنف والخوف والبطالة والفقر (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

تستأثر الزراعة بـ 65 في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وتساهم الماشية بقرابة 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وتستأثر بأكثر من 50 في المائة من عائدات الصادر. والصادرات الرئيسة هي الأسماك واللحوم والموز والذرة الرفيعة والذرة. والاعتماد على الماشية والزراعة مصدراً رئيسياً لعائدات الصادر يعكس ضيق القاعدة الاقتصادية (مجموعة مصرف التنمية الإفريقي، 2018).

مع ميزة القرب من شبه الجزيرة العربية، بدأ التجار الصوماليون يَتَحَدُّون باطِّراد هيمنة أستراليا التقليدية على سوق الماشية واللحوم في الخليج العربي بتقديم حيوانات ذات نوعية جيدة بأسعار منخفضة. واستجابة لهم، بدأت دول الخليج العربي استثمارات إستراتيجية في البلاد. إذ تشيِّد السعودية بنية تحتية لتصدير الماشية، وتستورد الإمارات العربية المتحدة الماشية من الصومال.

يمثل القطاع الصناعي المتواضع، القائم على معالجة المنتجات الزراعية، 10 في المائة من ناتج الصومال المحلي الإجمالي. وقد كانت محركات النمو الرئيسية في السنوات الأخيرة هي الإنشاءات والاتصالات والخدمات المالية. ويُتَوَقَّعُ أن يُحَفِّزَ تعافي الزراعة والاستثمار في القطاع الخاص نمو الناتج المحلي الإجمالي في عامي 2018 و2019. ويُتَوَقَّعُ أن يظل التضخم، الذي تم احتواؤه باعتماد الدولار والانخفاض الحاد في أسعار النفط، في قرابة 2.7 في المائة في 2018-2019 (صندوق النقد الدولي، 2018).

يشهد الوضع المالي للصومال تحسناً، كما ينعكس في أرقام الدخل القومي (جدول 12).

جدول 12. أرقام الدخل القومي الصومالي، 2015-2020

	الفعلي		المتوقع			
مقياس الدخل القومي	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
متوسط إجمالي الناتج المحلي (بملايين الدولارات الأمريكية)	6 659	6 767	7 052	7 405	7 822	8 256
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، التغير النسي السنوي	3.9	4.4	2.3	3.1	3.5	3.5
نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي (بالدولار الأمريكي)	511	504	511	521	535	549

المصدر: صندوق النقد الدولي، 2018

نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي منخفض، لكن هذا لا يرسم صورة كاملة لصحة اقتصاد البلاد. يُوجَدُ مقدار كبير من التحويلات المالية التي تغطي الاستهلاك المحلي، وتحفز الاستثمار، وتحقق استقرار عجز الحساب الجاري. وقُدِّرَ أنَّ التحويلات شَكَّلَتْ 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2015. وهي مصدر دخل أساسي لـ 20 في المائة من الأسر الصومالية.

يُضَخِّمُ الاعتماد على التحويلات من نقص التوظيف الإنتاجي في الصومال. يتلقى المتلقون متوسط 233 دولار أمريكي للفرد سنوياً، وهو مبلغ يمثل قرابة 37 في المائة من إنفاقهم الأسري (البنك الدولي، 2018). وتعتمد الأسر على التحويلات النقدية، ووجد البنك الدولي أنَّ هذه الأسر تصبح أفقر عندما تقل التحويلات.

2-7-3 تطوير المهارات في الصومال

قاد انهيار الدولة الصومالية عام 1991 إلى انهيار نظام التعليم العام والتدريب. وفي ظِلِّ الحكومة الحالية، يقع التعليم الفني ضمن اختصاص وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي، بينما التدريب المهني ضمن اختصاص وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

تدير وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي حالياً مدارس التعليم العام الأساسية والثانوية في جميع أنحاء البلاد. وطُبِّقَ عدد من التدخلات من أجل تعزيز وضع مهنة التدريس. ويشتمل ذلك على دفع الدولة للرواتب الأساسية، وتقديم المكافآت لتشجيع عمل المعلم، وتطوير منصة على الإنترنت لتدريب المعلمين، وبناء كليتين لتدريب المعلمين. وبالإضافة إلى ذلك، تُطَوِّرُ وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي مشروعاً ريادياً لتأسيس خمس مدارس ثانوية لضمان أنَّ التعليم يستجيب لاحتياجات سوق العمل وزيادة قابلية الطلاب للتوظيف[24]. وتهدف الحكومة لبناء سبعة مراكز تعليم وتدريب فني ومهني في مواقع إستراتيجية، بمجالس كاملة وسعة استيعابية لـ 1000 طالب على الأقل.

وعلى الرغم من أنَّ معظم مؤسسات التعليم العالي هي مؤسسات خاصة، لكن تُوجَدُ أيضاً جامعات حكومية مثل جامعة الصومال الوطنية، التي بدأت العمل عام 2013، ولديها مجمعات في عدة مواقع. وهناك قطاع تعليم خاص متنامٍ -تعليم أساسي وتعليم عالٍ- حيث تَطَوَّرَ لملء الفراغ أثناء فترة النزاع الداخلي وعدم الاستقرار. والجامعات الخاصة مملوكة محلياً أو تُؤسَّس بالشراكة مع مؤسسات تعليم أجنبية، وهي قائمة على الربح. تُوجَدُ عدة سياسات رئيسية وتشريعات قانونية تتحكم في التعليم والتدريب في الصومال باعتبارها جزءاً من جهود إعادة البناء الوطني. وتشتمل على ما يلي:

خطة التنمية الوطنية (2017-2019): التي تمثل إطاراً شاملاً يُوَجِّهُ تطور الصومال السياسي والاقتصادي والاجتماعي. والأهداف العامة لخطة التنمية الوطنية هي:

- تقليل الفقر المدقع تقليلاً كمياً بإنعاش قطاعات اقتصادية رئيسية مثل الثروة الحيوانية والزراعة وصيد الأسماك وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات المالية والمصرفية.
- صيانة البنى التحتية الحيوية، بدءاً بالطاقة النظيفة والمياه النظيفة، والطرق الدائرية الاقتصادية، والموانئ، والمطارات.
- تعزيز مقدرات الدولة تعزيزاً نوعياً بإصلاح قطاع الإدارة العامة ومواءمته.
- استدامة عدم الإقصاء السياسي، وتسريع إصلاح القطاع الأمني، وتعزيز دور القانون على المستويين الاتحادي والولائي (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

يمثل التعليم والتدريب وتطوير المهارات عناصر مُكَمِّلة لدعم مقتضيات خطة التنمية الوطنية.

تحليل قطاع التعليم (2012-2016): حدد تحليل قطاع التعليم الوضع الحالي للمؤشرات التعليمية الرئيسية في عدد من القطاعات الفرعية، وحيثما أمكن، حدد الاتجاهات الرئيسية في القطاع خلال السنوات القليلة الماضية. وتُعتَبَرُ نتائج التحليل الكامل للقطاع هي أساس الأولويات والإستراتيجيات والأنشطة المرسومة في الخطة الإستراتيجية الحالية لقطاع التعليم التي تغطي الفترة من 2018 إلى 2020 بإطار زمني مدته ثلاث سنوات يتماشى مع خطة الصومال للتنمية الوطنية 2017-2019 المُعتَمَدَة مؤخراً، والأولى من نوعها منذ 30 عاماً.

24 معلومة مقدمة من مسؤولي وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي في اجتماع في مقديشو، 28 مايو 2019.

يشير تحليل قطاع التعليم إلى أنَّ معظم الأطفال خارج المدارس يعيشون في دول متأثرة بالنزاع ودول تُعتَبَرُ «هشة»، وتحل الصومال ضمن أعلى قوائم هذه الدول. ففي الصومال، فإنَّ الأطفال الذين نزحت أسرهم بسبب الجفاف والنزاع والفقر معرضون لخطر فقدان حقهم في التعليم إضافة للمخاطر الاجتماعية والسياسية التي تقوض إستراتيجيات «التكيف» الإيجابية. وفي الوقت عينه، نجد أنَّ منشآت التعليم والعاملين فيها والمتعلمين معرضون للهجوم أو العنف والتهديد من قِبَل أطراف غير تابعة للدولة أو تابعة لها.

خطة قطاع التعليم الإستراتيجية (2018-2020): قادت وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي خطة قطاع التعليم الإستراتيجية نيابة عن الحكومة. وتغطي الخطة جميع القطاعات الفرعية التعليمية، من الطفولة المبكرة إلى التعليم العالي.

وتشمل أهم أولويات خطة قطاع التعليم الإستراتيجية تعزيز اللوائح، ودعم إتاحة التعليم للشباب المهمشين والمعرضين للخطر، وتوسيع فرص الوصول للتعليم، وتحسين الجودة من خلال توسيع البنية التحتية وإعادة تأهيلها. إضافة إلى ذلك، من أجل زيادة توليد المعرفة في الجامعات، تشتمل الأولويات على دعم هيئة أساتذة الجامعات للانخراط في أنشطة بحثية تنتج معارف مبتكرة تساهم في تنمية الصومال الاقتصادية والاجتماعية (وزارة التربية والثقافة والتعليم العالي، 2017).

تسترشد الخطة الإستراتيجية لقطاع التعليم بالخطة الوطنية للتنمية 2017-2019، ومسودة قانون التعليم الوطني، ونصوص السياسات الوطنية والدولية الأخرى، مثل الغايات العالمية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالتعليم (أهداف التنمية المستدامة 4)، والنوع (أهداف التنمية المستدامة 5)، والمساواة (أهداف التنمية المستدامة 10)، والأمن والسلام (أهداف التنمية المستدامة 16).

أهم المجالات التي أُخِذَتْ بعين الاعتبار في خطة قطاع التعليم الإستراتيجية هي ما يلي:

- الالتحاق والوصول (لكُلٍّ من التعليم الرسمي وغير الرسمي).
- الكفاءة الداخلية لنظام التعليم.
- بناء القدرات والتدريب.
- تكاليف التعليم وتمويله.
- مؤهلات المعلمين وتدريبهم وتوزيعهم.
- مخرجات التعلم وجودة التعليم.
- حوكمة وإدارة قطاع التعليم.
- المساواة في التعليم (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

مسودة قانون التعليم الوطني: ينص القانون على مبادئ وأهداف وإدارة النظام التعليمي في الصومال. وحالياً في مرحلة القراءة الثانية أمام البرلمان قبل سَنِّهِ قانوناً.

سياسة التعليم الوطنية: يتمثل الهدف العام في توفير نظام تعليمي منصف وشامل يتيح لجميع المتعلمين الحصول على تعليم أساسي (من الروضة إلى الصف الثاني عشر) مجاني وإجباري، تتبعه الفرصة للتعلم مدى الحياة، وبالتالي تعزيز تطويرهم الشخصي وإسهامهم في تطوير نمو الصومال الثقافي والاجتماعي والاقتصادي، ومنافسته العالمية.

إطار عمل المنهج: طُوِّرَ إطار منهج قومي مُوَحَّد بمقررات دراسية للتعليم الأساسي والثانوي. وسيضمن مخرجات تعليم قياسية وتنفيذ نظام امتحانات قياسي. ويسعى إطار عمل المنهج لضمان أنَّ الأطفال لديهم

فرصة الحصول على تعليم يعدَّهم لدورٍ وافٍ ومنتج على المستويات المجتمعية والقومية والإقليمية والعالمية.

يمثل نقص البيانات التي يمكن الاعتماد عليها فيما يتعلق بمخرجات تعلم الأطفال تحدياً لتقييم فعالية التعليم على مستوى المدارس الأساسية. ويسعى المنهج لمعالجة هذه الفجوة من خلال تقديم تقييمات الصفوف الأولى والتقييمات المستمرة لمراقبة مخرجات التعلم. كما يهدف إلى تعزيز نظام الامتحانات وتوحيده في جميع أنحاء الصومال.

علِم فريق البحث من مقابلات مع مصادر المعلومات أنَّ الجامعات وكليات التعليم والتدريب الفني والمهني ليست مُعتَمَدَة، وأنَّ جودة برامجها المُقَدَّمَة موضع شك. واشار أحد مجيبي المقابلات إلى وجود 159 جامعة معروفة في الصومال، مع قرابة 100 جامعة في مقديشو وحدها. لا تُوجَدُ أرقام فيما يخص الانتقال من الجامعة إلى العمل، لكن نتائج المقابلات كشفت عن وجود معدل عالٍ لبطالة الشباب. كما لا يُوجَدُ إطار عمل تنظيمي يحكم التعليم والتدريب، مِمَّا يعني عدم وجود حواجز وضمان جودة لمقدمي الخدمات التعليمية الخاصة الذين يدخلون سوق التدريب.

ليس لدى الصومال حالياً أنظمة ضمان جودة واعتماد خاصة بالجامعات والكليات. كما إنَّ القطاع مدعوم أيضاً من أطراف غير حكومية مثل وكالات المانحين الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والمانحين، ولجان التعليم المجتمعية، ومنظمات المجتمع المحلي، والمجموعات التعليمية الشاملة، وأصحاب العمل، والمجموعات الدينية. وقد أدَّى تنوع الأطراف الفاعلة -التي لدى كل منهم التزاماته ودوافعه المؤسسية ذات الصلة- إلى نقص التنسيق والمقصد الإستراتيجي والتركيز الجماعي.

تشير التقديرات الحالية إلى وجود قرابة 145,000 متعلم ملتحقين بمؤسسات التعليم ما بعد الثانوي (الجامعات وكليات التعليم والتدريب الفني والمهني)، بينما قرابة 94.4 في المائة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 14 و 24 ليسوا منخرطين في التعليم والتدريب (حكومة الصومال الاتحادية، 2017). في شمال وسط الصومال، 96 في المائة من الشباب خارج المدرسة، بينما 92 في المائة و91 في المائة خارج المدرسة في أرض الصومال وبونتلاند على التوالي. ولا يمثل الذكور والإناث معاً الملتحقون بمؤسسات التعليم ما بعد الثانوي إلَّا 4.8 في المائة من إجمالي عدد الشباب (جدول 13).

جدول 13. الالتحاق بالجامعات مقابل متطلبات عدد الشباب الكبير

نوع الإقامة	عدد الشباب (14-24 سنة)	الالتحاق			عدد الشباب خارج المدارس	%
		ذكور	إناث	المجموع		
الريف	663 494	8 843	9 226	18 069	645 425	97.3
الحضر	1 368 849	52 586	52 927	105 513	1 263 336	92.3
معسكرات النازحين داخلياً	221 543	3 436	3 514	6 951	214 592	96.9
الرُحَّل	748 535	6 185	8 591	14 776	733 759	98.0
المجموع	**3 002 421**	**71 050**	**74 259**	**145 309**	**2 857 112**	**94.4**
النسبة المئوية من مجموع السكان	**100**	**2.4**	**2.5**	**4.8**	**94.4**	

المصدر: حكومة الصومال الاتحادية، 2017

يزيد احتمال دخول شباب الحضر إلى مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني أكثر من الذين في المناطق النائية. ومزيد من الشباب من الخُمس الأغنى من السكان يلتحقون بمؤسسات التعليم العالي، بما فيها الجامعات ومؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني.

تُوجَدُ أعداد لا تُحصَى من مشاريع التعليم والتدريب للمهاجرين والنازحين التي تُنَفَّذُ في الصومال. وأهم المشاريع ملخصة بإيجاز أدناه.

برنامج المساعدة المعززة: في إطار المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، عندما يصل العائدون إلى الصومال، توفَّر لهم حزمة عودة معززة تشتمل على:

- مواد إغاثة أساسية غير مشروطة.
- منحة إعادة توطين غير مشروطة مرة واحدة بواقع 200 دولار أمريكي لكل فرد.
- بدل معيشة شهري غير مشروط بواقع 200 دولار أمريكي لكل أسرة مدة ستة أشهر.
- منحة شهرية غير مشروطة لحصص الطعام مدة ستة أشهر يوفرها برنامج الغذاء العالمي.
- منحة مشروطة قد تصل لـ 1000 دولار أمريكي للمأوى لكل أسرة.
- التحاق مشروط بمشاريع كسب العيش والاعتماد على الذات بناءً على مجموعة معايير استهداف وتوفر الموارد (مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2018).

إضافة إلى ذلك، توفر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للأطفال الذين يذهبون إلى المدرسة منحة تعليمية قد تصل إلى 25 دولار أمريكي شهرياً مدة عام لكل طفل يذهب إلى المدرسة من أجل استئناف تعليمهم عقب عودتهم. كما يُوَفَّرُ لكل طفل يذهب إلى المدرسة زياً مدرسياً ومواد التعلم. في عام 2018، دعمت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 3,559 طفلاً يذهبون إلى المدرسة من الذين استأنفوا تعليمهم عقب عودتهم إلى الصومال (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، 2018). كما يُوَفَّرُ الدعم للعائدين والمجتمعات المُضيفة من خلال التدريب على سبل كسب العيش وتطوير البنية التحتية العامة. كما تقدم أنشطة كسب العيش للعائدين الفرصة لإعادة بناء مجتمعاتهم وإعادة توطين المنشآت العامة أو توسيعها مثل المدارس والمستشفيات والطرق أو مقرَّات إنفاذ القانون. ويتضح جلياً من البيانات المتاحة أنَّه يجري تدريب تطوير المهارات من قِبَل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، لكنه لا يصل إلَّا لنسبة ضئيلة من المهاجرين.

إعادة توطين التعليم والتدريب الفني والمهني في الصومال: أَسَّسَ الاتحاد الأوربي والوكالة الألمانية للتعاون الدولي هذا المشروع بهدف ضمان وضع أفضل للمتوفر من الأيدي العاملة الماهرة الصومالية ذوي مؤهلات التعليم الأساسي أو العالي من أجل تلبية طلب سوق العمل في أقاليم مختارة من البلاد، تحديداً هرغيسا، وغاروي، وكيسمايو، ومقديشو. ويُتَوَقَّعُ أن يستمر هذا المشروع خمس سنوات. ومن أجل تحقيق هذا، وفقاً للوكالة الألمانية للتعاون الدولي، يقدم البرنامج مزيجاً من برامج مؤهلات رسمية وغير رسمية موجهة لسوق العمل في القطاعات عالية الطلب. تشتمل الأنشطة على إستراتيجية تعليم وتدريب فني ومهني، وإطار عمل للتفكير المبكر في مؤهِّل، وآليات التمويل، وزيارات دراسية، وفعاليات دولية. وحتى هذا التاريخ، يُوجَدُ 3,500 شاب صومالي، منهم 1,225 امرأة (35 في المائة)، تخرجوا دارسين نموذج تأهيل طُوِّر حديثاً (الصندوق الائتماني الأوربي من أجل إفريقيا، 2016).

البرنامج المشترك لتوظيف الشباب الصومالي: يهدف البرنامج للاستفادة من الإنجازات الأخيرة فيما يتعلق بالأمن والإدارة والمصالحة، بتوسيع فرص التوظيف للشبان والشابات في الصومال. وتنص خطة التعافي الاقتصادي للصومال على أنَّ بطالة الشباب إحدى أكبر العوائق أمام التعافي الاقتصادي للبلاد. وتنص

الخطة على أنَّ هدف الحكومة هو توفير فُرَص التوظيف للشباب من أجل تجنب انضمامهم إلى مجموعات الميليشيات.

تتمثل إستراتيجية البرنامج في المساهمة في توفير توظيف مستدام، وفي الوقت نفسه توفير فرص فورية لكسب العيش للشبان والشابات من خلال تنفيذ ثلاثة عناصر برامج مترابطة:

- تطوير سلسلة القيمة في القطاعات الواعدة بنمو كبير (مصائد الأسماك، والطاقة المتجددة، والبناء).
- تطوير المهارات المدفوعة بالطلب.
- إعادة توطين البنى التحتية العامة الحضرية والريفية كثيفة العمالة.

بنهاية عام 2017، وَفَّرَ برنامج توظيف الشباب الصومالي 12,560 وظيفة قصيرة المدى من خلال عنصر الأجر لقاء العمل، الأمر الذي يمثل إنجازاً مهماً. وقد انعكس هذا على هيئة 185 دولار لكل وظيفة وُفِّرَتْ، الأمر الذي يُرَى باعتباره فعالاً من حيث التكلفة (تشيروالي وعلي، 2018).

المبادرة المشتركة لحماية المهاجرين وإعادة دمجهم: في هرغيسا، صار الآن بإمكان المهاجرين الذين يختارون العودة إلى أرض الصومال أن يحصلوا على تدريب «ابدأ مشروعك التجاري» من خلال المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأوربي والمنظمة الدولية للهجرة لحماية المهاجرين وإعادة دمجهم في القرن الإفريقي. وقد اشتمل التدريب على أكثر من 60 مهاجراً فَضَّلوا العودة من ليبيا بدلاً من مواصلة رحلتهم إلى أوربا. ويستمر التدريب خمسة أيام. يتبع البرنامج -الذي تنظمه المنظمة الدولية للهجرة والمكتب الفرعي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في هرغيسا- نموذجاً وضعته منظمة العمل الدولية ونفذه مساعدون محليون مُدَرَّبُون من قِبَل منظمة العمل الدولية. كانت المجموعة الأولى من المتدربين مكونة أساساً من شبان في العشرينيات والثلاثينيات من أعمارهم، معظمهم عائدون إلى أرض الصومال. ويمثل الدعم للمهاجرين العائدين جزءاً من المبادرة المشتركة الأوسع بين الاتحاد الأوربي والمنظمة الدولية للهجرة التي بقيمة 25 مليون يورو بشأن مبادرة حماية المهاجرين وإعادة دمجهم – النشطة في 26 دولة في القرن الإفريقي، ومنطقة الساحل وبحيرة تشاد، وشمال إفريقيا- التي تدعم إعادة دمج العائدين في بلدانهم الأصلية. وتُسَهِّلُ المبادرة إدارة الهجرة القانونية والآمنة والمنتظمة والمسؤولة من خلال تطوير سياسات وإجراءات قائمة على الحقوق وتركز على التنمية بشأن الحماية وإعادة الدمج المستدام.

دعم الاتحاد الأوربي: يتجذر دعم الاتحاد الأوربي للصومال في الرغبة في إعادة بناء الدولة وتعزيز استقرارها وتخفيف فقرها. وقد نُفِّذَ الدعم باستخدام مقاربة شاملة تقوم على الدبلوماسية النشطة، ودعم العملية السياسية، ودعم الأمن، والمساعدة التنموية، والعون الإنساني. قَدَّمَ الاتحاد الأوربي منذ عام 2008 أكثر من 1.2 مليار يورو للبلاد عبر مصادر مالية متعددة. وجزء كبير من تمويل الاتحاد الأوربي الإنمائي للصومال مُمَوَّل من الصندوق الأوربي للتنمية. وتبلغ دورة تمويل (2014-2020) 286 مليون يورو وتُرَكِّزُ على ثلاثة قطاعات: (1) بناء الدولة وبناء السلام، (2) أمن الغذاء ومرونته، (3) التعليم (الصندوق الائتماني الأوربي من أجل إفريقيا، 2018).

يهدف صندوق الاتحاد الأوربي الائتماني للطوارئ للاستقرار ومعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير المنتظمة والأشخاص النازحين في إفريقيا، يهدف إلى تعزيز الاستقرار والإسهام في إدارة أفضل للهجرة، بما فيها معالجة الأسباب الجذرية لعدم الاستقرار، والنزوح القسري، والهجرة غير المنتظمة. ويركز الصندوق الائتماني الأوربي من أجل إفريقيا -من بين أشياء أخرى- على برامج التنمية الاقتصادية التي تعالج فجوات المهارات، وتُحَسِّنُ القابلية للتوظيف من خلال التدريب المهني، ودعم فرص توفير الوظائف والتوظيف الذاتي مع التركيز على تعزيز المشاريع بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة. (الصندوق الائتماني الأوربي من أجل إفريقيا ، 2017).

إضافة إلى ما سبق، دَخَلَ الاتحاد الأوربي في مجال التعليم والتدريب الفني والمهني في الصومال منذ 2008 من خلال طائفة من البرامج ذات الصلة بالبنية التحتية والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك ومشاريع أخرى. وقُدِّمَت الدورات التدريبية القصيرة ذات الصلة المباشرة بسوق العمل وتطوير سلسلة القيمة. على سبيل المثال، يدعم الاتحاد الأوربي كلية الشيخ البيطرية في أرض الصومال باعتباره جزءاً من دعمه لقطاع الثروة الحيوانية. ويحاول الاتحاد الأوربي ضمان تحقيق التكامل مع مبادرات المانحين الآخرين في التعليم والتدريب الفني والمهني من خلال آليات التنسيق الرسمية، رغم أنَّ التنسيق حالياً ينتج عنه تبادل المعلومات بدلاً من التقاسم الفعلي للأعباء.

وفي مبادرة أخرى، أطلق الاتحاد الأوربي - بالعمل المشترك مع حكومة ولاية بونتلاند- المرحلة الثالثة من برنامج دعم القطاع التعليمي في بونتلاند، بقيمة 7.3 ملايين يورو. نفذت المبادرة – التي سميت 'التعليم هو النور'- منظمتا (كير الدولية) و (أنقذوا الأطفال) بتعاون وثيق مع وزارة التربية والتعليم العالي، بوتلاند. وستسجل أكثر من 56,000 طالب خلال فترة ثلاث سنوات وتعكس الانسجام الكامل مع أولويات التعليم الموضوعة في خطة بوتلاند الإستراتيجية لقطاع التعليم (2017-2021) وهدف التنمية المستدامة رقم 4. وسوف يُوَطِّدُ البرنامج ويُوَسِّعُ الإنجازات المحققة في ظِلِّ المرحلتين السابقتين من دعم الاتحاد الأوربي، اللتين وصلتا إلى أكثر من 58,000 طالب ونتج عنهما بناء 17 مدرسة جديدة، و228 فصلاً جديداً، و66 منشأة مياه وتعقيم ونظافة. وسوف تضيف هذه المرحلة الجديدة 16 مدرسة، و84 فصلاً، و23 منشأة مياه وتعقيم ونظافة، وأربعة معامل مدارس ثانوية. وسوف يُدَرَّبُ 200 معلم جديد، بينما يُزوَّد 300 شاب بمهارات مهنية قابلة للتسويق. كما يشتمل البرنامج على تدابير دعم للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، وأطفال مجتمعات الرعاة، والفتيات (حكومة بونتلاند الصومالية، وزارة التربية والتعليم العالي، 2017).

المشاريع الأخرى التي يشترك فيها الاتحاد الأوربي تشمل البعثة الاستطلاعية لبنك التنمية الألماني عن التعليم والتدريب الفني والمهني لتوفير إرشاد قائم على الأدلة لبعثة الاتحاد الأوربي إلى الصومال من أجل تنسيق الدعم للتعليم والتدريب الفني والمهني والقيام بتدخلات مُجدية توفر تعليماً وتدريباً فنياً ومهنياً مستداماً ومنصفاً بجودة عالية وروابطَ قوية بالتوظيف والفرص الاقتصادية في الصومال والأثر الإيجابي عليها (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018)، و(البرنامج الصومالي لنظام التعليم والتدريب) الذي هدف إلى بناء الدعم في نظام التعليم والتدريب.

برنامج النمو والمشاريع والتوظيف وسبل كسب العيش: يعزز البرنامج النمو الاقتصادي الشامل في الصومال. ومن خلاله تهدف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى تسريع دمج الصومال في الاقتصاد العالمي بتعزيز تنافسية في أسواق الصادر، وتقليل الاعتماد على الواردات، وزيادة روابط السوق وشراكات الأعمال، وحفز استثمارات جديدة لتوفير الوظائف. وفي المناطق التي تتعافى من سنوات النزاع والكوارث الطبيعية، تهدف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى تعزيز إنتاج الأسماك عالية الجودة، والزراعة، ومنتجات الألبان للمستهلكين المحليين والدوليين. يستفيد (برنامج النمو والمشاريع والتوظيف وسبل كسب العيش) من قدرات الحكومة المتنامية على المستويات الاتحادية والإقليمية والمحلية من أجل بناء أساسات للنمو الاقتصادي المرن. وتركز الأنشطة على سلاسل القيمة الواعدة جداً في جميع أقاليم الصومال وأرض الصومال، وتشمل دمج الطاقة المتجددة في القطاعات من أجل النمو المستدام للقطاع الخاص (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2018).

برنامج مرونة الصومال: يروج البرنامج لـ «إستراتيجيات متنوعة لسبل كسب العيش والحفاظ على الموجودات، وتحسين إدارة الأزمات وآليات التكيف الأخرى... تعزيز صحة النظام البيئي، علاوة على الحكم على مستوى المجتمع» (منظمة الرؤية العالمية).

تُوجَدُ مشاريع إضافية لمانحين دوليين من أجل المهاجرين والنازحين في الصومال، تشمل:

- **برنامج اليونيسيف لتوظيف الشباب** -مُمَوَّل من حكومة اليابان- الذي مَكَّنَ أكثر من 1,500 نازح وعائد وشاب من المجتمعات المضيفة من الحصول على تدريب مهني جيد وذي صلة، مِمَّا ساعد على توفير فرص كسب العيش وساهم في السلام والترابط الاجتماعي في الصومال.
- **صندوق استقرار الصومال**، وهو صندوق متعدد المانحين يعمل من أجل صومال يعمه السلام والأمن والاستقرار. ويقدم الصندوق لأصحاب المصلحة الصوماليين مصدر تمويل يدوم عدة سنوات ويستجيب للاحتياجات والفُرَص المحلية ويوفر دعماً مستداماً للجهود المحلية طويلة المدى لبناء الاستقرار في الصومال.
- **مبادرة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للشباب الصوماليين الدارسي**ن، التي تهدف إلى توسيع الحصول على التعليم الثانوي الجيد والتعليم غير الرسمي لأكثر من 100,000 شاب.
- **صندوق البنية التحتية للصومال**، إحدى نوافذ التمويل التابعة لتنمية الصومال وتسهيل إعادة بنائه الخاص بميثاق الاتفاق الجديد من أجل الصومال.
- **البرنامج التدريبي لدول العالم الثالث**، وهو برنامج تعمل بموجبه الوكالة اليابانية للتعاون الدولي على توفير برنامج تدريب فني للمشاركين من الدول النامية، بالتعاون مع شريك جنوبي.

أهم السياسات المعلنة بشأن النازحين واللاجئين:

تؤثر السياسات المعلنة التالية على النازحين واللاجئين:

الاتفاقية الثلاثية بين حكومة كينيا وحكومة الصومال ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، التي تحكم العودة الطوعية للصوماليين الذين يعيشون في كينيا، وُقِّعَتْ عام 2013. ويتمثل الهدف من الاتفاقية في توفير إطار عمل قانوني من أجل العودة الطوعية الآمنة والكريمة للاجئين الصوماليين من كينيا وإعادة دمجهم في الصومال.

مسودة السياسة الوطنية للاجئين العائدين والنازحين: الهدف الأساسي من هذه السياسة هو ضمان أن يتمتع جميع النازحين واللاجئين العائدين بالمساواة الكاملة وحصولهم على الحقوق نفسها -أسوة بجميع المواطنين الآخرين- التي منحها لهم الدستور الوطني والقوانين الأخرى في الصومال علاوة على القوانين الإنسانية الدولية وقوانين حقوق الإنسان. ولن يُميَّز ضدهم في الممارسات والحقوق والحريات في الأراضي التي يعيشون فيها نازحين أو لاجئين عائدين. وتهدف السياسة إلى حماية الأشخاص المعنيين من النزوح القسري، وتوفير الحماية والمساعدة لهم أثناء النزوح، وأخيراً إيجاد حل دائم لنزوحهم.

وبموجب هذه السياسة، تُلزِمُ حكومة الصومال نفسها بما يلي :

- توفير الاحتياجات من خدمات وحماية ومساعدة إنسانية للاجئين العائدين والنازحين في البلاد.
- حماية شعبها من أيِّ نوع من النزوح، بما فيه التشريد التعسفي، والنزوح لأسباب تنموية، والإخلاء القسري.
- البحث عن حلول دائمة لنزوح الأشخاص والتخفيف من أسبابه.
- تسهيل عودة اللاجئين العائدين والنازحين الطوعية وإعادة توطينهم وإعادة دمجهم.
- ضمان حصول اللاجئين العائدين والنازحين على فرصة مساوية لممارسة والتمتع بالحقوق نفسها أسوة بالمواطنين الصوماليين الآخرين.
- تعميم المبادئ الإرشادية لهذه السياسة على جميع السلطات ذات الصلة على أوسع نطاق ممكن.

مسودة الإرشادات الوطنية للإخلاء: تعترف الإرشادات بالحاجة المُلِحَّة إلى حماية المجتمعات الضعيفة، خاصة النازحين واللاجئين العائدين، من الإخلاء القسري. إذ تعترف بأنَّ ممارسة الإخلاء القسري تُشَكِّلُ انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان وتُخَالِفُ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الحكومة. كما توفر الإرشادات شروط وإجراءات الإخلاء وآليات الاستئناف التي يمكن للأشخاص المتأثرين اللجوء إليها.

الترتيبات المؤقتة المتعلقة بتوزيع الأراضي السكنية للمستحقين من النازحين واللاجئين العائدين: تسلط هذه الوثيقة الضوء على الحاجة المُلِحَّة لإيجاد حلول دائمة للنازحين واللاجئين العائدين. والحكومة ملتزمة بسَن إجراء مؤقت يوفر ضمان الحيازة واحتياجات المستحقين من النازحين واللاجئين من أبناء الوطن.

3-7-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في الصومال

يمكن أن يكون أفضل وصف لديناميَّات حركة السكان في الصومال بأنَّها تدفق هجرة مختلطة (جدول 14). مَرَّ الصومال بإحدى أكبر أزمات النزوح في العالم، بقرابة مليون لاجئ مُسَجَّلٍ في منطقة القرن الإفريقي/اليمن وقرابة 2.6 مليون نازح داخلي. تتطور ظروف الهجرة في الصومال تطوراً سريعاً وهي متعدد الجوانب.

جدول 13: حجم السكان المعنيين

التصنيف	عدد الأشخاص
النازحون داخلياً	2 648 000
العائدون	122 646
طالبو اللجوء	16 031
اللاجئون	16 230

المصدر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون للاجئين، 2018

تشتمل مسودة حكومة الصومال للسياسة الوطنية بشأن اللاجئين العائدين والنازحين على ثلاثة أسباب رئيسية للنزوح - النزاع/عدم الأمن، والجفاف، والفيضانات- والسبب الرئيسي هو النزاع على الأرض أو نزاعات الأراضي. ومسودة الإرشادات الوطنية للإخلاء التي أعدتها مفوضية اللاجئين والنازحين تأخذ في اعتبارها حماية المجتمعات الضعيفة، خاصة النازحين واللاجئين العائدين، من الإخلاءات القسرية.

سجلت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين 32,261 لاجئ وطالب لجوء في الصومال. أغلبهم من أثيوبيا (15,757 طالب لجوء و3,858 لاجئ) واليمن (54 طالب لجوء و12,071 لاجئ). إضافة إلى ذلك، يُوجَدُ 521 شخص من دول أخرى، بما فيها سوريا (210)، وتنزانيا (103)، وإريتريا (90). يستمر اللاجئون الصوماليون في العودة من دول اللجوء. ويُوجَدُ 122,000 صومالي عادوا طوعاً من كينيا واليمن وجيبوتي وليبيا وتونس وإريتريا منذ عام 2014. كما يجتذب ميناء بوصاصو أعداداً كبيرة من الإثيوبيين، كثير منهم يسعون لبلوغ السعودية حيث يأملون أن يجدوا التوظيف. كما يُوجَدُ شباب صوماليون يعبرون إلى اليمن باعتبار عبورهم خطوة أولى في مسار خطير من أجل الوصول إلى أوربا (الأمم المتحدة، 2018). لا تتوفر في الصومال المستويات التعليمية للمهاجرين، ولا يخضعون أنفسهم للتحليل الدقيق.

فرَّ 551,000 صومالي من البلاد باعتبارهم لاجئين وطالبي لجوء بين عامي 2008 و2010. وأهم تحركات اللاجئين تكون إلى كينيا وأثيوبيا، اللتين تمثلان نقتطي وجهة أو عبور إلى دول أخرى (المفوضية السامية

للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018). يواصل المهاجرون الصوماليون محاولة الهجرة لأسباب اقتصادية وأسباب أمنية. لكن الهجرة ليست النتيجة الوحيدة للظروف غير المتوقعة. كما إنَّ الصومال مجتمع زراعي تحدث فيه هجرة موسمية - تشمل عبور الحدود- تمثل محور أسلوب الحياة الصومالية.

لكن الديناميات الجيوسياسة المتغيرة في المنطقة ينتج عنها تدفق عكسي نحو الصومال، وغالبية الذين يدخلون حالياً صوماليون عائدون عادوا إلى مقديشو والمراكز الحضرية الأخرى من أجل الأعمال وأسباب أخرى. ويعود الصوماليون إلى ديارهم من الهجرات الطوعية، سواءً عادوا من تلقاء أنفسهم أو بمساعدة، بينما يعود آخرون من هجرات قسرية إلى دول مجاورة كلاجئين. وتناشد الدول المضيفة حكومة الصومال، وسلطاتها الإقليمية، والمجتمع الدولي لاتخاذ إجراءات. وهناك أكثر من 65,000 صومالي عادوا قسرياً من السعودية، وعاد 30,000 صومالي هروباً من أزمة اليمن (الأمم المتحدة، 2018). كما تتعرض الحكومة الكينية لضغط للاستجابة لتحدي الظروف الأمنية المحلية وتأمل في إغلاق مخيم داداب للاجئين. وتنظر الدول الأوربية أيضاً على نحو متزايد في أمر السماح بإعادة دخول طالبي اللجوء المرفوضين والمهاجرين غير الشرعيين. وهذا التدفق للمهاجرين إلى الصومال يضع عبئاً إضافياً على دولة تواجه سلفاً عبء قضايا نازحين كبيرة والذي لا يلبي كل شروط العودة المنظمة والطوعية. وقد كانت تُوجَدُ في السابق اتفاقية ثلاثية بين حكومة الصومال، وحكومة كينيا، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فيما يتعلق بإعادة اللاجئين الصوماليين، لكن بسبب الديناميات الجيوسياسية، أصبحت الاتفاقية لاغية.

ينتمي قرابة 80 في المائة من النازحين للجزء الجنوبي من الصومال أو ضمنه، والغالبية العظمى من العائدين مصدرهم أيضاً هذه المنطقة. وهذا يمثل اختباراً قاسياً لقدرة الصومال الاستيعابية ويضيف للوضع الأمني المعقد في البلاد والمنطقة، وعلى الأرجح سيقود إلى هجرة غير منتظمة إلى الشمال، نحو أوربا، وإلى الجنوب، نحو جنوب إفريقيا. وقد تأثرت بصفة خاصة المناطق الوسطى والجنوبية من الصومال بالنزوح الداخلي. وينحدر قرابة 75 في المائة من النازحين الصوماليين من شبيلي السفلى، وباي، ومُدوغ، وباكول وقد انتقلوا إلى بيدوا، وكيسمايو، ومقديشو (الأمم المتحدة 2018).

من نتائج أحد مسوحات النازحين لتحديد السمات في مقديشو أنَّ 62 في المائة من جميع النازحين أعمارهم دون 18 سنة وذوي تعليم محدود، إذ أنّ أقل من ثلثهم دخلوا مدارس أساسية رسمية. و69 في المائة من الذين أعمارهم فوق الخامسة لا يعرفون القراءة والكتابة، والمعدل العام للإلمام بالقراءة والكتابة للذكور والإناث هو 73.1 في المائة و50.6 في المائة، على التوالي. وقرابة 36.3 في المائة من الذكور و29.7 في المائة من الإناث أكملوا التعليم الثانوي، بينما أكمل 20.8 في المائة من الذكور التعليم الجامعي مقارنة بـ 9.5 في المائة فقط من الإناث. وتُظهِرُ البيانات أنَّ التعليم المهني خيار نادر (حكومة الصومال الاتحادية، 2014). كما يعاني النازحون من أجل الحصول على الخدمات مثل المياه والصحة، وحصولهم على التوظيف مقيَّد جداً، إذ أنَّ معظم سبل كسب العيش المتاحة للنازحين متذبذبة وغير مستدامة. ويتسبب التعليم المحدود والبطالة والفقر بين الشباب في جعلهم عُرضة للتجنيد القسري.

تُنفَّذ جهود الصومال لإعادة دمج اللاجئين العائدين وإعادة دمج النازحين تمشياً مع خطة التنمية الوطنية، تُنفَّذ أساساً من خلال مبادرة الحلول الدائمة، التي توفر فرصاً للشركاء من أجل دعم جهود السلطات القومية والمحلية التي أطلقت سلفاً مبادرات عديدة في مناطق العودة الرئيسية، تحديداً في كيسمايو وبيدوا ومقديشو. ويجري تنفيذ عدة برامج مشتركة في الصومال، لتضم معاً القوى المقدَّرة ومقدرات الوكالات والمنظمات المشارِكة. وهذه البرامج متباينة الطول، تتراوح بين سنة إلى خمس سنوات، وتشمل:

- برنامج ميدنيمو المشترك للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والمنظمة الدولية للهجرة)، الذي يهدف لتعزيز مقدرات القيادة المحلية على تسهيل العودة المستدامة والتعافي والتكامل الاجتماعي والتعايش السلمي في ولايتي جوبالاند والجنوب الغربي.

- برنامج الأمم المتحدة الريادي المشترك للاجئي كينيا-الصومال وبناء السلام عبر الحدود لدعم اللاجئين الصوماليين العائدين في بيدوا.
- برنامج الصندوق الائتماني للاتحاد الأوربي لإعادة الدمج: تعزيز استجابة الصومال لإدارة وإعادة دمج تدفقات الهجرة المختلطة.

وعلى الرغم من هذه البرامج المشجعة التي يجري تنفيذها، ما تزال المشاريع التي تعالج الحلول الدائمة قليلة جداً في عددها ونطاقها ومدى قدرتها على إحداث تأثير بارز وواسع النطاق. وبينما تستهدف معظم هذه المشاريع مناطق جغرافية محددة، تُوجَدُ حاجة إلى إطار شامل للاستجابة للاجئين من أجل تكرار المشاريع أو رفع مستواها في مواقع أخرى. ومعظم هذه البرامج تُرَكِّزُ على تدريب مهارات الحياة وريادة الأعمال وتمكين المشاركين من الاندماج في المجتمع الصومالي.

تمثل تدفقات الهجرة المختلطة في المنطقة، بما فيها الهجرة الداخلية النشطة للأيدي العاملة بانتقال الصوماليين من المناطق الهشة إلى المناطق الأكثر استقراراً مثل أرض الصومال من أجل فرص العمل، تمثل جانباً بالغ الأهمية من جوانب إدارة الهجرة بالنسبة لحكومة الصومال.

4-7-3 طلب سوق العمل في الصومال

تقدر منظمة العمل الدولية نسبة التوظيف إلى عدد السكان بحوالي 41 في المائة. ونسبة مشاركة القوى العاملة تُقَدَّرُ بـ 65.9 في المائة للذكور و 37.6 في المائة للإناث. أمَّا الذكور الذين تتراوح أعمارهم بين 45-49 وبين 35-39 فيحوزون على أعلى مشاركة في القوى العاملة بنسبة 86.6 في المائة و 86.4 في المائة على التوالي. وتمثل هذه النسبة قرابة ضِعفَي نسبة القوى العاملة للإناث من ذات المجموعات السِّنية. وتُعزَى هذه الفروقات في نسب مشاركة القوى العاملة بين الذكور والإناث إلى ممارسات دينية وثقافية تقيد النساء في المشاركة الفاعلة في سوق العمل (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

سكان الحضر لديهم أدنى مشاركة في القوى العاملة بنسبة 40.1 في المائة مقارنة بنسبة 56.7 في المائة لسكان المناطق الريفية. وتُقَدَّرُ مشاركة مجتمع الرُّحَّل في القوى العاملة بنسبة 68.7 في المائة مقارنة بنسبة 44.9 للنازحين داخلياً (حكومة الصومال الاتحادية، 2017). أمَّا المشاركة العالية نسبياً في قوى العمل لمجتمع الرُّحَّل فهي بسبب أنَّ أعضاء هذا المجتمع يُشَغِّلون أنفسهم بأنفسهم بشكل أساسي: تبدأ حياتهم العملية مبكراً نسبياً لكنها لا تتوقف عادة في سن متأخرة. وأولئك النازحون داخلياً في معسكرات يعيشون في حركة مُقَيَّدَة، ولديهم فُرَص محدودة في سوق العمل، وهذا سبب نسبة المشاركة الضئيلة في قوى العمل.

لدى الصومال إطار عمل ضعيف لترقية الصحة والسلامة في أماكن العمل، وأمن وظيفي قاصر، ويتسم التوظيف بشكل أساسي بالتعاقدات، والتوظيف المؤقت وغير النظامي، والتعاقد الخارجي، ونظام حماية اجتماعي ضعيف، وتغطية محدودة للضمان اجتماعي، وفجوات جنسانية في الوصول للتوظيف والدفع والفوائد، وتمثيل ضعيف للاتحاد التجاري.

وبعكس العديد من الدول، لا يبدو أنَّ النمط الجنساني للمهن مفصولاً إلى درجة كبيرة (جدول 14)

جدول 14. تصنيف المِهَن في الصومال بأعداد العمال وجنسهم

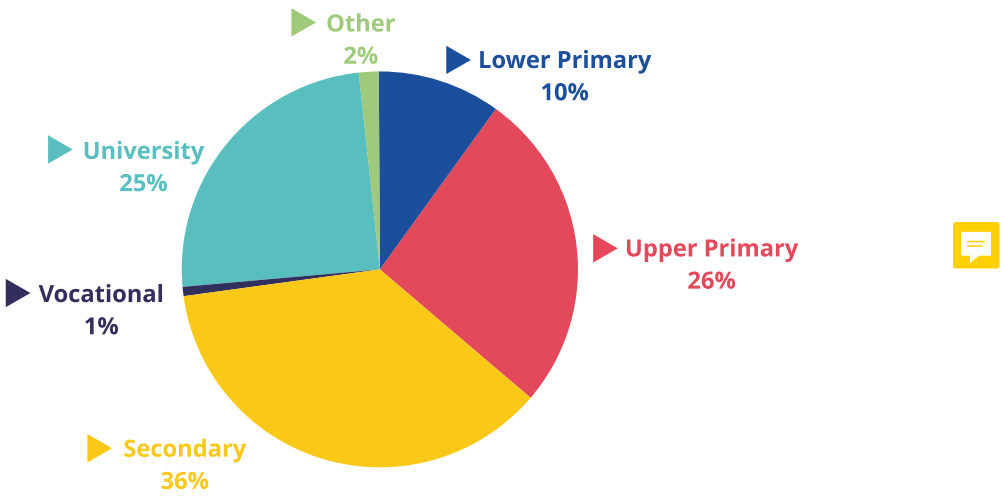
نوع العمل	عدد العمال	النسبة الكلية للعمال		
		ذكور	إناث	الجنسان
مدراء	54 672	3.0	1.0	2.3
مهنيين، مساعدي مهنيين، وفنيين في مجالات الصحة والتعليم وقطاعات أخرى	4162	7.6	5.6	6.9
عمال الدعم الكتابي	7 559	0.4	0.2	0.3
عمال الخدمات والمبيعات	334 727	13.8	14.7	14.1
المزارعين والرعاة وعمال مصائد الأسماك	1 489 596	60.1	67.8	62.8
الحرفيين وعمال الأعمال التجارية	112 679	5.4	3.5	4.8
عمال المكتبات والمحطات المتجولة ومشغلي الماكينات وعمال التجميع	112 036	6.7	1.0	4.7
المِهَن البدائية (غير المهرة)	98 006	3.0	6.3	4.1
المجموع	**090 372 2**	**100**	**100**	**100**

المصدر: حكومة الصومال الاتحادية، 2014

جزء كبير من الصوماليين الموظفين (62.8 في المائة) هم مزارعون ورعاة وعمال غابات وعمال مصائد أسماك (67.8 في المائة من النساء و60.1 في المائة من الرجال). المجموعة المهنية الثانية في الترتيب هم عمال الخدمات والمبيعات، الذين بلغوا نسبة 14.7 في المائة من النساء و13.8 في المائة من الرجال الموظفين. والنمط الذي ينشأ من ذلك هو شيوع العمل الذي يتطلب مهارة منخفضة. وبالرغم من أنَّ القطاع غير الرسمي كبير في الصومال إلا أنَّ الوظائف فيه مؤقتة بطبيعتها وتتسم بالأجر الزهيد والتنافسية المحدودة وعدم الأمن الوظيفي والأشكال الأخرى من التوظيف (حكومة الصومال الاتحادية، 2017).

وينعكس المظهر التعليمي للسكان في المشاركة في القوى العاملة. إذ ما يقرب من 73.2 في المائة من الصوماليين بلغوا على الأقل المستوى الثانوي، و24.8 في المائة فقط حصلوا على درجة جامعية (الشكل 3)

الشكل 3. المشاركة في قوى العمل في الصومال بحسب التحصيل العلمي، 2014م (%)



المصدر: حكومة الصومال الاتحادية، 2014

يُعتَبَرُ القطاع الرسمي الخاص غير متطور بما يكفي لاستيعاب أعداد كبيرة من أصحاب التعليم العالي، لكن المنجزات الأكاديمية القوية إلى حد التعليم الثانوي من شأنها أن تسفر عن توظيف أكثر إنتاجية وبالتالي فُرَصٍ أفضل لتقليل الفقر الوظيفي. تتمثل أهم المهارات القابلة للتسويق في تركيب الإلكترونيات، وميكانيكا المركبات، والنجارة، والبناء، والسباكة، وتشكيل ولحام الحديد، وريادة الاعمال، والحياكة والصباغة، وصيانة الموبايل والإلكترونيات، وصيد الأسماك، والطبخ. ويُنظَرُ لتركيب الإلكترونيات باعتباره أكثر المهارات قابلية للتسويق في سوق العمل ما دام أنّ عدد مزودي الكهرباء يزدادون في البلاد ويطلبون مهنيين مهرة (حكومة الصومال الاتحادية، 2019).

يرتبط سوق العمل وقطاع التوظيف ارتباطاً وثيقاً ببعض القوانين الوطنية الأساسية والإستراتيجيات والسياسات الوطنية، التي تشمل ما يلي:

- مسودة سياسة الحماية الاجتماعية
- قانون العمل
- سياسة التوظيف الوطنية
- قانون الاستثمار الأجنبي
- آلية تنمية رأس المال البشري
- قانون الخدمة المدنية رقم 11
- قانون الإحصاء
- سياسة التعليم الوطنية
- قانون التعليم الوطني
- الخطة الإستراتيجية لمركز التعليم الوطني
- مسودة السياسة الوطنية للاجئين والعائدين والنازحين داخلياً

تمثل السياسة الوطنية للعمل (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 2019) التزاماً بتضافر الجهود في الحكومة، بالتعاون اللصيق مع اتحادات أصحاب العمل والعمال والمجتمع المدني والمؤسسات المالية والروابط والمنظمات القطاعية. وتقوم السياسة الوطنية للعمل على الأوضاع المؤسسية الواسعة في الصومال وتدعو للترابط معها، بما فيها قانون العمل المُعَدَّل والمُحَدَّث، والقانون المقترح للخدمة المدنية، وقانون الاستثمار الأجنبي، وسياسة الحماية الاجتماعية، وقانون تصريحات العمل الأجنبي. وتنص السياسة الوطنية للعمل على بذل الجهود في جميع أنواع أدوات السياسات المتاحة للحكومة لإحداث النمو وتوفير التوظيف. وتشمل هذه الأدوات الخدمات المالية والتجارة والاستثمار العام وخدمات ولوائح تنظيم سوق العمل.

يواجه الصومال العديد من تحديات التوظيف، نجم عدد منها (بغض النظر عن الكثير الذي أزيل) من انعدام الأمن في كافة البلد. وبالنسبة للخدمات المالية، فقد نتج عن تدمير نظام التعليم وغياب نظام التدريب المهني والفني نقصٌ هائلٌ في المهارات بين الشباب في الصومال.

وقضية ثانية مهمة هي نقص وتناقض البيانات -أحياناً- عن حالة سوق العمل، الأمر الذي يجعل التحليل النهائي في غاية الصعوبة (وزارة العمل والشؤون الاجتماعي، 2019).

لكن لا يستطيع الصومال معالجة كل هذه المشاكل في دفعة واحدة، ومحاولة فعل ذلك هي مغامرة بعدم إنجاز الأولويات القصوى. وبالنظر إلى الميزانية العامة المحدودة والعائدات المتدنية، نجد أنَّ السياسة

الوطنية للعمل تركز على عدة أهداف أساسية، وهي: (1) تحسين إدارة التوظيف (2) توفير الوظائف من خلال ترقية المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (3) تعزيز الكثافة التوظيفية في قطاعات اقتصادية رئيسة. وتُوجَدُ سلسلة من المخرجات والنتائج المرجوة تتصل بكل هدف من هذه الأهداف.

5-7-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في الصومال

يتسم نظام التدريب في الصومال على المستوى الوطني بغياب نظامٍ مُوَحَّدٍ للمؤهلات، وضبط المعايير، والاعتماد المؤسسي والبرامج، والتسجيل المؤسسي، والاعتراف بالتعليم السابق، وأنظمة التقييم والشهادات. يؤثر هذا سلباً على مصداقية تقييم الطلاب، والاعتراف بالمهارات، وتنمية مخرجات الكفاءة القياسية.

قادت أرض الصومال وبونتلاند مناهج التعليم والتدريب الفني والمهني تمشياً مع (إطار المؤهلات المهنية لأرض الصومال)، الذي تم تطويره عام 2011 بدعم من الاتحاد الأوربي والذي قامت بتنفيذه منظمة أنقذوا الأطفال. ويهدف إطار المؤهلات المهنية إلى مواءمة برامج التعليم والتدريب الفني والمهني ومؤهلاته مع احتياجات سوق العمل، وقد تأسَّسَ باعتباره واقياً ضد تأسيس برامج التدريب المدفوعة بالعرض التي تعجز عن تزويد الخريجين بالكفاءات والمهارات ذات الصلة باحتياجات سوق العمل. ويضم منهج التعليم والتدريب الفني والمهني 10 وحدات، حيث لكل وحدة منهج دراسي ودليل للمعلم ودليل للمتدرب. تغطي الوحدات الحالية المستويات 1 و2 و3 من مؤهلات التعليم والتدريب المهني في إطار المؤهلات المهنية. ورغماً عن هذه التطورات الإيجابية، فإنَّ إطار المؤهلات المهنية الحالي محدود بالمستويات الثلاث الأدنى من مؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني ولا يغطي سوى قليل من المهن.

لا يُوجَدُ نظام عام للتعليم والتدريب في الصومال. لذلك يقوم الوصول لكل أشكال التعليم الرسمي على مبدأ الرسوم مقابل الخدمة. وفي الأصل فإنَّ الذين يستطيعون دفع الرسوم الدراسية -سواءً أكانوا مهاجرين أو عائدين أو لاجئين أو مواطنين- يحصلون على امتياز الوصول للجامعات والوفرة المحدودة لكليات التعليم والتدريب الفني والمهني ما بعد المدرسي. إذن فالقضية ليست ما إذا كان للمهاجرين فرصة للوصول إلى التعليم الرسمي لكن ما إذا كانوا مستطيعين دفع الرسوم وما إذا كانوا يطابقون مستويات التعليم التي تُعتَبَرُ شروطاً للقبول. تميل وكالات المانحين لتوفير كورسات للتدريب على مهارات ضرورية كطريقة لجعل المهاجرين نشطين اقتصادياً في المدى القصير. لكن عَبَّرَ الذين أُجرِيَتْ معهم مقابلات عن قلقهم من كثرة فعاليات التدريب المخصصة هذه، بينما تغيب الجهود المطلوبة بشدة لإعادة بناء نظام التدريب والتعليم العام.

أيضاً لا تُوجَدُ آليات لمساعدة المهاجرين في التحقُّق والاعتراف بالمؤهلات الأجنبية. حيث يدخل العديد من المهاجرين الدولة بمهارات، وتُوجَدُ حاجة لتحديد ملف مهارات المهاجرين والاعتراف بمهاراتهم.

ومع ذلك، تلتزم خطة التنمية الوطنية بتطوير وتنفيذ أدواتٍ للمراقبة والتقييم سيطبقها جميع الشركاء الذين يطبقون برامج التعليم والتدريب الفني والمهني داخل الصومال. وهكذا ستركز الأنشطة الأساسية على تنمية نظام تقييم ورقابة فعَّال يتم دعمه من قبل خبراء دوليين سيعملون يداً بيد مع مسؤولي التعليم والتدريب الفني والمهني الحكوميين لإنشاء أدوات معقولة يمكن تطبيقها بيسر.

6-7-3 ملاحظات عامة: الصومال

التحديات الأساسية التي تواجه التعليم والتدريب في الصومال والمستقاة من الدراسات السابقة والنقاشات مع الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات تشمل ولكن لا تنحصر في الآتي:

البيئة غير المنظمة: أشار الذين أُجرِيَتْ معهم المقابلات إلى أنه تُوجَدُ مئات الجامعات وكليات التعليم والتدريب الفني والمهني يتنافسون على الطلاب في بيئة تعليمية وتدريبية غير منظمة. التخطيط المتعلق

بالإطار الوطني للمؤهلات، ومحددات المستويات، والمعايير المؤسسية ومعايير البرامج، وآليات اعتماد الأداء والرقابة عليه، وأنظمة وعمليات لتنظيم وضمان جودة توفير التعليم والتدريب، كما هو في معظم الدول – ما يزال في مراحله الأولى. لذلك فالطلاب لا يملكون الكثير من المعلومات التي يمكنهم الاعتماد عليها عن جودة التعليم والتدريب المُقَدَّمَة من قِبَل المزودين الخصوصيين، مع استثناءات ملحوظة، ويمكن أن يتعرَّض هؤلاء الطلاب للاستغلال من قِبَل مزودي التدريب عديمي الضمير الذين يهدفون أساساً للربح.

التمويل: تعتمد تنمية الموارد بشكل كبير على مانحي التمويل الذي يكون عادة قصير الأمد ومخصصاً وغير مُتَوَقَّعٍ. ويؤثر هذا على التخطيط طويل الأمد في إدارة واستدامة توفير الخدمات. أمَّا ميزانية الحكومة الحالية للتعليم فتبلغ نسبة 3 في المائة وهي قاصرة إلى حَدٍّ كبير في تلبية الاحتياجات.

القيود على القدرات: أدَّت الحرب الأهلية إلى نزوح المهارات من الخدمة العامة. مثلاً يُوجَدُ ضعف في القدرات المؤسسية في وزارة التعليم ووزارة العمل والشئون الاجتماعية فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية والإدارة والمالية وجمع البيانات والعمليات والرقابة والتقييم. ويفتقر نظام التعليم والتدريب لإطار تنظيمي شامل للتوجيه والحكم والإدارة والتنفيذ على كل المستويات.

المعلمين: يُعتَبَرُ عدد المعلمين المؤهلين محدوداً للغاية وتُوجَدُ حاجة لتدريب المعلمين وبرامج مستمرة للتنمية المهنية. ويجري في هذا الشأن تَقَدُّمٌ كبير لمعالجة ندرة المعلمين. كما ستُبنَى ثلاثة معاهد جديدة لتدريب المعلمين خلال 12 شهراً. كما أُقِيمَتْ ثلاث فعاليات رائدة لمعهدين وسيبدأ التشييد في يوليو 2019. ستكون أسماء معاهد تدريب المعلمين، هي: باريديرا، وباليتويني، ومقديشو.

المنهج: لا يُوجَدُ منهج معياري للتعليم والتدريب الفني والمهني، ولا يُوجَدُ تقييم معياري ولا شهادات للتعليم والتدريب ما بعد المرحلة الثانوية.

النظام الذي يُحَرِّكُهُ العرض: نظام التعليم والتدريب يحركه العرض بما أنّ مزودي التدريب هم الذي يقررون الكورسات المعروضة. وعادةً ما تكون هذه الكورسات منخفضة الموارد وعالية الأرباح وتقوم على تفضيلات مزودي التدريب. وبالكاد يُوجَدُ انسجام بين احتياجات سوق العمل (الطلب) وبين نظام التعليم والتدريب (العرض). وهكذا تُخَرِّجُ المؤسسات الخريجين الذين لا يناسبون سوق العمل. أُجرِيَ آخر مسح للقوى العاملة في الصومال عام 2014. ويُتَوَقَّعُ من منظمة العمل الدولية إجراء مسح للقوى العاملة في عام 2019م بحجم عينة يبلغ 18,000. ويُنتَظَرُ من هذا المسح تقديم وصف أوضح لحالة سوق العمل.

مزودو التدريب: تميل منظمات المجتمع المدني ووكالات المانحين التي تساعد المهاجرين والنازحين داخلياً إلى التركيز على دمج المهاجرين في الاقتصاد والمجتمع المحليين عن طريق تزويدهم بالمهارات الأساسية لإعالة أنفسهم مالياً. فالمانحون مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومنظمة العمل الدولية، والمجلس الدنماركي لشؤون اللاجئين، والمجلس النرويجي لشؤون اللاجئين، ومنظمة أنقذوا الأطفال، ومنظمة ميرسي كوربس، ولجنة الإغاثة الدولية، ومنظمة اليونيسيف، وبرنامج الغذاء العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جميعهم ناشطون جداً في توفير التدريب الأساسي في ريادة الأعمال في البلاد.

تستند مخرجات التنمية والاستقرار طويلة الأجل في الصومال على توفير تعليم وتدريب بجودة عالية لإعادة إحياء مهارات الشباب وخياراتهم وقابليتهم للتوظيف. ويُعتَبَرُ الاتحاد الأوربي في طليعة الفاعلين من أجل تعافي وتنمية التعليم والتدريب الفني والمهني في الصومال، وكان لهذا تأثيرٌ عميقٌ ليس في توسُّع الوصول للتعليم والتدريب للأطفال والشباب فحسب، لكن أيضاً في تعزيز نظام التعليم والتدريب الفني والمهني. وبالرغم من التقدُّم المُسَجَّل عبر السنوات يستمر قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني في الصومال في مواجهة مختلف التحديات في مجال الجودة وعلاقة القطاع بالمجالات الأخرى وتدريب المدربين

والإنصاف (تحديداً المساواة بين الجنسين) وضم المجموعات المهمشة، والتوقعات المحدودة لريادة الأعمال والتوظيف للشباب.

يتمثل التحدي الأكبر في أنّ الصومال تفتقر لنظام تعليم وتدريب ما بعد المدرسي. أضف إلى ذلك أنه لا تُوجَدُ كليات للتعليم والتدريب الفني والمهني ولا مراكز تنمية المهارات الاجتماعية التي من شأنها أداء دور حاسم في دمج المهاجرين في سوق العمل والاقتصاد العام. وحالياً فإنَّ 95 في المائة من الشباب الصومالي تحت سن 25 سنة ليسوا منخرطين في تعليم أو تدريب (حكومة الصومال الاتحادية، 2017). لذلك فإنَّ فُرَص استيعاب المهاجرين في نظام التعليم بعد المدرسي ضئيلة للغاية.

يجري في الصومال تعزيز نظام المؤهلات عبر ضبط المعايير وآليات ضبط الجودة وربما إطار مؤهلات وأنظمة الرقابة والتقييم. تُعتَبَرُ تلك أولوية حتى يسهل الاعتراف بالمهارات والاعتراف بالتعليم السابق، وحتى يضفي مصداقية على الشهادات. وكما ذُكِرَ أعلاه، لا تُوجَدُ حالياً آليات يمكن من خلالها التحقُّق والاعتراف بمهارات المهاجرين وتعليمهم السابق.

يتم دعم معظم العمل والتمويل للعائدين واللاجئين من وكالات مانحين دولية. وقد فصلت خطة التنمية الوطنية سياستها التقدمية لتنظيم الهجرة، لكنها تحتاج للدعم بإجراءات ملموسة. وتُعتَبَرُ الزراعة هي عماد الاقتصاد. ومؤخراً كان النمو مدفوعاً بالإنشاءات والاتصالات والخدمات المالية. وليس للصومال قاعدة مهارية كافية لهذه القطاعات. ويفترض أن يكون الفهم الأفضل للمهارات المتعلقة بتلك المجالات هو الخطوة الأولى لتحديد الوظائف وفُرَص تنمية المهارات للمواطنين والمهاجرين على حَدٍّ سواء.

تطوير نظام التعليم والتدريب الفني والمهني: تحتاج وزارة التعليم والثقافة والتعليم العالي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى أولوية تطوير ما يلي:

- سياسة وطنية للتعليم والتدريب الفني والمهني تتفق مع السياسة الوطنية للتعليم، وقانون السياسة الوطنية للتوظيف، والسياسة الوطنية للتوظيف.
- إطار مُوَحَّدٍ لمنهج التعليم والتدريب الفني والمهني.
- شراكات أقوى مع المجال الصناعي في تصميم معايير مهنية ومعايير كفاءة، وفي أداء التدريب عبر التدريب القائم على العمل، وفي التطوير المهني للمعلمين، وفي ضمان الجودة.
- إطار لاعتماد وضمان جودة التعليم والتدريب الفني والمهني وقدرات معززة لتنظيم توفير التدريب الخاص.

8-3 التقرير القُطرِي لجنوب السودان

1-8-3 السياق في جنوب السودان

صارت جمهورية جنوب السودان -في 9 يوليو 2011- الدولة الخامسة والخمسين في أفريقيا. وفي غضون سنتين انتكست الطموحات والآمال الإنسانية والإنمائية انتكاسة حادة نتيجة لتجدد الصراعات التي استمرت من ديسمبر 2013 إلى فبراير 2015 بتوقيع اتفاقيةٍ للسلام، ثم تجددت الصراعات مرة أخرى من يوليو 2016 إلى أكتوبر 2018. ومنذ ذلك الحين ظَلَّ النسيج الاجتماعي والحكومي والاقتصادي والإنمائي للبلاد يعاني من التأثيرات السلبية الناجمة عن الأعمال العدائية المستمرة وانعدام الأمن. وفي الآونة الأخيرة -في 12 سبتمبر 2018 في أديس أبابا- صادقت الحكومة والمعارضة والمجتمع المدني على إحياء اتفاقية فض النزاع في جنوب السودان (R-ARCISS). ومن أهم أسباب وجود مستقبل لهذا الاتفاق هو أنَّ جميع أصحاب

المصلحة والمقاتلين السابقين الذين كانوا طرفاً في الصراع لا يزالون ملتزمين بالاتفاقية الجديدة ويرغبون في خلق سلام مستدام في البلاد (البنك الدولي 2018ب). لقد كانت الأضرار الإنسانية للصراع من حيث حياة الإنسان ومعاناته أضراراً جسيمة. وقد صارت قدرة الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والحكومية في جنوب السودان على الحفاظ على السلام وإطعام المواطنين صارت مُهَدَّدَة. وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أنَّ أكثر من نصف السكان (حوالي 7 ملايين شخص) يعانون معاناة حادة من انعدام الأمن الغذائي منذ مايو 2018 (البنك الدولي، 2019ب، ص 10). ومن أهم العوامل التي ساهمت في هذا الوضع المزري -بالإضافة إلى الصراع- هي: تقلُّب المناخ والفقر وما يترتب على ذلك من اختلال نظم الإنتاج الغذائي، حيث تُشَكِّلُ هذه الظروف أهم العوامل للنزوح الداخلي وطلب اللجوء من قبل مواطني جنوب السودان.

لقد تَمَّ تسجيل عجز مالي بنسبة 3.1% من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2018 (البنك الدولي، 2019ب، ص 14) وذلك نتيجةً لانخفاض الإيرادات الحكومية وارتفاع الانفاق الأمني المرتبط بالصراع المستمر. وفي الفترة بين عامي 2014 و2017، انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 1111 دولار أمريكي إلى أقل من 200 دولار أمريكي (مصرف التنمية الإفريقي، 2018 ب). وفيما يتعلق بالإيرادات فإنَّ الاقتصاد يعتمد اعتماداً كبيراً على النفط الذي يشكل معظم عائدات التصدير، وقد ساهم النفط بنسبة 70% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017، تليه الزراعة (10%)، ثم الصناعات التحويلية (7%)، ثم الخدمات (6.1%) (مصرف التنمية الأفريقي، 2019، ص 177). ونتيجة للضغوطات المُطَالِبَة بزيادة الإيرادات، خَطَّطَت الحكومة إلى استئناف إنتاج النفط بإنتاج كلي يصل إلى حوالي 350000 برميل يومياً بحلول منتصف 2019، وذلك بعد إغلاق الإنتاج في خمسة حقول نفطية رئيسية عند استئناف الأعمال العدائية في ديسمبر 2013. وسيدفع جنوب السودان 4 دولارات أمريكية كرسوم عبور عن كل برميل نفط، وتُعَدُّ هذه القيمة منخفضة جداً عن القيمة التي كانت تُدفَعُ في السابق (9.1 دولار أمريكي للبرميل) وفقاً للاتفاق المُوَقَّع مع السودان في سبتمبر 2012، عندما كانت أسعار النفط العالمية أعلى نسبياً (البنك الدولي، 2019 ب، ص 9).

وتشير بعض التوقُّعَات إلى أنَّ المناطق الريفية في جنوب السودان يمكن أن تلعب دوراً في تنويع النشاط الاقتصادي لمجابهة الاعتماد على استيراد السلع الزراعية وتقليص الفقر وانعدام الأمن الغذائي. وقد يبدو هذا النهج مناسباً إذا كان سيشمل سكان الريف، وذلك لأنَّ غالبية سكان جنوب السودان يعيشون في المناطق الريفية (80.7%)، بينما يعيش في المناطق الحضرية حوالي (19.3%). ومع ذلك -من منظور التوسُّع في التعليم والتدريب الفني والمهني- فإنَّ الظروف التي يعيش فيها غالبية سكان الريف ستشكل تحديات. أولاً: تشير التقديرات إلى أنَّ مستويات الأمية لدى البالغين في البلاد وصلت إلى نسبة 31.98% في عام 2015 (كوفي، وسوارس داجاما، 2018). ومن شأن انخفاض مستويات الحصول على تعليم أساسي أن يحد من قدرة هؤلاء الأشخاص على الوصول إلى فرص التعليم والتدريب الفني والمهني كوسيلة لتحسين مهاراتهم، وذلك سواءً أكانوا من سكان المناطق الحضرية أو الريفية. حيث أنَّ ضعف الوصول إلى التعليم الأساسي يزيد من أنماط العمل منخفضة المهارة ومنخفضة الإنتاجية باعتبارها أكثر الفرص شيوعاً في قطاع الزراعة الريفية.

وبالإضافة إلى ما سبق فإنَّ هناك أدلة قوية تشير إلى أنَّ الأعمال منخفضة المهارة ومنخفضة الإنتاجية تُوَلِّدُ أجوراً محدودة للغاية. وهناك نسبة كبيرة جداً من السكان النشطين يعملون في أعمال غير مدفوعة الأجر ومنخفضة الإنتاجية يتركزون في قطاع الزراعة، مِمَّا يعني أن هؤلاء الأشخاص -من ناحية عامة- لا يحصلون على دخل نقدي. وعلى سبيل المثال، في المناطق الريفية في جنوب السودان في عام 2011، من بين جميع البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و64 عاماً، كان 53.9% منهم يعملون في أعمال بدون أجر (47.4% منهم يعملون بدون أجر لصالح الأسرة، و5.5% يعملون بدون أجر للآخرين)، بينما يعمل 37.1% لصالح أنفسهم. وهناك شخص واحد فقط من بين كل عشرة أشخاص يحصل على أجر، منهم 7.9% من الموظفين، و2.2% من أصحاب العمل (غوارسيلو، وليون، وروساتي، 2011).

إنَّ الانتشار الواسع النطاق لهذه الأعمال منخفضة المهارات ومنخفضة الأجور في المناطق الريفية لا يحقق نتائج ناجحة لإستراتيجية التعليم والتدريب الفني والمهني القائمة إمَّا على مهارات السكان المحليين أو على افتراض أنَّ الأسواق المحلية قد طُوِّرَتْ بشكل كافٍ لتكون مصدراً للتوظيف لخريجي التعليم والتدريب الفني والمهني، وذلك للأسباب التالية. أولاً: لن تكون غالبية مستويات التعليم والمهارات لسكان الريف المحليين -سواء أكان تعليماً رسمياً أو غير رسمي- كافية للسماح لهم بالوصول إلى برامج التعليم والتدريب الفني والمهني فيما يتعلق بمرحلة ما بعد الابتدائية. ثانياً: كما أسلفنا، لا يزال شكل الأجور في المجتمعات الريفية مُقَيَّدَاً، حيث تحصل نسبة ضئيلة جداً من الأشخاص البالغين العاملين في المناطق الريفية على دخل بأجر. وفي جميع الاحتمالات، فإنَّ القوة الشرائية الحالية لن تكون كافية لتشكيل سوق كافية لخريجي التعليم والتدريب الفني والمهني لكسب العيش من الحِرَفِ التقليدية.

وفيما يتعلق بإحياء اتفاقية فض النزاع في جنوب السودان (R-ARCISS)، أعلنت حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية عن إستراتيجية التنمية الوطنية في جنوب السودان في 27 نوفمبر 2018. وقد وُضِعَتْ هذه الإستراتيجية لمعالجة المسائل الأساسية المتعلقة باستعادة الاستقرار، مثل: استقرار الاقتصاد -بما في ذلك تحقيق الاستقرار في أسعار السلع الأساسية مثل الغذاء- وفرض سيادة القانون، واستعادة الخدمات الاجتماعية، وإعادة تأهيل البنية التحتية، وتسهيل العودة الطوعية للنازحين إلى جنوب السودان، وإجراء إصلاحات نحو أنظمة حكم أكثر فعالية، وتعزيز المساءلة والشفافية والحكم الرشيد لمواجهة المستويات العالية للفساد وانعدام الشفافية في البلاد (وزارة المالية والتخطيط، 2018، ص 25).

وأشارت وثيقة إستراتيجية التنمية الوطنية إلى أنَّ الاعتماد الكبير على عائدات النفط المُتَقَلِّبَة يمثل عائقاً كبيراً أمام التمويل المستدام للتنمية الاقتصادية في جنوب السودان، مِمَّا يُحَتِّمُ من ضرورة إيجاد طرق لتعزيز الإيرادات غير النفطية لتمويل إستراتيجية التنمية الوطنية. ويقول البعض عن إستراتيجية التنمية الوطنية: «إنَّ ذلك سيتم من خلال تنفيذ إصلاحات رئيسية في الإدارة المالية العامة والاستثمار في بدء تنويع الاقتصاد» (وزارة المالية والتخطيط، 2018، ص 28). ويتضح جلياً أنَّ هذه الإجراءات ستمثل خطوات أولية لتوسيع وتنويع الإنتاج المحلي والصادرات في القطاعات غير النفطية. ومع ذلك -وبالنظر إلى ضرورة التركيز على الأساسيات- فمن السابق لأوانه أن تمثل إستراتيجية التنمية الوطنية حالياً إستراتيجية صناعية مُفَصَّلَة تحدد نوايا جنوب السودان للنمو القطاعي المستقبلي.

إنَّ هذه المرحلة من التخطيط الاقتصادي لها تأثيراتها على الطريقة التي تستجيب بها مؤسسات التعليم والتدريب والمهني من حيث المهارات التي تقدمها. وفي المستقبل ينبغي على وزارة المالية والتخطيط أن تُحَدِّدَ الإستراتيجيات القطاعية التي يمكن أن تُوَجِّهَ تخطيط المناهج الدراسية للتعليم والتدريب الفني والمهني، حيث تعمل مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان حالياً دون الرجوع إلى تَوَجُّهَاتِ الاقتصاد الكلي أو القطاعي فيما يتعلق بالطلب على المهارات المهنية في المستقبل، حيث أنَّ تَوَجُّهَات السياسات فيما يتعلق بتوسيع مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني المستقبلية من شأنها أن تقدم رؤية واضحة للمستقبل.

3-8-2 تنمية المهارات في جنوب السودان

يعمل قطاع التعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان وفقاً للتخطيط الذي لا يندرج حتى الآن تحت خطة أيِّ قطاع وطني فني أو مهني أو أيّ سياسة اقتصادية أو صناعية وطنية رسمية. وسيظل هذا الوضع قائماً ما دامت الحرب الأهلية مستمرة وما دامت تمثل عاملاً رئيسياً يعوق التركيز والتوجُّه السياسي الواضح. ومن المهم جداً أن تعترف أيُّ سياسة بحجم الاقتصاد الريفي الذي يتكون من سبل كسب العيش غير الرسمية منخفضة المهارات المعتمدة على الرعي والرُّحَّل والزراعة وهي تشمل غالبية سكان جنوب السودان. فمن خلال هذه الأنماط المعيشة تنتج المجتمعات القَبَلِيَّة في جنوب السودان وسائل معيشتهم وتحافظ جماعياً على وجودها ومعناها الاجتماعي.

يتكون السلم التعليمي الرسمي في جنوب السودان من نظام: 8- 4- 4، أي: ثماني سنوات للتعليم الابتدائي، وأربع سنوات للتعليم الثانوي، وأربع سنوات للتعليم الجامعي. وفيما يتعلق بهذا السلم تمتد فرص الدراسة الرسمية للتعليم والتدريب الفني والمهني ابتداءً من مرحلة ما بعد الابتدائية أو بعد الثانوية إلى التعليم الجامعي. ولكن لا يزال تسجيل الطلاب في التعليم والتدريب الفني والمهني في بعض المستويات والمجالات -على سبيل المثال، المستوى الجامعي- محدوداً.

وقد شهدت الفترة بين عامي 2013 و2016 ، نمواً إجمالياً في نظام التعليم في جنوب السودان بنسبة 45%، (من أقل من مليون طالب إلى أكثر من 1.4 مليون طالب) (الجدول 16). وقد كان القدر الأكبر من الالتحاق بالتعليم كان من نصيب التعليم الابتدائي، حيث بلغ 78% من إجمالي الالتحاق بالتعليم (1.1 مليون طالب في الابتدائي) في عام 2016. ولكن لا تزال هناك نسبة كبيرة من الأطفال في سن المدرسة الابتدائية خارج المدرسة. وقد بلغ إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية 50.4%، بينما بلغ معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية 3.5% (وزارة التعليم العام والإرشاد، 2017). وقد كانت نسبة الطلاب الذين أكملوا الصف الثامن الابتدائي هي 14% فقط (وزارة التعليم العام والإرشاد، 2017). وينبغي تحسين جودة المدارس الابتدائية وقدرتها على الاحتفاظ بالالتحاق، وذلك لأنَّ أوضاع المدارس الابتدائية تحد من كمية ونوعية الطلاب الذين ينتقلون إلى المدرسة الثانوية أو إلى مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني.

إنَّ المدارس الثانوية العامة ومدارس التعليم والتدريب الفني والمهني الثانوية تمثلان الخيارين الحكوميين الرسميين الوحيدين للدراسة بعد المرحلة الابتدائية. ففي عام 2016 بلغ معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية والتعليم والتدريب الفني والمهني مُجتَمِعَةً (63775 طالباً) بما يعادل نسبة 5.8% من الالتحاق بعد التعليم الابتدائي، مِمَّا يعني أنَّ مجموعةً صغيرةً جداً من طلاب المدارس الابتدائية يلتحقون بالتعليم بعد الابتدائي. ومن بين هؤلاء الطلاب التحق 8.1% فقط بمدارس التعليم والتدريب الفني والمهني الثانوية. ويمكن تفسير ذلك على أنَّ التسجيل في التعليم والتدريب الفني والمهني محدود للغاية مقارنة بالحجم السكاني الكبير للشباب الذين بلغوا السن المناسب للتسجيل ولكن لا تُوجَدُ أماكن لهم.

الجدول 15. عدد ونسبة الطلاب في كل مرحلة من مراحل التعليم في جنوب السودان، سنة 2016

نوع المرحلة التعليمية	عدد الطلاب	النسبة المئوية%
تنمية وتعليم الطفولة المبكرة	102 092	7.3
المدارس الابتدائية	1 098 292	78
نظام التعليم البديل	136 784	9.7
المدارس الثانوية	58 597	4.2
التعليم والتدريب الفني والمهني	5 178	0.4
معاهد تدريب المعلمين	393	0
التعليم الجامعي	6 333	0.4
إجمالي 2016	**669 407 1**	**100**
إجمالي 2015	**381 192 1**	**100**
إجمالي 2013	**967 225**	**100**

المصدر: وزارة التعليم العام والإرشاد

تتيح مدارس التعليم والتدريب الفني والمهني فرصة مهمة للالتحاق بمهن التعليم والتدريب الفني والمهني. ومع ذلك لا يتضح سبب انخفاض معدل الالتحاق بهذه المؤسسات. ويشير استعراض التعليم الرسمي في 2016-2017 فيما يتعلق بالموارد إلى أنَّ قطاعات: التعليم ما قبل الابتدائي ونظام التعليم البديل والتعليم والتدريب الفني والمهني، كلها تعاني من الإهمال على الرغم من مساهمتهما الكبيرة في الاستعداد للدراسة (التعليم قبل الابتدائي) ومساهمتها في تعليم العمل للأطفال والشباب (وزارة التعليم العام والإرشاد، وIIEP، 2017، ص 87). وتشير البيانات أيضاً إلى أنَّ الإنفاق في التعليم والتدريب الفني والمهني منخفض نسبياً مقارنة بتكاليف التعليم الثانوي (الجدول 17). وبالنظر إلى أنَّ تقديم التعليم والتدريب الفني والمهني أكثر تكلفة بشكل عام من التعليم العام، فمن المستحسن زيادة الإنفاق في هذه المؤسسات.

الجدول 16. تكاليف الوحدة حسب مستوى التعليم، 2013-2014

المرحلة التعليمية	الالتحاق الإجمالي	التكلفة حسب الطالب	تكلفة الوحدة في التكلفة الأساسية
الثانوي	28 849	1 438	5.5
التعليم والتدريب الفني والمهني	3 050	337	1.3
التعليم بعد الثانوي	16000	7 003	26.8

المصدر: وزارة التعليم والإرشاد، وIIEP، 2017

وهناك ثمة اعتبار ذي صلة، وهو التكلفة الاجتماعية للتعليم والتدريب الفني والمهني خاصة في بلد يمكن أن تكون فيه نفقات الأسرة باهظة للأسر الفقيرة. ويتضح جلياً أنَّ نسبة ضئيلة من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني تفرض رسوماً دراسية على طلابها، ويتم تخفيض متوسط رسومها مقارنة بالمدارس الثانوية (الجدول 18). وبما أنَّ التسجيل الحالي منخفض نسبياً فمن المُتَوَقَّع أن تشجع مزايا التكلفة هذه على زيادة التسجيل في المستقبل إذا توفرت الأماكن. وقد ذكرت مدرسة جوبا للتعليم والتدريب الفني والمهني أنها تَلَقَّتْ طلبات تسجيل تفوق الأماكن المتاحة بكثير.

الجدول 17. متوسط الرسوم السنوية التي يدفعها الطلاب حسب نوع المرحلة التعليمية، 2015

المرحلة التعليمية	عدد المدارس	النسبة المئوية للمدارس التي تفرض رسوماً	متوسط الرسوم حسب الطالب في 2015 (التكلفة حسب الطالب)
الثانوي	213	62	215.4
التعليم والتدريب الفني والمهني	24	38	193.8
التعليم بعد الثانوي	-	-	-

المصدر: وزارة التعليم العام والإرشاد، 2017

مِمَّا سبق يتضح لنا أنَّ مسألة رسوم التعليم والتدريب الفني والمهني تُعتَبَرُ عاملاً مؤثراً على الالتحاق بالتعليم. وهناك عامل آخر يؤثر على ضعف التحاق سكان الريف بالتعليم وهو الموقع الجغرافي لمؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني. ففي جنوب السودان تَمَّ تخطيط وإنشاء مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني بشكل رئيسي في المناطق الحضرية، مِمَّا يعني ضمناً انخفاض نسبة الوصول للتعليم لسكان

المناطق الريفية. وتتركز أعلى نسبة من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني في مدينة جوبا التي تُعتَبَرُ أكبر مدينة في البلاد ويُقَدَّرُ عدد سكانها بنحو نصف مليون نسمة.

ومن المهم أيضاً فهم الحالة الطارئة التي تعاني منها مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني المتأثرة بالنزاع. حيث تَعَرَّضَتْ مدرسة واحدة -على الأقل- من بين كل ثلاث مدارس للهجوم من قِبَل القوات المسلحة منذ بداية النزاع وفقاً لليونيسف (غلينسكي، 2017). ويبدو أنَّ معاهد التدريب المهني ومدارس التعليم والتدريب الفني والمهني تعاني من نفس المعضلة، وذلك على الرغم من أنَّ تلك المؤسسات التعليمية الموجودة في المناطق الحضرية -بشكل عام- أقل عرضة لتأثيرات النزاع المسلح (وزارة التعليم العام والإرشاد، و2017 ،IIEP). ويبدو أنَّ الحرب الأهلية المستمرة قد أثرت بشكل أكبر على مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني الريفية، مِمَّا قلل كثيراً من الوصول الريفي لتلك المؤسسات، وقد أدَّى ذلك إلى تَرَكُّزِ الوصول في المناطق الحضرية الكبيرة.

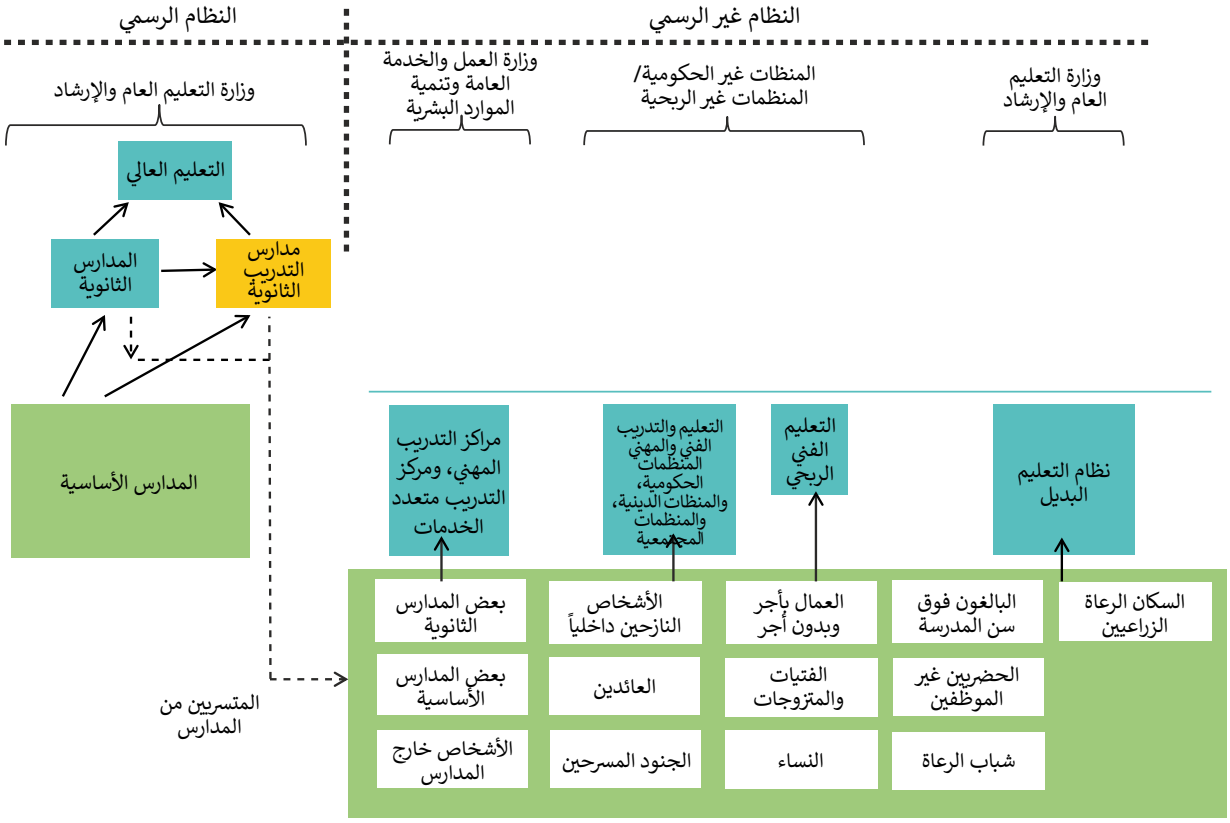
وغير البرامج الرسمية المشار إليها أعلاه لقد أنشأت وزارة التعليم العام والإرشاد نظاماً للتعليم البديل (نظام التعليم البديل)، الذي يحتوي على مجموعة من الأنشطة المختلفة التي صُمِّمَتْ لتلبية الاحتياجات التعليمية لأجيال الأطفال والشباب الذين تجاوزوا سن 18 سنة الذين إمَّا لم يلتحقوا بالمدارس الابتدائية أو تركوا المدارس الابتدائية- حيث يُشَكِّلُ هؤلاء فئة سكانية كبيرة لا تستطيع مؤسسات التعليم الرسمي استيعابها. ويهدف نظام التعليم البديل إلى تعزيز المهارات الحياتية ومساعدة المستفيدين في التعلم من أجل تحقيق «حياة منتجة»)وزرة التعليم العالي والعلوم والتكنلوجيا، 2014). ومن البرامج الرئيسية: برنامج التعلم السريع للأطفال والشباب من سن 12 إلى 18 سنة فما فوق، الذي يوفر طريقاً للالتحاق بالمدرسة الثانوية، وبرنامج المدارس المجتمعية للبنات من سن 8 إلى 11 سنة اللائي يعشن في الفقر. ويمثل هذان البرنامجان حوالي 97% من الالتحاق بنظام التعليم البديل، وتشمتل البرامج الأخرى على: دورات اللغة الإنجليزية المُكَثَّفَة، وبرنامج محو الأمية للكبار، وغيرها. ففي هذه المرحلة -ومع توسُّع نظام التعليم البديل- هناك نسبة قليلة نسبياً من البرامج المهنية أو البرامج القائمة على سبل كسب العيش، بالإضافة إلى برنامج تعليم أطفال الرعاة الذي يعمل في 13 مدرسة في عام 2016 (وزارة التعليم العام والإرشاد، 2017) وهو مُصَمَّمٌ لأطفال الرعاة في المجتمعات البدوية ويغطي منهج المدارس الابتدائية والمهارات ذات الصلة بالرعي.

هناك أيضاً برنامجاً للمدارس المُتَنَقِّلَة يتبع منهج المدارس الابتدائية الرسمية في جنوب السودان لتمكين الأطفال من الانتقال إلى وضع التعليم الرسمي. وقد صُمِّمَ المنهج الدراسي للبرنامج أيضاً وفقاً لأسلوب الحياة الرعوية، ويتضمن مهارات تربية الماشية للأطفال (أي: تحسين معرفة الأطفال بالرعاية الصحية للحيوانات وطرق الإنتاج الرعوي) بالإضافة إلى المهارات الحياتية الأخرى المفيدة (مثل: دورات الصرف الصحي، وأهمية حماية البيئة، ودراسات السلام والصراع) (Forcier Consulting, 2016). ومع حلول عام 2013 كان في جنوب السودان ما يقرب من 108 مدرسة مُتَنَقِّلَة يدرس فيها حوالي 4000 و12000 طالب. وتسعى الحكومة إلى استهداف 100.000 من أطفال الرعاة في المدارس المُتَنَقِّلَة (Forcier Consulting, 2016، ص 29).

يُعتَبَرُ نموذج برنامج التعليم الرعوي مهماً جداً لهذا التقرير؛ وذلك لأنَّ هذا البرنامج نشأ في ظِلِّ حاجة أساسية في البلاد لبرامج المهارات التي يمكن أن تدعم المجتمعات المستهدفة في سبل كسب العيش. وتلعب المهارات أدواراً اقتصادية واجتماعية محددة هنا، وتستند مسؤوليات العمل وتبادل الموارد إلى البنية الأسرية والقَبَلِيَّة بدلاً من العلاقات المالية التي يحكمها الاقتصاد النقدي وسوق العمل. ومن الملاحظ أنَّ سياق الرعاة والرُّحَّل وزراعة المحاصيل التقليدية موجود في معظم الدول الأعضاء في الإيقاد. ومع ذلك فإنَّ هذه الفئات -في جنوب السودان- تشكل نسبة كبيرة من سكان البلاد حيث يعمل العديد منهم في زراعة الكفاف.

يهدف الشكل (4) في الصفحة التالية إلى تقديم لمحة عامة للإطار المؤسسي للتعليم والتدريب الفني والمهني والتعليم ذي الصلة المتاح في جنوب السودان من خلال المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. ويوضح هذا التحليل أثر التعليم والتدريب الفني والمهني فيما يتعلق بنظام التعليم الابتدائي والثانوي الرسمي ونظام التعليم البديل من ناحية، ومن ناحية أخرى النطاق غير الرسمي الكبير والمتنوع نسبياً للتدريب المهني الذي يقدمه العديد من مقدمي التدريب المهني.

الشكل 4. خريطة توضح البيئة المؤسسية ومصادر طلب التعليم والتدريب الفني والمهني



هناك ثلاث وزارات لها مصلحة في السياسة الرسمية للتعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان، وهي:

- وزارة التعليم العام والإرشاد (كانت تُسَمَّى سابقاً وزارة التعليم والعلوم والتكنولوجيا).
- وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية.
- وزارة الثقافة والشباب والرياضة.

بالنسبة لوزارة الثقافة والشباب والرياضة يتم تناول التعليم والتدريب الفني والمهني ضمن سياسة تنمية شباب جنوب السودان. ولكن لا تزال هناك فجوة كبيرة جداً في وضع اللمسات الأخيرة على تطوير سياسة التعليم والتدريب الفني والمهني بين وزارة التعليم العام والإرشاد ووزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، لذلك انبثقت خطتان منفصلتان من سياستين مستقلتين ابتدرتهما كل وزارة على حدة:

- سياسة التدريب المهني في جنوب السودان (وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، 2008).
- الإستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب الفني والمهني (وزارة التعليم والعلوم والتكنلوجيا، 2013).

ترى وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية أنَّ قانون العمل في البلاد هو الذي يحدد معايير العمل وبعض أحكام التدريب، بينما تُوَجِّهُ سياسة التدريب المهني في جنوب السودان نهج الوزارة للتدريب المهني، وقد وُضِعَتْ هذه السياسة في عام 2008، وصادقت عليها اللجان الفنية للوزارات في عام 2014، وتمت الموافقة عليها على مستوى الوزارات، وهي قيد نظر مجلس الوزراء حالياً (اليونسكو، 2018، ج). أمَّا فيما يتعلق بوزارة التعليم العام والإرشاد فهناك وثيقتان سياسيتان تُوَجِّهَان الكثير من عمل الوزارة: الإستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب الفني والمهني، وسياسة التعليم العام (اليونسكو ، 2018، ج)

تختلف سياستا وزارة التعليم العام والإرشاد ووزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية عن بعضها البعض في تعاطيهما مع تقديم التعليم والتدريب الفني والمهني. ويتضح هذا الاختلاف من خلال التعليق التالي: يُقَالُ إنَّ «كلتا الوثيقتين متشابهتان في أهداف السياسة والخيارات والإستراتيجيات ولكن تختلفان فقط في فئات الطلاب المستهدفين. حيث تركز سياسة وزارة التعليم والعلوم والتكنلوجيا (حالياً وزارة التعليم العام والإرشاد) تركيزاً أساسياً على التعليم والتدريب الفني والمهني الرسمي، بينما تتناول سياسة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية قضايا التعليم والتدريب الفني والمهني الرسمي وغير الرسمي» (اليونسكو، 2014، ص 11). ونتيجة لذلك، هناك رأي مفاده أنَّ التمويل كان مجزأً بسبب «اختلاف الوزارات المشاركة في التعليم والتدريب الفني والمهني في ظِلِّ عدم الوضوح في تحديد الأدوار والمسؤليات». (اليونسكو، 2018، ج، ص 7). وينعكس هذا الرأي أيضا في تقييم أجرته اليونيدو في عام 2014 (اليونيدو ، 2014).

تحت إشراف وزارة التعليم والإرشاد ينحصر تقديم التعليم والتدريب الفني والمهني فقط على المستوى الثانوي في المدارس الثانوية المخصصة للتعليم والتدريب الفني والمهني، التي لا تشكل جزءاً من غالبية مدارس التعليم العام. وحالياً هناك خمس مدارس ثانوية للتعليم والتدريب الفني والمهني فقط (اثنتان منها فنيتان، واثنتان تجاريتان، وواحدة زراعية). وهناك مدرسة فنية واحدة ومدرسة ثانوية تجارية واحدة تقع في جوبا العاصمة، وفي مدينة واو هناك مدرسة فنية ومدرسة تجارية ومدرسة ثانوية زراعية واحدة (اليونسكو، 2018، ج). وهناك مدارس فنية أخرى مماثلة ولكنها لا تعمل بسبب النزاع ودمار البنية التحتية وانعدام الأمن المجتمعي.

تتبع وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية منهجاً دراسياً قائماً على أساس الكفاءة، بتركيز متوازن 70% على الجانب العملي، و30% على الجانب النظري، بهدف تجهيز المتدربين للانخراط في اليد العاملة. ويركز قسم التدريب المهني على مهارات الحصول على الوظائف وتحسين قابلية الطلاب للتوظيف (اليونسكو ، 2018، ج). وتعمل مجموعة من مراكز التدريب المهني العام تحت إشراف وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، حيث تقدم هذه المراكز دورات تدريبية قصيرة غير رسمية (من ثلاثة إلى ستة أشهر) ودورات رسمية أطول في المدة (تصل إلى عامين). وتتضمن معظم الأنشطة التدريبية برامجاً قصيرة تعتمد على سياسة قبول مفتوحة تقبل المرشحين الذين قد يكونون غير ملمين بالقراءة والكتابة (اليونسكو، 2018، ج). كما تشرف وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية على مراكز تدريب متعددة الخدمات في جوبا وملكال وواو (الوكالة اليابانية للتعاون الدولي ، 2012). في الوقت الحالي، فإنَّ المراكز التي لا تزال تعمل في جنوب السودان في جوبا (المركز الرئيسي للتدريب المهني في جنوب السودان قبل الحرب الأهلية)، وفي واو، لا تزال هذه المراكز تعمل وتقدم تدريباً منتظماً في ثماني حِرَفٍ تقليدية. وفي عام 2013 قِيْلَ إن مركز جوبا للتدريب متعدد الخدمات قام للمرة الأولى بتسجيل أكثر من 200 متدرب في دورات لمدة عامين في مجالات مختلفة تتراوح من السيارات إلى الكهرباء والنجارة والأعمال الخشبية، وغيرها. وتم تسجيل 500 متدرب إضافي في نفس البرامج في مركزي ملكال وواو (جوزيف، 2013). ومع

ذلك، تَوَقَّفَتْ هذه البرامج بسبب الصراع المسلح. وبالإضافة إلى ذلك فإنَّ التدريب المهني الذي تقدمه وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية على مستوى الولايات غير متاح أيضاً في جميع الولايات (اليونسكو، 2018، ج).

وينبغي تحديد آلية مركزية للإشراف والرقابة تشتمل على ضمان الجودة لضمان أن يتم إجراء التقييم والاختبارات وفقاً للمعايير. وقد لُوحِظَ أنه في حالة مراكز التدريب المهني على سبيل المثال هناك حاجة لتحديد آليات رسمية خارجية وداخلية لضمان الجودة، مثل المعايير المتفق عليها وطنياً التي يمكن على أساسها تحديد الكفاءات العملية للمتدربين وما يعادلها من المعايير بين مراكز التدريب.

وقد ذكرت وزيرة الشباب والثقافة والرياضة: نادية أروب دودي، في أغسطس 2018: أن نقص التمويل كان يحد من أنشطة التدريب التي تقوم بها الوزارة، وقالت: «لدينا ثلاثة مراكز للشباب في واو وجوبا وملكال تم إنشاؤها منذ سنة 1972 وهي تخدم الشباب. ولكن بسبب محدودية القدرات والموارد المتاحة حالياً فإنَّ الشباب لا يستفيدون من هذه المراكز بشكل كامل. فنحن بحاجة إلى دعم من شركائنا في التنمية لجعلها تعمل بكامل طاقتها» (موئل الأمم المتحدة، 2018).

ومن أمثلة مشاريع التعليم والتدريب الفني والمهني والتدريب المهني التي تقوم بها وزارات مختلفة، ما يلي:

- يتعاون مركز التدريب متعدد الخدمات التابع لوزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية مع الممولين في المشاريع المستهدفة. على سبيل المثال، في عام 2018، شارك مركز التدريب متعدد الخدمات في مفاوضات مع البنك الدولي لتمويل مشروع قائم على المهارات يهدف إلى «التدريب في تعزيز التمكين الاقتصادي للشباب المتضررين من النزاعات» (البنك الدولي، 2018، ج)
- قامت اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بتدشين برنامج تدريب مهني قصير الأجل (مدته ثلاثة أشهر) لحوالي 290 من المقاتلين السابقين لاكتساب المهارات المهنية الأساسية لتسهيل إعادة إدماجهم (اليونسكو، 2014).
- بجانب الأنشطة الزراعية قامت وزارة الزراعة والغابات والتعاونيات والتنمية الريفية بمساعدة الشباب الفقراء في المناطق الريفية والحضرية بإتاحة الوصول إلى «فُرَصِ كسب العيش من خلال التدريب الشامل على تنمية المهارات التي تتألف من المهارات الفنية ومهارات تنظيم المشاريع والمهارات الحياتية». وقد كان من المُتَوَقَّعِ أن يفيد المشروع 3500 أسرة في تنمية المهارات (وزارة الزراعة والغابات والتعاونيات والتنمية الريفية، 2016، ص viii).

تشير التقارير الأخيرة (اليونسكو، 2018، ج) إلى أنَّ هناك عدداً من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني لا تعمل. وقد ثبت أنَّ مراكز التعليم والتدريب الفني والمهني الواقعة في المناطق الريفية والبلدات الصغيرة كانت أكثر عرضة لحوادث النزاع المسلح مقارنة بالمراكز في المناطق الحضرية، حيث عانت تلك المراكز من استغلالها للأغراض العسكرية، ومصادرة الأصول، والتخريب. وفي كثير من الحالات ، لا يمكن الحصول على موارد لإعادة تأهيل هذه المراكز، وأحياناً يضطر السكان المحليون -بمن في ذلك المعلمون- إلى إخلاء المنطقة إلى أجل غير مُسَمًّى بسبب مخاوف تتعلق بالسلامة.

وعلى الرغم من أنَّ التعليم والتدريب الفني والمهني يمثل مساراً مهماً في التعليم العالي لتطوير مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان لكنه لا يزال يلعب دوراً محدوداً في هذا الصدد وذلك نظراً لوجود فُرَصٍ ضئيلة جداً للمساقات الفنية في التعليم العالي. على سبيل المثال، في جامعة جوبا تتاح للطلاب فُرَصٌ محدودة بالإضافة إلى برنامج «الإلكترونيات والأجهزة» داخل كلية العلوم التطبيقية والصناعية، الذي يُعتَبَرُ أكثر تَوَجُّهَاً إلى علم الأحياء والكيمياء في التطبيقات الصناعية، و برنامج «تقنية المعلومات» في مدرسة علوم الحاسوب وتقنية المعلومات. وقد كان عدد الطلاب المقبولين لهذين البرنامجين أقل من 100 طالب سنوياً في عامي 2011 و2012 (جامعة جوبا ، 2015). ولا تتابع الجامعة الأعداد السنوية لخريجي مدارس التعليم

والتدريب الفني والمهني الثانوية الذين يقومون بالتسجيل. وعندما تسعى وزارة التعليم العام والإرشاد إلى توسيع مدارس التعليم والتدريب الفني والمهني الثانوية في المساقات الزراعي والتجاري والفني ستتوسَّع فُرَصُ خريجي مدارس التعليم الفني والمهني في الحصول على فرص للتطوير المهني.

هناك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية تقدم برامجَ مختلفة في التدريب المهني في البلاد. ولكن لا يمكن تحديد العدد الدقيق للمنظمات والتزاماتها المالية وموظفيها وبرامجها وفترة التشغيل والشراكات وتمويل المانحين ومدى الاستدامة.

يبين الجدول 18 لمحة إرشادية عن الجهات الفاعلة في تقديم التعليم الفني والمهني:

الجدول 18. لمحة إرشادية عن الجهات الفاعلة في تقديم التعليم الفني والمهني

الجهات المانحة	الوكالات المتعددة الأطراف	المنظمات غير الحكومية
◄ كندا	◄ منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)	◄ ACROSS
◄ الدنمارك	◄ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	◄ بي بي سي ميديا أكشن
◄ الاتحاد الأوروبي	◄ اليونسكو	◄ المنظمة الفنلندية للمعونة الكنسية
◄ المنظمة الفنلندية للمعونة الكنسية	◄ موئل الأمم المتحدة	◄ فيلق الرحمة (ميرسي كوربس)
◄ الشراكة العالمية من أجل التعليم	◄ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	◄ نايل هوب
◄ المعونة الإسرائيلية	◄ اليونسيف	◄ المجلس النرويجي للاجئين
◄ اليابان	◄ بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان	◄ منظمة بلان الدولية
◄ هولندا	◄ هيئة الأمم المتحدة للمرأة	◄ أنقذوا الأطفال
◄ النرويج	◄ برنامج الغذاء العالمي WFP	◄ منظمة تطوير المهارات المهنية
◄ المجلس النرويجي للاجئين	◄ البنك الدولي	◄ معهد ويتاكر لتنمية السلام
◄ جمهورية كوريا		◄ منظمة النهوض بالمرأة (WAO)
		◄ منظمة الرؤية العالمية
الوزارات الحكومية الرئيسية	**الوكالات الثنائية**	**المنظمات الدينية**
◄ وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية	◄ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	◄ منظمة دون بوسكو Don Bosco
◄ وزارة التعليم العام والإرشاد	◄ الوكالة اليابانية للتعاون الدولي	◄ منظمة سانت فنست st. Vincent
◄ وزارة الثقافة والشباب والرياضة		

المصدر: اليونسكو، 2018، كما هو مذكور في اليونسكو، 2018، ج، ص 22

هناك العديد من الخصائص الرئيسية التي تتسم بها المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية والجهات المانحة في دعم التدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني. أولاً: إنَّ طريقة تقديم التدريب غير رسمية. ثانياً: لم تحقق الجهات الفاعلة الرئيسية في هذا القطاع نجاحاً كبيراً في العمل مع الإدارات والهياكل الحكومية، على الرغم من أنَّ تفاعلات العمل كانت تحدث غالباً على المستوى الولائي -حيث تُوجَدُ المؤسسات الحكومية- بدلاً من المستوى القومي. ثالثاً: يبدو أنَّ الجهات الفاعلة في المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية ليس لديها علاقات عمل فعالة فيما بينها. بالإضافة إلى أنَّ القطاع يفتقر إلى الفهم الشامل المشترك، وليس هناك اتفاق حول: ما هي الاحتياجات المحلية للمهارات المهنية والفنية؟ وما هي الأطر النظرية الملائمة لذلك؟ والمناهج الدراسية ذات الصلة؟ وكيفية تصميم الخطط الفعالة؟

وما هي التحديات التي تواجه الاستدامة؟ ونتيجة لذلك، فإن الاتجاه السائد هو أن تعمل الجهات الفاعلة المختلفة ضمن نطاق برامجها الخاصة.

وقد ترتب على هذه البيئة أنَّ «الأنشطة التي يمولها المانحون هي أنشطة تعتمد على المشاريع وتكون أحياناً أنشطة متقطعة، ومكررة، وليس بها آليات مساءلة واضحة، خاصة فيما يتعلق باستدامتها» (اليونسكو، 2018، ج، ص 25). ومع ذلك، هناك تضارب: حيث تركز الجهات المانحة على التدريب على المدى القصير بسبب حاجات المجتمع الفورية على أرض الواقع لاكتساب المهارات اللازمة لتحقيق سبل العيش المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ هذا النطاق الزمني المختصر في التخطيط يمكن فهمه جزئياً على أنه ناجم من فقدان المانحين للثقة في قدرة الإدارات الحكومية ذات الصلة على الوفاء بتحقيق الأهداف الأطول وقتاً في مجال التعليم الرسمي. لذلك، فإنَّ الهدف هو العمل في القطاع غير الرسمي الذي يعتمد اعتماداً محدوداً على الشركاء الحكوميين. وقد بدأت مبادرة تهدف إلى جمع مختلف الجهات الفاعلة تُسَمَّى: (منتدى تنسيق التدريب المهني في جنوب السودان) ابتدرتها: وزارة التعليم العام والإرشاد في عام 2011 ، ثم واصلت في تعزيزها وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية. ويتيح المنتدى مساحة للشركاء للمناقشة والتنسيق مع بعضهم البعض، ولكن تَوَقَّفَ نشاط المنتدى. وفي أواخر عام 2017، تم إحياء المنتدى مرة أخرى ولكن حتى الآن «لا تُوجَدُ هيئة حكومية رسمية عليا» (اليونسكو، 2018، ج، ص 5).

وقد ترتب على هذا الوضع تأثيرات على أنظمة الاعتراف بالمهارات. فوجود أنشطة غير مُنَسَّقَة يؤدي إلى تعدد المعارف والمهارات التي تتيحها الجهات الفاعلة المختلفة. ومن أمثلة تأثيرات اختلاف أنشطة التدريب: الاختلاف بين المناهج الدراسية، وخلفيات ومؤهلات المدربين، ومدة البرامج، والتعليم المسبق وخلفية المهارات للمشاركين، ودعم توفير فُرَص العمل أو التعرُّف عليها. وتمثل هذه الظروف تحديات للمتدربين في كيفية استفادتهم من التدريب المهني للدخول في برنامج تعليمي رسمي أو كيفية وصولهم إلى نظام (الاعتراف بالتحصيل التعليمي السابق RPL) لتقييم مهاراتهم. ويُعتَبَرُ نظام (الاعتراف بالتحصيل التعليمي السابق) مُهِمَّاً جداً في دعم وتسهيل تقدم الطلاب في البرامج.

3-8-3 توزيع المهاجرين واللاجئين في جنوب السودان

تُعَدُّ مساحة جنوب السودان واسعة نسبياً، وقد نجم عن ذلك وجود حدود ممتدة يصعب السيطرة عليها. حيث يبلغ طول حدود جنوب السودان 4797 كلم، وتجاور جنوب السودان عدة دول (الدول الحدودية) هي: جمهورية إفريقيا الوسطى (طول الحدود: 682 كم)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (طول الحدود: 628 كم)، وإثيوبيا (طول الحدود: 883 كم)، وكينيا (طول الحدود: 232 كم)، والسودان (طول الحدود: 1،937 كم)، ويوغندا (طول الحدود: 435 كم) (المصدر: Southsudan.net, 2019). إنَّ اتجاه وتدفُّق الهجرة ووجود اللاجئين من جنوب السودان في دول المنطقة كبير جداً. فمنذ ديسمبر 2018، بلغت تقديرات أعداد اللاجئين المقيمين في دول الجوار 2.68 مليون لاجئ. وكانت البلدان المضيفة الرئيسية هي: يوغندا والسودان حيث بلغ عدد اللاجئين 1.2 مليون لاجئ في يوغندا (بنسبة 41.5%)، و920000 لاجئ في السودان (بنسبة 34.3%) (الجدول 20). حيث تمت استضافة حوالي ثلاثة أرباع اللاجئين في هذين البلدين، البلد الأول يتحدث بالإنجليزية والثاني بالعربية كلغة تواصل مشتركة. وقد قُدِّرَ إجمالي سكان جنوب السودان بـ 12.58 مليون نسمة في عام 2017، ويبلغ عدد اللاجئين المقيمين في ست دول مجاورة 20% من سكان جنوب السودان.

الجدول 19. تقديرات أعداد اللاجئين من جنوب السودان الموجودين في ست دول جوار

الدولة المضيفة	ديسمبر 2018	تقديرات أعداد السكان المضيفين
جمهورية أفريقيا الوسطى	2 576	غير متاحة
جمهورية الكنغو الديمقراطية	100 000	73 869
إثيوبيا	422 240	غير متاحة
كينيا	123 593	100 000
السودان	920 294	261 347
يوغندا	1 112 025	2 236 973
الإجمالي	**728 680 2**	

المصدر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018، ج

وتُعتَبَرُ دولة جنوب السودان أيضاً من الدول المضيفة للاجئين، حيث تستضيف لاجئين من عدة دول في المنطقة، بما في ذلك: جمهورية الكونغو الديمقراطية (31304 لاجئ). وتُعتَبَرُ أكبر مجموعة من اللاجئين تستضيفهم جنوب السودان هم اللاجئون القادمون من جمهورية السودان (جارتها الشمالية). حيث يُشَكِّلُ اللاجئون السودانيون البالغ عددهم 270453 -المقيمون حاليًا في جنوب السودان- 92.5% من جميع اللاجئين الأجانب الذين تستضيفهم تلك الدولة. وبالإضافة إلى هذه الأرقام، هناك 2019 طالب لجوء آخرون مقيمون في جنوب السودان، منهم 1523 طالب لجوء من إريتريا (الجدول 21). ويرجع سبب هذا العدد الكبير من اللاجئين السودانيين إلى الصراعات في ولايتي كردفان والنيل الأزرق. ويتم استضافة اللاجئين بشكل رئيسي في المخيمات في محافظة مابان وولاية أعالي النيل وشمال ولاية الوحدة التي تشترك في حدودها مع السودان وهي جزء من المنطقة الشمالية الشرقية من جنوب السودان. وبخلاف اللاجئين السودانيين في هذه المنطقة، يبدو أنَّ جنوب السودان ليس وجهة مُفَضَّلَة للاجئين من الدول المجاورة. لذلك، باستثناء شمال ولايتي أعالي النيل والوحدة، من المحتمل أن يشمل توزيع اللاجئين السودانيين أعداداً كبيرة تنتقل إلى المناطق الجنوبية من جنوب السودان. ويوحي هذا بأنَّ الأجانب الذين يعيشون ويعملون في المناطق الجنوبية من المُرَجَّح أن يعيشوا هناك كمهاجرين وسيكون لديهم وجود قليل عددياً.

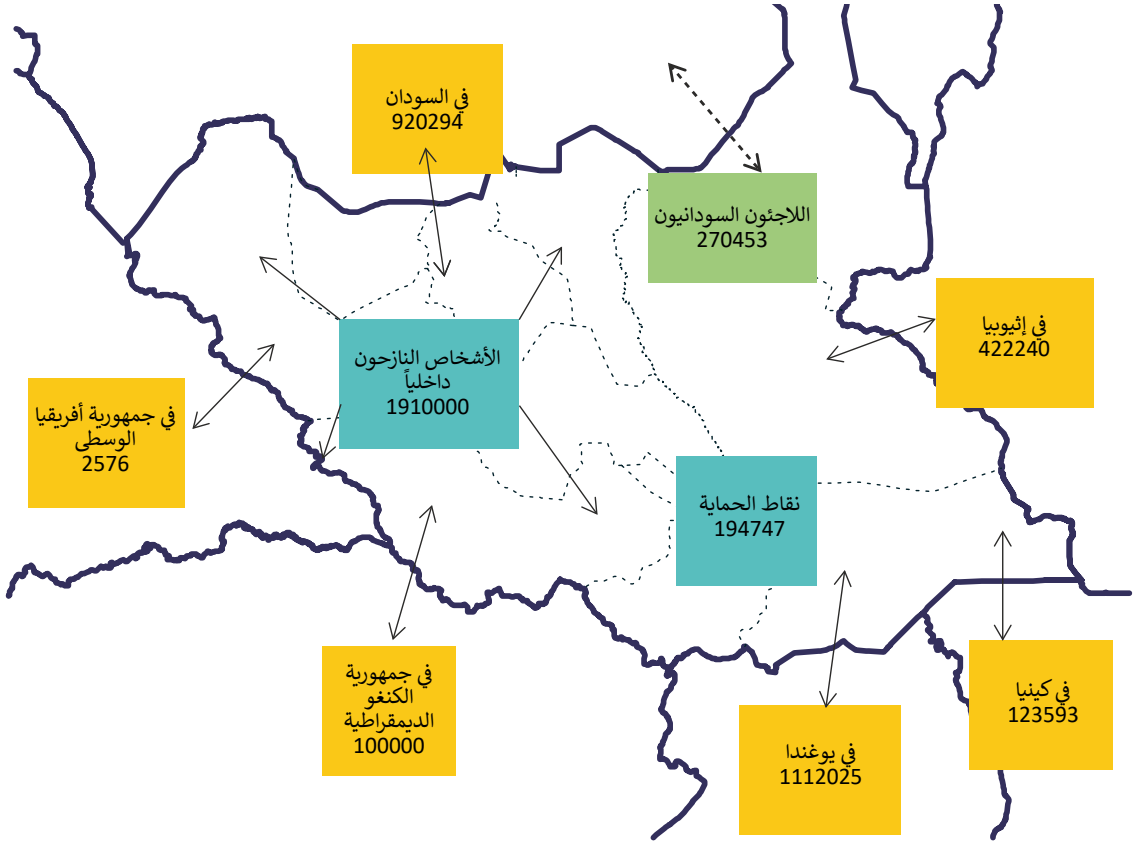
الجدول 20. أعداد اللاجئين وطالبي اللجوء من الدول الأخرى في جنوب السودان، حسب بلدانهم الأصلية

البلد الأصلي	عدد اللاجئين وطالبي اللجوء	النسبة المئوية للاجئين وطالبي اللجوء
السودان	270 453	92.5%
جمهورية الكنغو الديمقراطية	15 652	5.4%
إثيوبيا	4 220	1.4%
جمهورية أفريقيا الوسطى	2 010	0.7%
آخرون	93	0.0%
الإجمالي	292428	100%

المصدر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019

يُظهِرُ الشكل (5) أدناه خريطة ثنائية الأبعاد للاتجاهات المختلفة لحركة السكان في المنطقة بين جنوب السودان ودول الجوار من ناحية، وحركة السكان داخل جنوب السودان من ناحية أخرى. وتُظهِرُ الأسهم اتجاه حركة السكان التي تحدث في أيِّ نقطة من نقاط العبور الحدودية. وبالإضافة إلى ذلك، تُظهِرُ الأسهم حركات ثنائية الاتجاه. وهذا أمر مهم لأنه في أيِّ وقت معين، يمكن أن يتحرك أفرادٌ أو مجموعاتٌ مهاجرةٌ مختلفةٌ في اتجاهين متعاكسين عبر الحدود بين أيِّ بلدين. وأيضا قد يتحرك مهاجر واحد أو مجموعة مهاجرة واحدة ذهاباً وإياباً عبر الحدود أكثر من مرة؛ فالهجرة يمكن أن تنطوي على أنماط حركة دائرية متكررة.

الشكل5. خريطة تُظهَرُ حركة السكان: بين جنوب السودان ودول المنطقة من ناحية، وحركة السكان داخل جنوب السودان من ناحية أخرى



ملاحظة: تشير المربعات الصفراء إلى أعدد اللاجئين من جنوب السودان في دول الجوار.

المصدر: تم جمع البيانات بواسطة كاتبي التقرير.

بالإضافة إلى حركة اللاجئين بين جنوب السودان والدول المجاورة ذهاباً وإياباً، تُظهِرُ الخريطة أعلاه أعداداً كبيرة جداً من الأشخاص النازحين داخلياً الذين يضطرون إلى الانتقال بسبب النزاع المسلح أو التنافس على الموارد أو اندلاع الصراعات القَبَلِيَّة. وقد بلغ عدد الأشخاص النازحين داخلياً في جنوب السودان أكثر من 1.9 مليون شخص في أواخر عام 2018. ويعيش تسعةٌ من كل عشرة نازحين داخلياً مع مجتمعات مضيفة. ويعيش 10٪ في مستوطنات تضم النازحين داخلياً فقط. وهناك ستة نقاط حماية في المستوطنات الحضرية في بور وبانتيو وجوبا وملكال وواو. وقد تشكلت نقاط الحماية إبَّان اندلاع الحرب الأهلية في ديسمبر 2013، عندما سعى الناس -بعد أن شعروا أنهم تحت التهديد- إلى الحماية من خلال الاستقرار على مقربة من قواعد الأمم المتحدة لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. وعلى الرغم من أنَّ هذه المواقع تم اعتبارها في الأصل مجرد ملجأ مؤقت، إلا أنها أصبحت دائمة عملياً. وفي مناطق أخرى -وبسبب المخاوف الأمنية ، والخوف من الصراعات القَبَلِيَّة، وخطر العنف- يختار بعض النازحين العيش جنباً إلى جنب مع النازحين الآخرين في مواقع أصغر تُعرَفُ باسم «المراكز الجماعية»، والتي تُحظَى باعتراف رسمي أقل من نقاط الحماية.

هناك شح في المعلومات المنتظمة حول مهارات العائدين والأنشطة التي اكتسبوا بها تلك المهارات أثناء وجودهم في المنفى. وتشير تقارير اللاجئين إلى التدريب الذي تلقوه في مختلف الدول التي تستضيف لاجئي جنوب السودان. ولكن -حسب معلوماتنا- لم يتم حتى الآن إجراء تقرير موحد عن تدريب اللاجئين في البلدان المضيفة، حيث يميل مختلف الممولين والمانحين والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية إلى تقديم المعلومات المتعلقة بعملهم مع الإشارة المحدودة إلى برامج الجهات الفاعلة الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك فإن تقديم التقارير يكون على أساس المشروع، ولهذا فإن التقارير عن استمرارية الأنشطة التدريبية لمقدمي التدريب لا يبدو واضحاً. وتشير التقارير عن الأنشطة التدريبية إلى تدريب اللاجئين بعد وقت قصير من وصولهم، ثم على أساس مؤقت خلال فترة إقامتهم. ولا تتطرق التقارير إلى خيارات تدريب الأشخاص الذين يُتَوَقَّعُ عودتهم قريباً. وقد يكون تدريب العائدين في معسكراتهم أو مستوطناتهم الأصلية مفيداً قبل أن يرجع العائدون -خاصة العائدين طوعياً- عبر مساراتهم الخاصة عائدين إلى أوطانهم.

وفي سبيل إنشاء قاعدة عملية يمكن من خلالها تقييم احتمالية اكتساب اللاجئين للمهارات، من الضروري جمع انطباع شامل للظروف في معسكرات اللاجئين ومدى التخفيف من حدة الظروف التي تعوق اكتساب المهارات المهنية أو للتعليم والتدريب الفني والمهني. ويشير الجدول (22) أدناه إلى الخصائص العامة للظروف المعيشية المسجلة في عدة مخيمات في بلدان مختلفة يتم فيها إيواء اللاجئين من جنوب السودان.

السياق	التحديات
الظروف التعليمية	◄ استمرار التدني في معدلات الالتحاق بالتعليم وحضور الفصول الدراسية للاجئين والمجتمع المضيف. ◄ هناك أطفال في عمر المرحلة الأساسية والثانوية لا يزالون خارج المدارس. ◄ انتشار ظاهرة التسرُّب من المدارس وظاهرة عمالة الأطفال. ◄ لم تتم الإشارة إلى التدريب المهني للكبار بشكل محدد.
الأوضاع الاجتماعية للسكان	◄ نسبة عالية من النساء والأطفال. ◄ نسبة كبيرة من البالغين هم من النساء، وكثير منهن يَعُلْنَ أسرهن. ◄ أعداد كبيرة من القاصرين والأطفال غير المصحوبين بذويهم أو المنفصلين عن ذويهم. ◄ زيادة عدم تمكين الرجال تسببت في زيادة تعرُّضهم للعنف العاطفي والجسدي. ◄ هناك تحديات في حماية الأطفال ومخاطر من العنف الجنسي والعنف القائم على أساس النوع الاجتماعي.
أوضاع المجتمع المضيف	◄ المجتمعات التي تستضيف اللاجئين هي المناطق الضعيفة تنموياً في الدولة، حيث تعاني من مستويات فقر كبيرة، وضعف في البنية التحتية، وشح في الخدمات الأساسية. ◄ أدى عدم استخراج الوثائق الثبوتية وشهادات الميلاد إلى زيادة عوامل الضعف. ◄ محاولات تعزيز الاعتماد على الذات للاجئين والمجتمعات المضيفة. ◄ تدهور بيئي في مواقع إقامة اللاجئين.
أوضاع المخيمات الأساسية للاجئين	◄ ضعف في الحصول على مصادر الطاقة المستدامة للطبخ والإضاءة والأغراض الأخرى. ◄ ضعف في الحصول على الخدمات الأساسية. ◄ أزمة طعام في بعض المخيمات. ◄ وجود الخيام شائع أكثر من الملاجئ.
سياسات المضيف	◄ تُرَكِّزُ على دمج اللاجئ والمجتمع المضيف اجتماعياً واقتصادياً. ◄ سياسة دمج اللاجئين في الخدمات القومية (مثلاً: التعليم والصحة). ◄ يُسمَحُ بحُرِيَّة الحركة داخل المخيم وخارجه في بعض الدول، بينما لا تزال سياسة جمع اللاجئين في المخيمات قائمة في الدول الأخرى.

المصدر: تم تصميم الجدول من خلال ملاحظات كُتَّاب هذا التقرير، استناداً على بيانات ومعلومات مُتَحَصَّل عليها من (بانتوليانو، وبوكانان سميث وميرفي، 2008، ص 8).

ومع كل هذه الظروف والأوضاع، لا تزال هناك نسبة من العائدين يرجعون إلى وطنهم وهم قد اكتسبوا مهارات في المنفى. ومن العوامل التي تساهم في تطوير مهارات اللاجئين ما يلي:

- الإقامة الطويلة للاجئين في البلدان المضيفة.
- العيش خارج المخيمات، مِمَّا يتيح حرية أكبر لتحسين مهارات سبل كسب العيش.
- تتيح بعض المخيمات فرصاً حياتية وتعليمية أفضل بكثير من غيرها.

على سبيل المثال، في يوغندا يتمكن اللاجئون من الوصول إلى حريات أكبر خارج المخيمات. وتؤكد الملاحظة التالي أنَّ العائدين يرجعون إلى وطنهم بمهارات:

> «تشتمل المهارات الجديدة التي يرجع بها العديد من العائدين معهم، على ما يلي: مهارات البناء واللحام، وصيانة الدراجات ومهارات الصيانة الأخرى، وتجهيز الأغذية وصناعة الخبز. وتتيح هذه المهارات قدرات كبيرة لكسب العيش كان من الممكن أن تستغرق سنوات من الاستثمار في التدريب لاكتسابها. ولكن هذه الإمكانيات لم تُستَغَلْ بعد. وهناك نقص كبير في الموارد ورأس المال لتمكين الاستفادة من هذه المهارات، وهناك نقص في القدرة الشرائية لإنشاء سوقٍ في المناطق الريفية النائية (بانتوليانو، وبوكانان سميث، ومورفي، 2007 ، ص 8).

يؤكد الاقتباس أعلاه تأكيداً قوياً على قيمة المهارات المكتسبة والخبرة التي يرجع بها العائدون إلى وطنهم. كما أنه يبين التحدي، وهو فهم المستويات المختلفة من المهارات والخبرة التي قد يجلبها العائدون معهم. حيث يغادر معظم اللاجئين من جنوب السودان بلادهم بمستويات منخفضة جداً من التعليم مما يحدُّ من قدرتهم على اكتساب المهارات أثناء وجودهم في المنفى. ومع ذلك، يختلف المراقبون حول مدى عودة اللاجئين من جنوب السودان بمهارات مكتسبة كما يشير الاقتباس أدناه:

> «من التحديات الرئيسية التي تواجه العائدين في كسب العيش هو نقص المهارات. فعلى الرغم من أنَّ العائدين كانوا قد حصلوا في المنفى -إلى حَدٍّ ما- على تعليم وتدريبات ذات صلة في موقع استضافتهم، إلا أنَّ هذه المهارات لم تكن دائماً قابلة للتحويل أو ضرورية في مكان العودة» (بوهنيت، 2016، ص 19).

> يمكن للعائدين أن يجلبوا معهم المهارات والمعارف التي تساعد المجتمع المحلي والاقتصاد. (أشكينازي وآخرون، 2006، ص 11).

من منظور هذا البحث، فإنَّ التحدي الأساسي الذي يواجه البلد الأصلي هو كيفية تحديد مستويات مهارات العائدين ودمج العائدين اجتماعياً واقتصادياً. وهذه ليست عملية بسيطة بالنسبة للوكالات الحكومية أو الإنمائية التي تدعم العائدين. وبالمقابل ينبغي على العائدين أن يتبنوا إستراتيجياتٍ لإدارة المخاطر والأمن والموارد من خلال عملية العودة. إنَّ دوافع اللاجئين العائدين وأسباب عودتهم تؤثر على كيفية عودتهم. ويشكل العائدون ذوو المهارات والخبرة المهنية -لا سِيَّما أولئك الذين أكملوا الدراسة بعد المدرسة- جزءاً من الموارد المشتركة لعائلة اللاجئ، الذي سيبقى في المنفى ويعمل فيه أو يعود إلى الوطن عند الضرورة، وذلك لأنَّ الاحتفاظ بمصالح الأسرة ووجودها في المنفى ومواقع العودة هي إستراتيجية مشتركة. ويُلَاحَظُ في العديد من حالات اللاجئين أنَّ «التنقل والهجرة المستمرة والدائرية هي إستراتيجيات أساسية لكسب العيش» (هارلد، وكريستينسن، وزيتير، 2015، ص 13). قد لا يعود اللاجئون ذوو الوظائف المضمونة والدخل الجيد إلا بعد أن تتحسَّن مستويات أجورهم المهنية أو تتوفر وظائفهم في جنوب السودان. إنَّ شروط العودة الطوعية وحدها لن تشجع العودة، ما لم يُنظَر إلى الظروف على أنها ملائمة.

لقد أجرت المنظمة الدولية للهجرة تجربة عملية مُوَثَّقَة لحركة العائدين بين السودان وجنوب السودان بعد توقيع اتفاقية السلام الشامل في يناير 2005 حتى كتابة تقريرهم لعام 2009. وقد قَدَّرَت المنظمة الدولية للهجرة أنَّ حركات العودة بين الشمال والجنوب وداخل الجنوب كانت حوالي 2 مليون في أقل من خمس سنوات. وقد أخذ هذا الرقم في الحسبان النزوح الثانوي الذي يُقَدَّرُ أنه يشمل أكثر من 200000 فرد

ويشير إلى الأشخاص الذين لم يبقوا في وجهتهم الأصلية أو مكان عودتهم. وكان من بين المليوني عائد هؤلاء: العائلات التي عاشت في المنفى لمدة وصلت إلى 20 عاماً، لذلك أعادت موجة العودة هذه تراكماً تاريخياً للاجئين. (إنسور، 2013، والمنظمة الدولية للهجرة، 2009).

وقد قُدِّمَت المساعدة المباشرة لأكثر من 116000 نازح بواسطة برنامج العودة الذي تدعمه الأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، وحكومة الوحدة الوطنية، وحكومة جنوب السودان. وقد تمت مراقبة عودة العائدين وتقديم المساعدة في نقاط الوصول. هذا بالمقارنة مع العدد الإجمالي للعائدين -الذين اختار معظمهم العودة بأنفسهم- والذين «شكّلوا تحديات كبيرة للمجتمع الدولي والسلطات التي حاولت توطينهم وتقديم الدعم» (المنظمة الدولية للهجرة، 2009، ص 4). ومن المهم أن نستخلص من هذه التجربة لحركة العودة السابقة لاتفاق السلام الشامل ما يلي، أولاً: الأعداد الكبيرة جدًا من العائدين، وثانياً: النسبة الأقل بكثير من العدد الإجمالي التي يمكن أن يدعمها فريق المنظمات متعددة الأطراف بما في ذلك الحكومة.

في عام 2013، اندلعت الأعمال العدائية مرة أخرى. ومع ذلك، في عام 2014، قدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أعداد العائدين بـ 200.000 عائد، وتلا ذلك وصول عدة آلاف (مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015). وفي عام 2018 تَمَّ التوقيع على إحياء اتفاق السلام. على افتراض استمرارية عملية السلام الأخيرة، قد يبدأ المواطنون -مع مرور الوقت- في العودة إلى بلدهم. وقد انخفضت أعداد النازحين داخلياً في نقاط الحماية انخفاضاً طفيفاً، ربما بنسبة 10%. ويُشَارُ إلى الفترة الحالية بأنها مرحلة «تشكك العائدين» داخل وخارج جنوب السودان (مدنيك، 2019). ويثير هذا تساؤلات التخطيط: متى، وكيف، وأين، وأيّ العائدين الذين ينتقلون إلى المنطقة يجب أن يستفيدوا من التنفيذ المُزمَع لتنمية المهارات ونظام (الاعتراف بالتعلم السابق). فمن الواضح أنَّ السكَّان الحاليين سيستفيدون أيضاً من برامج الاعتراف المهارات وتنمية المهارات في تلبية احتياجاتهم للتدريب المهني، والتعليم والتدريب الفني والمهني.

4-8-3 الطلب على سوق العمل في جنوب السودان

تشير تقديرات سوق العمل الرسمية في جنوب السودان إلى أنَّ سوق العمل صغير جداً. ففي عام 2013، قُدِّرَ عدد العاملين في القطاع الخاص الرسمي بحوالي 20.000 عامل محلي وأجنبي (عيسى، 2013). وفي عام 2019 أشارت بيانات محفل المنظمات غير الحكومية في جنوب السودان إلى أنَّ قطاع المانحين والمنظمات غير الحكومية في جنوب السودان يوظف حوالي 22.500 موظفًا وطنيًا و1.850 موظفاً دولياً (محفل المنظمات غير الحكومية في جنوب السودان، 2018). لم يفلح البحث في إيجاد دراسة عن سوق العمل في جنوب السودان. وقد تمَّ إجراء آخر تعداد للسكان يشتمل على سكان جنوب السودان في عام 2008 كجزء من اتفاق السلام الشامل، وعلى الرغم من أنه أُجرِيَ منذ وقت بعيد إلا أنه يوفر بعض بيانات سوق العمل للتحليل.

لقد تم تحديد السمات الرئيسية لسوق العمل في دراسة أجراها غوراسيلو، وليون، وروساتي (2011)، استناداً على بيانات تعداد عام 2008. ففي الفترة 2008-2009، كانت هناك نسبة منخفضة جداً من القوى العاملة تعمل في وظائف بأجر في جنوب السودان. وبصورة عامة، هناك 9.4% فقط من الشباب العاملين يعملون في وظائف بأجر (غوراسيلو، وليون، وروساتي، 2011)، ومع ذلك، هناك تفاوت كبير بين الفُرَص الريفية والحضرية في الحصول على عمل بأجر. ويشكل البالغون الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و64 سنة 13.1% من العاملين في وظائف بأجر. ويعطي هذا إشارة إلى مدى تقييد الفُرَص المتاحة لأيِّ شاب في سن العمل للحصول على عمل بأجر في القطاع الرسمي. ومع ذلك، فإنَّ خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني لديهم طموحات كبيرة في الحصول على عمل مدفوع الأجر.

وتشير البيانات أيضاً إلى أنَّ العمل كموظف بأجر كان -ولا يزال- يجعلك تحظى بمركز متميز للغاية، وقد حظي به عام 2008 أقل من 10% من الشباب العاملين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً. وبالمقابل، كان هناك أكثر من 60% -بقليل- من العمال الشباب يعملون بدون أجر، في حين أنَّ «من يعمل لحسابه الخاص»، يحصل -في أحسن الأحوال- على عمل بنظام القطعة وفُرَص عمل مؤقت. ويوضح الجدول (23) أدناه التفاوتات في فُرَص الحصول على عمل عبر مختلف القطاعات.

فئة التوظيف	النسبة المئوية لتوظيف الشباب	الموقع	
		النسبة المئوية لتوظيف شباب المناطق الحضرية	النسبة المئوية لتوظيف شباب المناطق الريفية
الزراعة	60.1%	42.9%	56.4%
التجارة	9%	16.1%	6.8%
أعمال البناء	1.2%	2.6%	0.8%
المنتجات المنزلية[1]	20.4%	20.1%	20.4%
الصناعة	1%	1.9%	0.7%
الخدمات	7.8%	15.4%	5.5%
أخرى[2]	0.6%	1%	0.5%
الإجمالي	**100%**	**100%**	**100%**

[1] تشتمل المنتجات المنزلية على: المنتجات والسلع والخدمات المختلفة التي تنتجها الأسر
[2] المعيشية: وتشتمل فئة (أخرى) على: التعدين والحفر والكهرباء والغاز والماء والمنظمات الخارجية.

المصدر: (غوراسيلو، وليون، وروساتي، 2011).

إنَّ الطلب المستمر على المهارات العالية من أصحاب العمل في جنوب السودان يظهر بشكل واضح في البيانات التي تُوَضِّحُ أنَّ مكافآت الأجور تُقدَّمُ للعمال الحاصلين على مؤهلات معينة. على سبيل المثال تشير بيانات عام 2008 إلى أنَّ الحاصلين على تعليم ابتدائي حصلوا على أجور أعلى بنسبة 22% من أولئك الذين لم يتلقوا تعليماً على الإطلاق. ولكن ليس هناك بيانات متاحة من تعداد عام 2008 بشأن مكافآت الأجور ذات الصلة بمستويات التعليم الأعلى (غوراسيلو، وليون، وروساتي، 2011). وعلى الرغم من أنَّ هذه البيانات قديمة، فإنها تشير إلى أنَّ قوى السوق كانت بقوة لصالح العمال ذوي المستويات التعليمية العليا.

والدرس المستفاد من هذا النقاش في البحث هو أنه بالرغم من صغر فئة العمال بأجر، إلا أنَّ هدف أن تصير عاملاً بأجر سيُهَيْمِنُ على مخيلة الصغار والكبار. ومع ذلك، يتضح -على الرغم من ضعف البيانات- أنَّ الشباب الذين حصلوا على مهارات التدريب المهني الرسمية أو غير الرسمية -وخاصة خريجي التعليم والتدريب الفني والمهني- سيبذلون قصارى جهدهم من أجل الحصول على الوظائف التي يطمحون فيها. لقد تم تحديد العديد من القطاعات كمصادر محتملة للطلب على مهارات التدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان. ومن الواضح أنَّ القطاع العام يعاني من نقص في القدرات، وهو ما تم تسليط الضوء عليه في وثائق مثل خطة تنمية جنوب السودان 2011-2013. إنَّ التوظيف في القطاع العام يسترشد بالسياسة بدلاً من السوق، وتحد القيود على الدخل الحكومي من العمالة في هذا القطاع. وتُعتَبَرُ المعلومات عن نقص المهارات في القطاع الحكومي والمؤسسات العامة متاحة بسهولة أكثر من المعلومات عن نقص المهارات في القطاع الخاص. ومن المهم أن نتطرق أولاً إلى كيف أنَّ القيود المفروضة على نمو القطاع الخاص تؤثر على الطلب على المهارات في هذا القطاع.

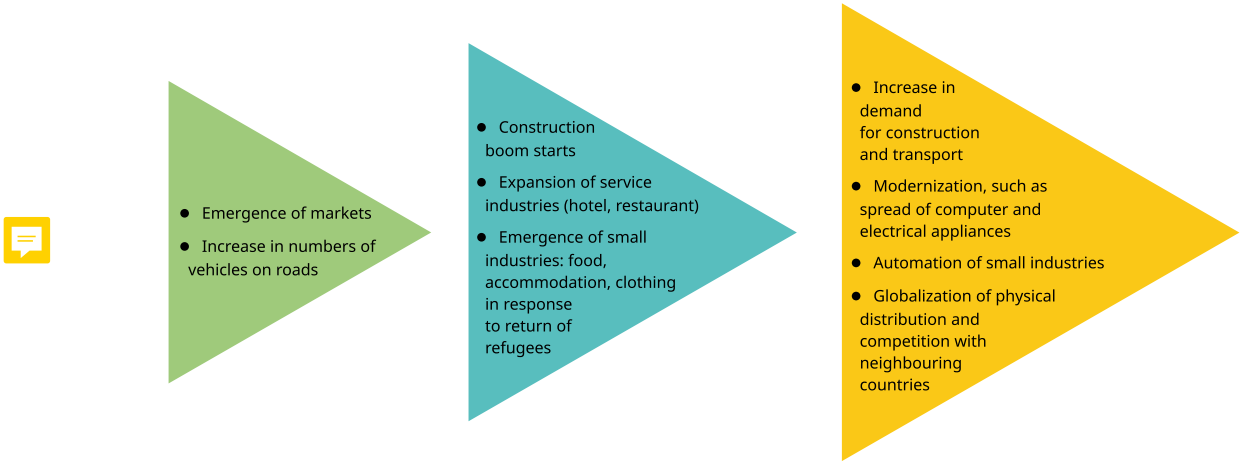
ظَلَّ القطاع الخاص في جنوب السودان ينمو بصورة بطيئة مع مرور الوقت، بسبب ظروف الحرب الأهلية التي لا تساعد حركة السوق، ونقص الاستثمار في الاقتصاد، وانخفاض مستويات التعليم بين السكان، والنسب العالية من السكان المنخرطين في زراعة الكفاف قليلة الأجر أو غير مدفوعة الأجر. واستجابة لتدني القدرة الاستيعابية للقطاع الخاص، انتقلت الحكومة إلى تنفيذ إستراتيجيات لتحفيز النمو في هذا القطاع. على سبيل المثال، تم تنفيذ مشاريع صغيرة وصغرى في البلاد، بهدف تعزيز مكاتب الائتمان، وإتاحة قروض مضمونة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتوسيع مؤسسات التمويل الأصغر لدعم الشباب المبتدئين. ولكن هذه المبادرات -بما في ذلك الدعم المالي من البنك الدولي- لم تحصد مكافآت مقنعة. وقد اقترح البنك الدولي مؤخراً التدخُّل لمعالجة قضية الحصول على التمويل الأصغر في البلاد من خلال «مشروع تنمية القطاع الخاص في جنوب السودان» ، وهو قرض طارئ بقيمة 9 ملايين دولار لوزارة التجارة والصناعة، يهدف إلى: خلق فُرَصٍ أفضل للحصول على التمويل لتنمية القطاع الخاص وزيادة فُرَصِ العمل في جنوب السودان (البنك الدولي، 2017).

على المستوى العام، يبقى العامل الأساسي هو الأوضاع السياسية غير المستقرة في البلاد. فقد لُوحِظَ أنه بعد اتفاق السلام الشامل قامت الشركات الأجنبية -ومعظمها من كينيا وإثيوبيا ويوغندا وكذلك جنوب أفريقيا- باستثمارات في مجال البناء والتشييد، والصناعة، والسلع الاستهلاكية، والطاقة، والاتصالات، معظمها في جوبا. ولكن في الآونة الأخيرة حدث تراجع في عمق مشاركة المستثمرين العاملين في البلاد. وقد أَثَّرَ هذا سلباً على العمالة.

تتنوع أسباب التذبذب في الالتزام بأعمال القطاع الخاص في جنوب السودان، ولكن هذه الأسباب ترجع إلى العلاقات وبناء الثقة. ومع النظر إلى الأمر من زاوية أوسع ، لاحظت الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (2012، ص 2-9): «أنَّ المشكلة -بشكل عام- هي أنَّ القطاع الخاص لم يتم تطويره بشكل كامل، وكذلك عندما تكون البلدان المتأثرة بالصراع لا تزال في طور إعادة الإعمار بعد الصراع، فإنَّ إيجاد آلية للتعاون مع القطاع الخاص في عملية إعادة الإعمار تُعتَبَرُ تحدياً حقيقياً لأيِّ مشروع ».

ويمكن أن يكون فهم التحولات المتقاربة في الطلب على المهارات في جوبا مرتبطاً بمراحل العملية التي بموجبها ينتعش الاقتصاد بعد الصراع. ويُوَضِّحُ المخطط في الشكل (6) أدناه تطور أو نشوء أسواق في جوبا للخدمات والسلع المختلفة، وكيف أنَّ هذه التغييرات المستجدة قد تأثرت بتوسيع الاستثمار في أسواق تتوفر فيها مقومات البقاء والاستمرار، مثل السكن (بناء الفنادق) والبنية التحتية للاتصالات.

الشكل 6. مراحل نشوء السوق في جوبا



المصدر: الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، 2012، ص 2-3

أدَّت المراحل المتعاقبة في تطور اقتصاد جوبا إلى ظهور طلبات قطاعية ومهنية مرتبطة بذلك التطور، مثل الطلبات في المجالات التالية: ميكانيكا السيارات، وأعمال البناء، وأعمال الفنادق والمطاعم، وتقنية المعلومات والاتصالات، والأمن والسلامة، وغيرها. ومع أنَّ بعض الشركات قامت بالتوظيف والتدريب وتطوير المهارات داخلياً، فقد تم تقديم برامج التدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني في جوبا بواسطة وكالات مختلفة لتلبية التغييرات في الطلب الموضحة أعلاه. إنَّ التغييرات في الطلب والعرض على مختلف مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني في سوق الاستهلاك العالي الحديث للاقتصاد الرسمي الصغير نسبياً بمدينة جوبا حدثت بالتزامن مع الطلبات على الخدمات والسلع في القطاع غير الرسمي (على سبيل المثال: تأكسي الدراجات النارية، ومصائد الأسماك، ومتاجر بيع المواد الغذائية بالتجزئة، والخياطة ، والحِرَف التقليدية).

وتشير الدراسات إلى أنَّ هذه الأسواق الصغيرة هي -في الواقع- متنوعة للغاية في اختيار السلع والخدمات التي تُسَوَّقُ فيها. ومن الجوانب التي تتجلى بقوة -وفقاً لنتائج تقييم السوق الأخير في جنوب السودان (انظر اليونسكو، 2018، ج)- هو أنَّ الأسواق تنحاز باستمرار تجاه السلع أكثر من انحيازها تجاه الخدمات التي هي أقل طلباً؛ لذا يجب التفكير جيداً في المشروعات التجارية المقترحة المرتبطة بالخدمات في السوق قبل الشروع في أيِّ مشروع تجاري.

5-8-3 الاعتراف بمهارات اللاجئين والمهاجرين في جنوب السودان

إنَّ رغبة أصحاب العمل المحليين والباحثين عن عمل في المشاركة في أنشطة الابتكار في سوق العمل من المحتمل أن تؤثر على أنشطة نظام (الاعتراف بالتحصيل التعليمي السابق). في عام 2009، أنشأت منظمة العمل الدولية مكاتب عمل في ملكال وجوبا وواو بغرض «تمكين البيئة الاجتماعية والاقتصادية لخلق فُرَصِ عمل مستدامة وسبل عيش منتجة» (منظمة العمل الدولية، 2009، ص 4). وقد تضمنت تلك الأنشطة: دعم المِهَن الحِرَفِيَّة، وربط الباحثين عن عمل بالفُرَصِ الشاغرة، والسعي إلى تعزيز قدرات موظفي وزارة العمل. في تقرير مشروع مكتب العمل أشارت وزارة العمل ومكاتب الولايات إلى الأداء المحدود لخدمات التوظيف. وهناك إجماع على أنَّ رغبة كُلٍّ من أصحاب العمل والباحثين عن عمل كانت محدودة بسبب التصرُّفات وانعدام الثقة (منظمة العمل الدولية، 2009). وهناك عدد محدود من الباحثين عن عمل ذهبوا للتسجيل ، وهناك عدد محدود من أصحاب العمل استفادوا من خدمات المراكز. ويرى التقرير ضرورة بذل المزيد من الجهود في حملةٍ إعلاميةٍ لتعريف الجمهور بهدف الخدمة وفوائدها. وتشير هذه الملاحظات إلى أنَّ ابتكار نظام (اعتراف بالتحصيل الأكاديمي السابق) لتسهيل وصول فُرَصِ العمل إلى اللاجئين والنازحين -بما يحقق أهداف هذا المشروع- سيحتاج إلى بذل جهود لإزالة الطابع السياسي من هذه الخدمات والعمل على تحسين ثقة الباحثين عن عمل وأصحاب العمل. وبالتالي، فإنَّ تشكك الأشخاص فيما يتعلق بدوافع الحكومة سيؤثر على عدد الأشخاص المشاركين في جانب الاعتراف بالمهارات في المشروع. ومع ذلك، إذا تم تقديم مراكز اختبار التحصيل الأكاديمي السابق على أنها مراكز مستقلة فإنَّ ذلك من شأنه أن يقلل من المخاوف بشأن المشاركة.

ومن العوامل التي ساهمت في تقييد الاستخدام هو الممارسة غير الرسمية الراسخة في توظيف الموظفين في سوق العمل. فقد لُوحِظَ أن «هناك عدد قليل جداً من الوظائف الرسمية في المنطقة (مفتوحة لواو وملكال) ومن الممارسات الشائعة للمؤسسات توظيف موظفين إما مباشرة باستخدام علاقاتهم غير الرسمية أو من مناطق أخرى (يوغندا أو جوبا أو من ولاية أخرى غير ولاية وسط الاستوائية)» (منظمة العمل الدولية، 2009، ص 15).

وعلى الرغم من أنَّ الاعتراف بالمهارات يهدف -في الأساس- إلى تحسين أوضاع السوق التي يمكن أن يستفيد منها كل من الباحثين عن عمل وأصحاب العمل، إلا أنه قد لا يكون له آثار إيجابية إذا سادت تفضيلات

التوظيف غير الرسمية. ومن الواضح أنَّ سمات التقارب في العرق، والقبيلة، واللغة، والدين، والجنس، وغيرها من سمات التقارب، ستؤثر على فُرَصِ التوظيف بدرجة أكبر أو أقل في أيِّ سياق، مع مراعاة اتخاذ التدابير القانونية اللازمة لمنع ذلك. ويعتمد نجاح نظام الاعتراف بالمهارات على اقتناع أصحاب العمل بأنَّ المعايير الموضوعية للمهارات، مثل نظام (الاعتراف بالتحصيل الأكاديمي السابق) أو المؤهلات والشهادات السليمة، هي معايير مهمة للاختيار، وذلك بافتراض الرغبة الأكيدة من صاحب العمل للحفاظ على الإنتاجية أو تحسينها.

سيكون للممارسات المُشَار إليها أعلاه تأثير خاص على العائدين وعلى النازحين. وهذه الظاهرة من فجوات الهوية الحقيقية أو المتصورة ستتأثر بالتجارب التاريخية للعداء السابق أو المكانة المتصورة بين المجموعات. وقد تكون القضايا أكثر إلحاحا في بعض السياقات ولكن ليس في جميعها. لنأخذ مثالاً واحداً على ذلك، وهو أنَّ وصول النازحين من الدينكا إلى منطقة (ياي) كان أمراً معقداً لأنهم لا يستطيعون التحدُّث بلهجة الكاكوا من لغة الباري التي تتحدثها أكبر مجتمعات السكان الأصليين في ياي (سلوغا، 2009). وقد أثَّرَ هذا الأمر على الآباء، وأثر أيضاً على الجيل الأول من أطفال الدينكا في بداية حياتهم بعد النزوح (سوليفان، 2018).

في جوبا، يشتمل سوق العمل على العمال الأجانب. وهناك إشارات متكررة إلى وجود «العديد من العمال الكينيين واليوغنديين والإثيوبيين والإريتريين» (كوسار، 2012، ص 4). وكذلك المهاجرين السودانيين والصوماليين. وتشير الأدلة الاستنتاجية إلى أنه في كثير من الحالات، يتم تفضيل العمال الأجانب. إنَّ وضعية العمال الأجانب في المدينة، وإلى حَدٍّ ما في عواصم الولايات الأخرى، تُعتَبَرُ مسألة مثيرة للجدل. فقد اُتُّهِمَ قطاع المانحين والتنمية -الذي يعمل فيه أكثر من 20.000 شخص (ريليف ويب، 2019) في جنوب السودان اُتُّهِمَ بتفضيل المواطنين الأجانب في التوظيف. ومن المهم تحديد مدى تنافس العمال الأجانب مع المواطنين المؤهلين أو العمل بدلاً عنهم «مؤقتًا». وما يزيد التوتر بشأن الحصول على الوظائف هو أنَّ اللوائح التي تحكم العمال الأجانب يتم التساهل في تطبيقها. ويشير الوضع إلى وجود شبكات من الشركات والعمال الأجانب يتم من خلالهم الوساطة في فُرَص العمل. وتحدث هذه الممارسات نتيجة لعدم الاستقرار في سوق العمل حينما يكون الحصول على المؤهلات الرسمية محدوداً وحينما يكون لدى أطراف التوظيف ثقة محدودة في بعضهم البعض. وتتم تعزيز الثقة من خلال توظيف العمال بناءً على توصية من الموظفين الحاليين الذين يُعتَبَرُون جديرين بالثقة.

ومع ذلك، هناك أسباب أخرى لتخوُّف القطاع الخاص من توظيف مواطني جنوب السودان. ويشير بنك التنمية الأفريقي إلى أنَّ العديد من أصحاب العمل -الوطنيين والأجانب- يتذمرون من أنَّ موقف الشباب من العمل ضعيف للغاية. فمن وجهة نظر أصحاب العمل يطالب الشباب المحليون بأجور أعلى بكثير مما يستحقه مستوى الإنتاجية الذي يمكنهم تحقيقه. وبالإضافة إلى ذلك يرى العديد من الباحثين عن عمل أنفسهم على أنهم متساوون مع الشباب الأكثر تأهيلاً والأكثر خبرة والأعلى أجراً القادمين من البلدان المجاورة (بنك التنمية الأفريقي وآخرون، 2012).

لا يزال وجود العمال الأجانب موضع جدل. ففي يناير 2019، بدأت الحكومة -عبر وزارة الداخلية- في تسجيل الأجانب للتأكُّد من عدد المقيمين الأجانب وإنشاء مراكز فحص في جميع الولايات للتحقق من وضع الأجانب (لومارا، 2019). ومع ذلك، فإنَّ امتداد حدود جنوب السودان وقدرة الدول الحدودية على مراقبتها تمثل عاملاً مهماً في قدرة الدولة على حماية سوق العمل وتنظيمه، لا سِيَّما إذا كان تحقيق ذلك مرتبطاً بمصلحة المواطنين والمهارات المطلوبة.

6-8-3 ملاحظات عامة: جنوب السودان

إنَّ السؤال الرئيسي لهذا البحث هو: كيف ساهمت حركة السكان العائدين -والأهم من ذلك، كيف ستساهم في المستقبل- في اكتساب مهارات التدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني. وبالاستناد على الأدلة الكثيرة المُتَحَصَّل عليها حتى الآن في هذا المشروع من الزيارات إلى دول الإيقاد الأخرى، يتضح جلياً أنَّ نظام التعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان قد تَطَوَّرَ بشكل أبطأ من نظرائه. وقد ساهمت الحرب الأهلية التي استمرت زهاء عقود من الزمان وما ترتب عليها من ركود صناعي وتقييد في أسواق العمل قطاعياً ومهنياً، ومحدودية التطوير المؤسسي في التعليم والتدريب الفني والمهني، وضعف التنسيق في تعاون الحكومة، كل ما سبق قد ساهم في ضعف مستوى التعاون بين أصحاب المصلحة في مجال التعليم والتدريب الفني والمهني. وقد كانت الظروف المُعَوِّقَة لتطوير التعليم والتدريب الفني والمهني في جنوب السودان ظروفاً صعبة، مِمَّا جعل نظام التعليم والتدريب الفني والمهني في البلاد في حاجة إلى وقت كبير حتى يتطور. ومن الواضح أنَّ السكان الحاليين المحتاجين للتدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني سيستفيدون أيضاً من برامج الاعتراف بالمهارات وتنمية المهارات.

نوصي جنوب السودان أن يعمل على تطوير المناهج الدراسية التي تُرَكِّزُ على تطوير برامج التدريب المهني والتعليم والتدريب الفني والمهني المتعلقة بسبل كسب العيش المستدامة. يُعتَبَرُ التعليم والتدريب الفني والمهني محدوداً للغاية في قدرته على تلبية الطلب على مهارات التدريب المهني التي تُعَزِّزُ سبل كسب العيش المستدامة في المناطق الريفية التي تشارك في الإنتاج الرعوي أو الزراعي، ولذلك فإنَّ توفير برامج التدريب المهني التي تزود الشباب بالمهارات التي تمكنهم من تعزيز سبل كسب العيش المستدامة في البيئة الرعوية يُعتَبَرُ أمراً ضرورياً.

على الرغم من أنَّ عدد المهاجرين واللاجئين والنازحين داخلياً في جنوب السودان كبير جداً، لكننا لا نستطيع أن نفترض أنَّ نسبة من يمتلكون مهارات متوسطة وعالية في التعليم والتدريب الفني والمهني نسبة مرتفعة. وتستند هذه الحجة على معرفتنا بأنَّ غالبية حركة السكان التي تحدث داخل جنوب السودان تتكون من مواطني ذلك البلد، كما وضحنا سابقاً في هذه المناقشة. ويقول البعض إنه كلما سارعنا بدمج المهاجرين في سوق العمل في الدولة المستقبلة، كان بإمكانهم المساهمة الفعالة بشكل أسرع. ولكن سيكون من الصعب تحقيق ذلك في دولة جنوب السودان التي لديها سوق عمل صغير جداً وبطيء النمو في القطاع الخاص، وكذلك الحال في القطاع العام والقطاع غير الرسمي، ولن يجد المهاجرون المهرة أيَّ واحد من هذه القطاعات جذاباً.

قد لا يكون ممكناً دمج المهاجرين في وقت مبكر إلا على نطاق زمني أطول في سوق العمل في جنوب السودان. و في ظل بطء عملية الإدماج يمكن أن يؤدي توقيت هجرة العائدين إلى حدوث عقبات. وبما أنَّ اقتصاد جنوب السودان سيشهد نمواً بطيئاً، سيكون ذلك مصحوباً بنمو بطيء في زيادة الطلب من سوق العمل (وأيضاً لأنَّ التغيير في نظام التعليم بطيء). إنَّ الميل إلى اتباع نهج «جانب العرض» في تصميم وتقديم مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني ينبغي أن تتم موازنتها بنهج قائم على فهم أفضل للمهارات وتوفر التعليم والتدريب الفني والمهني على أرض الواقع.

الفصل 4 النتائج والتوصيات

1-4 مقدمة

يقدم هذا الفصل الأخير مجموعة واسعة من النتائج والتوصيات بناءً على مراجعة الدراسات والعمل الميداني الذي تم إجراؤه في جيبوتي وأثيوبيا وكينيا والسودان ويوغندا في ديسمبر 2017. وتقتصر النتائج على الأفكار التي اكتسبها فريق الدراسة وليس المقصود منها أن تكون شاملة. وسيساعد التفاعل الإضافي مع الفاعلين الرئيسيين -سواءً في البلدان أو على الصعيد الدولي- على مواصلة تطوير هذه التوصيات.

وستتم في هذا الفصل إعادة النظر في الأسئلة الرئيسية التي شَكَّلَتْ الأساس لهذه الدراسة الاستطلاعية وهي الأسئلة التالية:

1. ما هو التوافق بين مهارات المهاجر والطلب في سوق العمل في بلد المقصد؟
2. كيف يؤثر نوع الهجرة (قسرية، طوعية) على ما إذا كان المهاجر قادراً على الاستعداد من خلال التدريب أو التأكُّد من أنَّ لديه إثبات على المؤهلات المتاحة معه؟
3. كيف يمكن للأشخاص الذين يهاجرون دولياً، ولكن بقدر مساوٍ أولئك الذين يهاجرون داخل بلدهم الاستفادة من نُظُم الاعتراف للحصول على اعتراف رسمي بمجموعة مهاراتهم الشخصية؟
4. ما هي خدمة تدريب المهارات و/أو الاعتراف بها، المُقَدَّمة للمهاجرين العائدين لتسهيل إعادة إدماجهم في سوق العمل الوطنية؟

يقدم القسم التالي نظرة عامة على النتائج الشاملة، تليها مجموعة من التوصيات التي تُرَكِّزُ بشكل خاص على التعرُّف على مهارات حركة اليد العاملة، وبعدها قسم أخير من التعليقات الختامية.

2-4 النتائج والتوصيات الشاملة والمتداخلة

يُشَكِّلُ تطوير هيكل متين لحوكمة الهجرة للإيقاد الأساسَ للتوصيات الواردة في هذا القسم. ويجري تطوير بعض مكونات هذا الهيكل في حين لم يتم تحديد البعض الآخر. ويُعَدُّ البرنامج الإقليمي لإدارة الهجرة من أجل التنمية والتكامل في إفريقيا، والمعروف باسم البرنامج المشترك لهجرة اليد العاملة، مبادرة مهمة على مستوى أفريقيا تهدف إلى تحقيق المزيد من التطوير والاعتماد والتنفيذ لنظم متناغمة للتنقل الحر والسياسة والوطنية المتسقة للهجرة في سياق القوى العاملة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية. كما تهدف إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للمهاجرين للوصول إلى نظم ضمان متوافقة تتيح نقل فوائد الضمان الاجتماعي كما تهدف إلى معالجة النقص في المهارات (الاتحاد الأفريقي، 2017).

تُعتَبَرُ العمليات الخاصة بالإيقاد بالغة الأهمية، بما في ذلك الأدوات المعيارية التي تم تطويرها كجزء من إطار سياسة الهجرة الإقليمية للإيقاد مثل:

- العملية التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة؛
- ولجنة تنسيق الهجرة الإقليمية وآليات التنسيق الوطنية في كل دولة من الدول الأعضاء؛
- وخطة العمل للهجرة 2015-2020.

ومن المهم أيضاً التعرُّف على المشاورات الحالية بشأن بروتوكول حرية حركة الأشخاص وكذلك الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الذي تم إطلاقه في نوفمبر 2017، ويتم تطبيقه في الإيقاد لتعزيز دعم اللاجئين خارج المخيمات.

ومن النتائج الرئيسية التي توصلنا إليها من الدراسة هي أنه وعلى الرغم من التقدُّم المُحرَز في إنشاء أطر شاملة للهجرة في الإيقاد وتحديد أولويات العمل وإجراء التدخلات فإنَّ الدول الأعضاء لا تقوم بإدماج هجرة العمالة في التخطيط الإنمائي. ونرى استناداً إلى المراجعة الواردة في هذه الدراسة أنَّ التدخلات المتفرقة في منطقة ذات قدرة منخفضة نسبياً على توفير التعليم والتدريب الجيد لمواطنيها ستنتج ضغطًا إضافياً على الدول الأعضاء، وفي النهاية لن تكون قابلة للاستدامة أو واقعية.

وتساهم النتائج الواردة أدناه جميعها بطريقة أو بأخرى في هيكل إدارة الهجرة للإيقاد ولا سِيَّما الدور المحتمل لتطوير المهارات والاعتراف بها من أجل دعم وتوسيع نطاق تأثير نظامٍ إقليمي للحركة العمالية المنظمة. ويتم عرض النتائج والتوصيات ضمن نهج أوسع يرتكز على ثلاثة أجزاء:

1. تُشَكِّلُ النظم الوطنية المستقرة الأساسَ لأيِّ عملية إقليمية ويجب دعمها بأيِّ تكلفة.
2. يمكن للإيقاد -باعتبارها هيئة إقليمية- أن تلعب دوراً فعَّالاً من خلال وضع إجراءات ومعايير مشتركة فيما يتعلق بالمؤهلات والمهارات وكذلك من خلال وضع أدوات السياسة المعيارية.
3. بين هذين المستويين، هناك فرصة فريدة للاستفادة من التدابير الجديدة المبتكرة التي يتم تطويرها في أجزاء أخرى من العالم. وبالنظر إلى أنَّ هذه التدخلات مدفوعة أيضاً بالأولويات الدولية، فإنَّ فرصة تكييفها مع الإيقاد واقعية جداً وستكون فعَّالة من حيث التكلفة أيضاً.

4-2-1 دمج المهاجرين مبكراً في تطوير المهارات والعمل

مع أنَّ هذه النتيجة الأولى قد تبدو واضحة تماماً إلا أنها أيضاً الأكثر صعوبة في بلدان الإيقاد. وقد أكَّدت النتائج التي تَوَصَّلَتْ إليها دراسات الحالة تأكيداً قوياً الأبحاثَ الدوليةَ التي تفيد بأنه كلما أمكن دمج المهاجرين في وقت مبكر في سوق العمل في البلد المستقبل، كان بإمكانهم تقديم مساهمة حقيقية: «كلما كان دخول المهاجرين إلى سوق العمل مبكراً زادت احتمالات اندماجهم على المدى الطويل» (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016، ص18).

وهناك نقطة تتعلق بالاقتصاد غير النظامي تُعتَبَرُ مهمة أيضاً هنا -على الرغم من أنَّ الاقتصاد غير النظامي يستوعب أجزاء كبيرة من القوى العاملة في دول الإيقاد، إلا أنَّ الشهادات أو المؤهلات في هذا الاقتصاد قد تكون أقل قيمة منها في الاقتصاد النظامي، وعادة ما تتسم العمالة غير النظامية بنقص فرص العمل اللائق. والأرجح أن يفشل الضغط لصالح حصول المهاجرين على التدريب النظامي و/أو خدمات الاعتراف في مسعاه ما لم يُمنَح المهاجر حامل المؤهل إمكانية الوصول إلى سوق العمل النظامية، وهو شرط يتم التفاوض عليه حالياً من خلال بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة. وتبعاً لتوصية منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المُنَظَّم إلى الاقتصاد المُنَظَّم، 2015 (رقم 204)؛ يُطلَبُ إلى جميع الدول الأعضاء في الإيقاد تعزيز عمليات انتقال الشركات والعمال من خلال حوافز أفضل، بما في ذلك تطوير المهارات، وتحسين الرقابة والتنفيذ.

التوصية 1.1: يتطلب هيكل الهجرة الشامل للإيقاد تخطيطاً دقيقاً ودعماً سياسياً قوياً عبر البلدان والمنطقة. وينبغي أن يكون الإدماج المُبَكِّر للمهاجرين في تطوير المهارات والتشغيل أولوية إستراتيجية مهمة في هذه العملية.

4-2-2 تقييم مهارات المهاجرين

النتيجة الثانية التي توصلنا إليها واضحة تماماً، وهي أيضاً ضعيفة التنفيذ في هيئة الإيقاد. فمن غير المُرَجَّح أن يكون لدى المهاجرين -والأمر أكثر انطباقاً على اللاجئين- أدلة وثائقية على مهاراتهم المكتسبة نظامياً وأقل من ذلك بالنسبة للتعلم غير النظامي. وحتى عندما يكون لدى المهاجرين أدلة، فإنَّ نُضْج النُظُم التي تم فيها التعلم، إلى جانب قدرات تقييم التأهيل الأقل تطوراً في البلد المُستَقبِل، لا يسمحان بأيِّ تحقُّق ملموس في البلد المضيف. وقد تم استخدام تقييم المهارات السابقة (أو تقييم التعلم السابق) لهذا الغرض لسنوات عديدة في البلدان الأكثر تقدُّمَاً -وتحديداً في كندا- ولكن أيضاً يتم استخدامه بشكل متزايد لأغراض الهجرة (انظر سينغ وإدريس وشهاب، 2018، دراسة تنظر في استخدام الاعتراف بالتعلم السابق في الاعتراف بتخصصات اللاجئين السوريين في مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا). ولسوء الحظ، فإنَّ قدرة البلدان المُستَقبِلَة في الإيقاد على التقييم الفعَّال للمؤهلات والمهارات الأجنبية محدودة، ويتعين تطوير النظم بشكل منهجي. ويتفق هذا التشديد على الاعتراف بالتعلم السابق مع توجيهات مفوضية الاتحاد الإفريقي بأن يتم النظر في الاعتراف بالتعلم السابق للمهاجرين العائدين.

وفي حين أنَّ الهجرة أمر حتمي في ظِلِّ ظروف العولمة وتغير المناخ، إلا أنها ظاهرة يمكن أن تفيد الدول الوطنية المتجاورة على نحو تبادلي، لأنها يمكن أن توفر استيعاباً أكبر للقوى العاملة إذا ما أُدِيرَتْ بشكل صحيح.

التوصية 2.1: تعزيز آليات تسجيل بيانات نقاط الدخول. إذ ينبغي للبلدان تسجيل البيانات الديموغرافية للمهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء لأغراض التخطيط والتزويد. وستعتمد مثل هذه العمليات بشكل كبير على الوثائق المتاحة، التي لا تتوفر في كثير من الحالات. وتعتمد العمليات كذلك على وجود نقاط الدخول هذه، التي لا تُوجَدُ في كثير من الحالات، أو على الأقل لا تُوجَدُ من الناحية الوظيفية. وعلى الرغم من هذا الضعف في الإيقاد، فإنَّ القدرة على تسجيل بيانات كافية وموثوقة هي الحل الوحيد الطويل الأجل لحركة اليد العاملة النظامية في منطقة الإيقاد. ويُوصَى بشدة بعدم إهمال تعزيز هذه القدرة بديهية الوضوح لصالح الحلول البديلة التي تركز بشكل أكبر على نقاط الضغط الفورية. وسيتم إرشاد ذلك من خلال المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية بشأن إحصاءات الهجرة الدولية لليد العاملة (منظمة العمل الدولية، 2018 ب).

التوصية 2.2: تطوير مرفق مركزي للاعتراف بالتعلم السابق في الإيقاد بالتعاون مع مفوضية الاتحاد الأفريقي، بحيث يكون قادراً على دعم الدول الأعضاء الأخرى وتوفير الإرشاد والأدوات اللازمة للاعتراف بالمهارات. والحالة المثالية هي أن يتضمن ذلك تحديد مركز خبرة رفيعة قائم في إحدى الدول الأعضاء. وهناك خيار بديل يتمثل في تكوين بعض القدرات في هذا الصدد على مستوى الإيقاد، مع وجود خبير واحد على الأقل في الاعتراف بالتعلم السابق من المنطقة ويكون مقره سكرتارية الهيئة أو ينتدب إليها. ويُقتَرَحُ أن يُرَكِّزَ مرفق الاعتراف بالتعلم السابق بشكل خاص على الاعتراف بخبرة العمل لأغراض التشغيل. وينبغي أن يشمل ذلك التخطيط على أساس المواقع التجريبية في المراكز الحضرية الكبيرة وربما عند نقاط دخول المهاجرين على الحدود الوطنية.

4-2-3 تناول الاعتراف بالمهارات من جوانبه المتعددة

تُوجَدُ أشكال مختلفة من الاعتراف، يتم استخدام العديد منها في السياق الدولي بما في ذلك النهج الراسخة منذ زمن طويل إلى الأساليب الحديثة التي بدأت في اكتساب زخم. ولدى الإيقاد فرصة للقفز على المراحل التي مرت بها البلدان والمناطق الأخرى من خلال التعلم من هذه التطورات ووضع سياق تطبيقها في المنطقة.

بشكل عام، تشير الزيارات القُطرِيَّة لفريق الدراسة إلى الحاجة لمزيج من المعايير الإقليمية المشتركة، والنظم الوطنية المدعمة، والمشاريع المبتكرة. ومع أنَّ أطر المؤهلات لا تخلو من الاعتراضات، إلا أنها

تقدم خياراً واحداً لدول الإيقاد لتسهيل التنسيق ولتصبح طرفاً في المجتمع الأفريقي والدولي الذي يعمل على وضع الأطر منذ ما يقرب من ثلاثة عقود. ورهناً بملاحظة المزالق وبتوجيهات منظمة العمل الدولية والوكالات الدولية الأخرى، يمكن لمنطقة الإيقاد، في مدة قصيرة، أن يكون لديها نُظُم إقليمية للاعتراف بالتعلم عبر البلدان. ويمكن أن يعمل هذا النظام الإقليمي كبديل للنظم الوطنية التي قد لا تكون موجودة، أو موجودة لكن دون المستوى من التطور، أو قد لا تكون ضرورية بسبب حجم وقدرة البلد المعين على تطوير نظامه الخاص. ويُعتَبَرُ إنشاء إطار إقليمي للمؤهلات في التعليم والتدريب الفني والمهني في منطقة الكاريبي مثالاً مقارناً جيداً في هذا الصدد. ونرى أنَّ الإطار الفوقي الأعلى مستوى، والذي يُشَارُ إليه أيضاً بالإطار المرجعي، قد يكون أقل أهمية في سياق الإيقاد حيث تكون أطر التركيز الوطني أقل تطوراً، ربما باستثناء بعض البلدان. ويمكن أن يكون المزيد من التعاون الإقليمي ومشاركة الموارد، بما فيها المؤهلات أيضاً، طريقة فعَّالة من حيث التكلفة يمكن من خلالها تحسين جودة التدريب. ويجب أن تعتمد مجموعة المؤهلات الإقليمية على المؤهلات الحالية التي يتم تقديمها في الدول الأعضاء والتي تجد اعترافاً واسعاً بها من أصحاب العمل. وبعد بعض التشاور والتأطير، يمكن تقديم هذه المؤهلات على المستوى الإقليمي. ولا نقترح وضع هذه المؤهلات من نقطة الصفر.

ومن المُسَلَّم به أنه يمكن تطوير المعايير الإقليمية دون إنشاء إطار المؤهلات الإقليمية. وتشمل الأمثلة معايير الكفاءة الإقليمية في الآسيان. وفي أمريكا الوسطى طَوَّرَتْ مؤسسات التدريب الوطنية معايير إقليمية، مِمَّا يتيح لكل دولة تكييف المعايير مع متطلباتها الخاصة بالحفاظ على الحد الأدنى من المعايير متساوية ثم تغيير ما يصل إلى 20 في المائة من المواصفات. وسيتعين على الإيقاد أن تتخذ قراراً بشأن تقييم خيارات وضع معايير إقليمية مع إطار للمؤهلات الإقليمية أو بدونه بالتشاور مع الدول الأعضاء.

وفي حين أنه من المقبول أنَّ تقييم التأهيل ليس مُتَطَوِّرَاً بشكل جيد في الإيقاد (عدا في أثيوبيا)؛ فإنَّ إمكانية التعلم من هيئات تقييم التأهيل في أجزاء أخرى من العالم هي فرصة لا ينبغي تجاهلها. فكما ذكرنا سابقاً في هذا التقرير، فقد دفع تدفق اللاجئين إلى أوروبا هيئات التأهيل الأوروبية إلى تعزيز مناهجها حتى يمكن التعامل مع التطورات الجديدة وأيضاً لتطوير نهوج مبتكرة جديدة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة العمل الدولية، 2018).

التوصية 3.1: ينبغي استكشاف جدوى إطار المؤهلات الإقليمية للإيقاد إلى جانب فوائده وتكاليفه المحتملة. ولا يجب أن يحل هذا الإطار محل مبادرات مماثلة من طرف الكوميسا، والإيكواس، أو مفوضية الاتحاد الأفريقي، ولكن يمكن أن يكون بمثابة مساهم مهم ومحفز للتغيير. وينبغي على دول الإيقاد أن تعتبر مساهمتها في إطار الإيقاد كافية بحيث لا تستدعي بالضرورة وضع إطار أكثر تعقيداً للمؤهلات الوطنية. ويمكن للمعايير الإقليمية، كجزء من هذه العملية الإقليمية التي تعتمد على المؤهلات القائمة والمعترف بها جيداً والمقدمة في الدول الأعضاء، أن تعالج العديد من التحديات التي تواجهها من حيث الاعتراف بالمهارات في الدول الأعضاء. كما يمكنها المساهمة في المؤهلات التي تم الحصول عليها في بلدان «الإيقاد» وحصلت على الاعتراف خارج منطقة الإيقاد. ويمكن النظر في إنشاء مجموعة عمل للبحث ووضع التقارير عن الخيارات من أجل إعطاء الأولوية لوظائف أطر التأهيل الوطنية والإقليمية خلال إطار زمني. وسيكون جزء من موجز الفريق إضفاء الطابع الرسمي على ضمان الجودة في نظم التعليم والتدريب الفني والمهني وتطوير إجراءات الاعتراف بالتعلم السابق لتشخيص فجوات المهارات وتقويم التقدم في اتجاه مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني الأساسية.

التوصية 3.2: هناك ما يبرر إجراء استعراض أكثر تفصيلاً للابتكارات التي تقدمها هيئات التأهيل في أوروبا، على المستويين الوطني والقطاعي. ويمكن للوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم -على وجه الخصوص- تقديم رؤى بشأن العمليات نفسها في الإيقاد. إذ يمكن استخدام مشروع الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم التجريبي القائم على فكرة «جواز سفر المؤهلات» في الإيقاد دون عبء تكاليف للإعداد باهظة الثمن. وسيكون من المفيد في هذا السياق عمل مراجعة كهذه لنهج الاعتراف بالتعلم السابق.

التوصية 3.3: ينبغي أن تستكشف سكرتارية الإيقاد الدور المحتمل لاتفاقية أديس في تعزيز الاعتراف بالمهارات عبر بلدان الإيقاد. فالتوصية الأخيرة بشأن الاعتراف بمؤهلات اللاجئين بموجب اتفاقية لشبونة للاعتراف بالتعليم العالي (مجلس أوروبا واليونسكو، 2017) مثال جيد جداً على كيفية تعزيز الاعتراف بالمهارات في إطار النطاق الأوسع لاتفاقية إقليمية. ونشجع سكرتارية الإيقاد على طرح هذا الخيار مع مفوضية الاتحاد الأفريقي والهيئات القارية الأخرى.

التوصية 3.4: من الضروري في مواجهة التحديات الرئيسية لإنتاج تطوير المهارات والاعتراف بها من أجل التنقل المنتظم للعمالة، الاعتراف بالدور المحوري للشركاء المجتمعيين في نظم الإيقاد الخاصة بالمهارات. فإشراك منظمات العمال وأصحاب العمل بصورة فاعلة على مختلف المستويات هو المفتاح لضمان فائدة وأهمية ونوعية تطوير المهارات ونظم الاعتراف. وقد أُجرِيَتْ أبحاث حديثة لتحسين فهم كيفية مشاركة النقابات وهيئات أصحاب العمل في تطوير سياسات المهارات الوطنية (بريجفورد، 2017؛ منظمة العمل الدولية، 2018 ج).

4-2-4 وضع نظم شاملة لمعلومات سوق العمل

يكمن المفهوم والتطبيق العملي لنظام معلومات سوق العمل في صميم تطوير المهارات والاعتراف بها لدعم وبسط نطاق تأثير نظامٍ إقليمي للتنقل المنتظم للعمالة. وبدوره فإنَّ تحسين وصول المهاجرين إلى المهارات ووسائل تحديد مهاراتهم واعتمادها؛ يُمَكِّنُ المهاجرين من البحث عن عمل مُجْزٍ وتأمينه. وقد لاحظنا من خلال دراسات الحالة القطرية أنَّ هناك مؤسسات مختلفة بتشكيلات مختلفة في كل بلد من بلدان الإيقاد تقوم بإنتاج معلومات ذات صلة بسوق العمل والتوظيف كجزء من عملياتها الداخلية. ولا تنشر هذه المعلومات بالضرورة، ولا يُعرَفُ أيضاً عنها أنه تتم مشاركتها بين الهيئات الحكومية والوزارات. ولا يتم نشر المعلومات حتى الآن في الأماكن العامة كخدمة لأرباب العمل والباحثين عن عمل. ومع ذلك، يمكن لهذه البيانات وقواعد البيانات أن تُشَكِّلَ الأسس لبيئة معلومات سوق العمل الوطنية الوليدة.

لُوحِظَ في العديد من دول الإيقاد وجود بعض العناصر التالية لقاعدة البيانات، وقد يتم عادةً تضمين هذه العناصر أو إنشاؤها في المستقبل كجزء من النظام الوطني لمعلومات سوق العمل - بالإضافة إلى مسوحات القوى العاملة وغيرها من مسوحات الأسر المعيشية أو المشروعات:

- سِجِل خريجي كليات التعليم والتدريب الفني المهني الوطنية (التابع للكليات والوزارات ذات الصلة)؛
- والقاعدة العامة لبيانات خدمات الاستخدام التي تحتوي على وظائف شاغرة لدى صاحب العمل ومعلومات الباحثين عن عمل (التابعة لوزارة العمل)؛
- وتسجيل التأمين ضد البطالة وصندوقه (التابع لوزارة العمل)؛
- وسِجِل الباحثين عن عمل والخريجين، وسِجِل مرافق الخدمات المهنية والاستشارية (تابع لهيئة التعليم والتدريب الفني والمهني، وزارة التعليم)؛
- وسِجِل مؤهلات التعليم والتدريب الفني والمهني (أو مؤهلات مختارة عالية الطلب) (تابع لوزارات التعليم أو العمل؛ هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني، هيئة الإطار الوطني للمؤهلات)؛
- وسِجِل الاعتمادات المقررة للمؤهلات والمؤهلات الجزئية (بما في ذلك الاعتراف بالتعلم السابق)، من خلال مراكز التقييم والكفاءة (التابعة لوزارة العمل، أو هيئة التعليم والتدريب الفني والمهني، أو هيئة الإطار الوطني للمؤهلات).

وستكون هناك حاجة إلى المرافق العامة مثل مكاتب الإعلام/المكتب لنشر المعلومات المتاحة. ويمكن ربطها بإحدى المؤسسات المذكورة أعلاه. كما ينبغي تمكين المؤسسات من جمع البيانات النوعية عن الاحتياجات المحددة من المهارات في القطاعات أو المهن ذات الأولوية، وإضافة تحديد المهارات

واهتمامات التوقع إلى قائمة الخيارات لنظم معلومات سوق العمل (على سبيل المثال، تطبيق مهارات منظمة العمل الدولية من أجل التجارة والتنويع الاقتصادي).

تُعَدُّ المعلومات مورداً حيوياً في إدارة الهجرة. وتمتلك العديد من المنظمات والجهات الفاعلة المختلفة -بما في ذلك الحكومات، ووكالات التنمية المتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية المحلية- بيانات عن المهاجرين واللاجئين لأنَّ هذا يتعلق بأعمالهم الأساسية. ويتم إنتاج أنواع مختلفة من البيانات من خلال المراقبة والتقييم، ودراسات التتبع، والمسوحات الديموغرافية، والعمليات الإدارية في الحكومة. وغالباً ما تكون الظروف التي يتم فيها إنشاء المعلومات المتعلقة باللاجئين والمهاجرين وتحديثها وإدارتها وتخزينها وضمان جودتها وتأمينها ومشاركتها وتطبيقها أقل من مثالية.

تأتي الهيئات الحكومية في الصف الأمامي عند التعامل مع الاحتياجات المتنوعة للاجئين والمهاجرين: من تنظيم وصول أشخاصهم إلى البلد إلى التعامل مع رعايتهم الكاملة. ويتطلب تلبية هذه الاحتياجات مساهمات من مختلف الخدمات الحكومية (مثل الصحة) والالتزام بالإجراءات القانونية الواجبة بموجب اللوائح التي تديرها الإدارات الحكومية الأخرى (مثل الهجرة). و لقد لاحظنا أن نظم المعلومات المتعلقة باللاجئين والمهاجرين في الإدارات الحكومية في بلدان الإيقاد، بحاجة إلى إدارة أفضل. وتميل المعلومات إلى التزايد بأشكال مختلفة على نحو غير متصل في أجهزة الكمبيوتر وعلى المكاتب. فثمة حاجة إلى الوضوح بشأن الوزارة أو السلطة المسئولة مسئولية عامة عن اللاجئين والمهاجرين، وأيّ وزارة أو سلطة مسئولة عن الإدارة والتنسيق العامين للبيانات المتعلقة باللاجئين والمهاجرين. وينبغي أن يستند تسجيل البيانات –كلما أمكن ذلك-إلى معرف فريد لكل فرد.

التوصية 4.1: من الواضح أنَّ نظم معلومات سوق العمل قيد التطوير في بلدان الإيقاد بالاشتراك مع المؤسسات التي ترتبط بها. وإذن فمن المعقول النظر في جمع معلومات اللاجئين والمهاجرين فيما يتصل بالمبادرات الوطنية.

التوصية 4.2: يجب تطوير نظم المعلومات المُوَحَّدَة ضمن قاعدة مؤسسية كافية يمكن أن توفر الدعم والاستمرارية والجودة. ويمكن لنظام معلومات سوق العمل الموثوق به أن يوفر معلومات عن المهارات المطلوبة وعن عرض المهارات –لكل من بلدان المنشأ والمقصد –بحيث تصبح الهجرة مفيدة للبلدين. ويبدو بداهة أنَّ الحكومات هي المسئولة حتماً عن الأمر؛ لكن احتجاجنا هو أنَّ إنشاء نظم المعلومات بدون قاعدة مؤسسية لن يكون قابلاً للديمومة. وفي هذا الصدد، يُوصَى بقوة بتبادل البيانات والمعلومات عبر الوزارات في بلد معين، وإشراك منظمات أصحاب العمل والعمال، وتبادل البيانات والمعلومات بين بلدان الإيقاد. وهذا ممكن إن كانت تُوجَدُ أسس مؤسسية كافية في الدول الأعضاء.

التوصية 4.3: يتمثل النهج الإستراتيجي العام في إدراج بيانات اللاجئين والمهاجرين في النظم القائمة، مثل النظم الصحية والتعليمية على سبيل المثال. وهذا من شأنه أن يقر بأن بيانات سوق العمل الخاصة باللاجئين والمهاجرين ترتبط حتماً بأسواق العمل الوطنية والمحلية وتندمج فيها. وفي هذا الصدد، يُقتَرَحُ إنشاء مركز للخبرة الرفيعة للتركيز على مهارات هجرة اليد العاملة والتكامل الاقتصادي. وستتمثل وظيفة المركز في بدء برنامج أبحاث سوق العمل. ويمكن أن يصبح مثل هذا البرنامج أساساً لدراسات التقييم المنهجية –بما في ذلك دراسات التتبع –مثل التحقيق في تأثير نظام التعليم والتدريب الفني والمهني على العمالة، ودخل الأجور، وصلته بالاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية.

التوصية 4.4: تقترح أنه من الضروري تعزيز قدرات المكاتب الإحصائية الوطنية والمؤسسات المعنية الأخرى في بلدان الإيقاد لتحسين فهمها لمعايير الإحصاءات الدولية والمبادئ التوجيهية للمؤتمر الدولي لإحصائيي العمل فيما يتعلق بالإحصاءات المتعلقة بهجرة اليد العاملة الدولية.

5-2-4 استخدام التقنية الجديدة لأتمتة جمع بيانات المهاجرين

بعد بدء دخول مرسوم تسجيل الأحوال المدنية وبطاقة الهوية الوطنية (تعديل المرسوم 2017/1049) حيز النفاذ في أثيوبيا في نهاية عام 2017، ستعمل الهيئة الحكومية المعنية باللاجئين، مع المفوضية وشركائها، على بدء التسجيل المدني (تسجيل جميع الأحوال المدنية ومنها المواليد والوفيات والزواج) للاجئين في أديس أبابا. وستواصل الحكومة بعد ذلك نشر الخدمات في مخيمات اللاجئين المختلفة (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2017، ج). وتُقَدِّمُ هذه المبادرة مثالاً هاماً لكيفية القيام بجمع بيانات المهاجرين بشكل فعَّال بمساعدة التقنية الجديدة.

وفي المستقبل يمكن أن يكون الهدف النهائي هو نظام للمهارات الإقليمية وإدارة معلومات سوق العمل على أساس التقدُّم التقني الذي يشمل اللاجئين والمهاجرين. ولكن، من أجل الوصول إلى هذه الحال المثالية، سيلزم القيام بالكثير من أعمال التطوير على المستوى الوطني بشأن نظم سوق العمل الوطنية ومتطلبات المهارات لتشغيل هذه النظم. ويتمثل التحدي الكبير الذي تواجهه نظم الحكومات المضيفة في العثور على الموارد اللازمة لتسجيل وتوثيق اللاجئين والمهاجرين. ويتم حالياً اختبار التقنيات الحديثة المتاحة لأتمتة التعرُّف على البشر، مثل طرق القياس البيومتري (بما في ذلك التعرُّف على قزحية العين) في أثيوبيا بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشئون اللاجئين. ويتضمن هذا النهج المبتكر أيضاً تخزين معلومات كل فرد باستعمال التخزين السحابي، بالطبع مع عمل المناسب من إجراءات أمان البيانات. وهذا يعني أنَّ جميع البيانات المتعلقة بالفرد يمكن الاحتفاظ بها في مكان واحد ويمكن الوصول إليها ببساطة ودقة من خلال التعرُّف على قزحية العين. ويمكن القيام بذلك من أيِّ جهاز متصل بالشبكة موجود في أي مكان في بلد واحد أو أكثر. ويقدم عمل الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم المذكور أعلاه، وكذلك المنظمات غير الحكومية العاملة في ألمانيا، مجموعة واسعة من الأمثلة التي يمكن للإيقاد النظر فيها. كما يُستَخدَمُ نظام بيومتري للاجئين في يوغندا.

التوصية 5.1: إطلاق مشروع لتعلم المزيد من الحلول القائمة على التقنية التي يتم تطويرها حالياً على المستوى الدولي، ودراسة كيفية استخدامها لمجموعة واسعة من المهاجرين في سياق الإيقاد. وبما أنَّ اللاجئين هم الأكثر ضعفاً، يُقتَرَحُ أن يبدأ هذا المشروع بالتركيز على العمال المهاجرين النظاميين في بلدان محددة، يليهم العمال المهاجرين النظاميين خارج هذه البلدان المحددة، يليهم المهاجرين غير المسجلين وغير النظاميين. ويمكن أن توفر أبحاث اليونسكو الأخيرة في هذا المجال نقطة انطلاق مفيدة (اليونسكو، 2018 أ).

6-2-4 وضع مناهج مُصَمَّمَة لتطوير المهارات والاعتراف بها للعمال المهاجرين واللاجئين

يتضح من الدراسة أنَّ فُرَصَ تطوير المهارات للمواطنين في دول الإيقاد محدودة للغاية. فتوقع أن تكون هذه الفرص قادرة على تلبية احتياجات المهاجرين بطريقة أو بأخرى أمر غير واقعي. إن القدرة العامة لنظم التعليم الوطنية، وخاصة قطاعات التعليم والتدريب الفني والمهني، على توفير التدريب المناسب للاجئين والمهاجرين ليست واضحة. وعلاوة على ذلك، هناك شروط أساسية أخرى يجب استيفاؤها حتى يتمكن اللاجئ/المهاجر بالفعل من التسجيل في بعض البرامج المتعلقة بالتعليم والتدريب الفني والمهني.

وتُعتَبَرُ برامج المهارات المُطَوَّرَة بشكل منهجي للمهاجرين واللاجئين هي الخيار الوحيد القابل للتطبيق، إذا رغبت الإيقاد في المضي قدماً بهذه العملية. ومرة أخرى، هناك أمثلة على القيام بذلك في بعض البلدان الأوروبية، ويمكن بحث هذه الأمثلة. وتشمل: المؤسسة الهولندية للطلاب اللاجئين؛ ووجود جامعات في اليونان بالقرب من الموانئ التي يصل إليها اللاجئون وقد ألغت اختبار القبول المعتاد للطلاب

اللاجئين؛ وجامعة على الإنترنت للاجئين في ألمانيا تسمى «كيرون» تقدم دروساً مجانية وتمنح درجات معتمدة دولياً بالتعاون مع عدد من الجامعات الشريكة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016). وفي الوقت نفسه، من المهم الاعتراف بأهمية تبيّن وتركيز فرص تطوير المهارات والاعتراف بها للمهاجرين ذوي المهارات المنخفضة والمتوسطة.

وينص الإطار الشامل للاستجابة للاجئين المُقَدَّم جنباً إلى جنب مع إعلان نيويورك في سبتمبر 2016، على عمل تطوير استجابة شاملة للاجئين تحمي حقوقهم وتعززها وفقًا للقانون الدولي، في حين تخفف في الوقت نفسه الضغط على البلد المضيف. ويفضي تطبيق هذا الإطار وتطويره إلى اعتماد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين في ديسمبر 2018. وقد تم إطلاق الإطار الشامل للاستجابة للاجئين في نوفمبر 2017، ويتم تطبيقه في الإيقاد. والإطار «يعزز الدعم خارج المخيمات للاجئين ويدعم اندماجهم في المجتمعات المضيفة للحفاظ على التعايش السلمي» (اليونيسف، 2017 ب، ص2). ويُعَدُّ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين مبادرة مهمة، لا سِيَّما من أجل تأكيده على الدعم خارج المخيمات، مِمَّا سيتطلب إيلاء اهتمام أكبر لكيفية تمكين اللاجئين من المهارات والاستعداد للمشاركة بشكل منتج ومستدام في سوق العمل في البلد المضيف.

ومن المهم أيضاً ملاحظة أنه يبدو أنَّ الاتجاه السائد هو إيواء اللاجئين في مرافق الدراسة/التعليم في المجتمعات المحلية بدلاً من المخيمات، بحيث يمكن أن يكون هناك تكامل وتنمية للتماسك الاجتماعي في المرافق المشتركة. وتختلف مخيمات اللاجئين من حيث المرافق، تبعاً للغرض منها (أي من هم السكان الذين تخدمهم)؛ ومدى جودتها والوقت المنقضي منذ تأسيسها؛ ونوعية التعاون بين الهيئات الحكومية ودعم الوكالات المانحة ومشاركة المنظمات غير الحكومية. وترتبط الجهود المتعلقة بالتعليم التي تُبذَلُ في المخيمات والمجتمعات المحيطة بها بهذا المشروع، حيث تعكس المبادرات المرتكزة على المخيمات وجهات نظر معينة عن الاحتياجات العاجلة لأولئك الذين يعيشون فيها وكيفية تلبية هذه الاحتياجات.

وتقترح التقارير المتعلقة بمخيمات اللاجئين أنه ينبغي أن يكون المستفيدون الرئيسيون من العمل التعليمي هم الأطفال في سن ما قبل المدرسة وفي سن المدرسة الذين يُقَدَّمُ لهم التدريس. وفي الآونة الأخيرة، بدأت المنظمات غير الحكومية البارزة في هذا المجال الدعوة إلى بناء جميع المدارس خارج المخيمات في المجتمعات المحلية لتعزيز التماسك الاجتماعي وخدمة أطفال المجتمعات المحلية أيضاً. ويعتمد شكل التعليم والتدريب الذي يتم توفيره في الغالب في المخيمات للبالغين على طرق غير نظامية وغير منظمة ويركز على «التمكين» و«الاعتماد على الذات» (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2017 ج). ويتمثل التحدي في أنه لا الحكومات ولا الوكالات المانحة ولا المنظمات غير الحكومية تتفق بالضرورة على معنى وملاءمة النُهُج القائمة على الاعتماد على الذات وسبل العيش والمرونة. وفضلاً عن ذلك، كما ذكرنا، ثمة حجج مضادة بأنه يجب بذل المزيد من الجهد على التزويد النظامي بالمهارات من خلال التعليم والتدريب الفني والمهني والاعتراف بالمؤهلات.

التوصية 6.1: النظر في مبادرة واحدة على الأقل للتدريب على المهارات المُصَمَّمَة خصيصاً في الإيقاد كمشروع رائد في منطقة لديها أفضل فرصة للنجاح. ونقترح أن يستند هذا القرار إلى مبادرة حالية للتدريب على المهارات موجودة بالفعل في واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء في الإيقاد، على أن تكون هذه المبادرة تعمل بشكل جيد. وقد تم تحديد مثالين محتملين من دراسات الحالة القُطْرِيَّة:

1. مهارات العامل المكتسبة عملياً، وهي تقييم جزئي بعد إجراء تقييم معياري في مهنة معينة، لا سِيَّما للأفراد المتدربين في القطاع غير النظامي في يوغندا؛
2. والمراكز المفتوحة للحِرَف في المقاطعات الكينية لتقييم الأفراد فيما يتعلق بمهارة/حرفة معيارية معينة.

ننوه إلى أنَّ العمل يجب ألا يقتصر على هذين المثالين، إذ طُرِحَا كمجرد أمثلة.

التوصية 6.2: البحث في خيار ترتيبات محددة للاعتراف المتعدد الأطراف لقطاعات معينة أو للمهن الأكثر تأثراً بالهجرة عبر الإيقاد. وفي هذا الصدد، سيكون من المهم تحديد بعض المكاسب السريعة، وكذلك الأدوات الإستراتيجية. ويمكن للتعاون مع مناطق أخرى في جميع أنحاء العالم -لا سِيَّما أوروبا والجماعة الكاريبية- أن يُسَرِّعَ مثل هذه العملية من خلال الاستفادة من الحلول الموجودة التي يمكن تكييفها لسياق الإيقاد.

التوصية 6.3: ينبغي تعميم مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني قدر الإمكان للمجموعات التي عانت من النزاعات. ويجب أن يشمل التدريب على المهارات المُقَدَّم للمقاتلين المُسَرَّحِين والمدنيين الذين أصيبوا بصدمات بسبب النزاع وانعدام الأمن على مدى فترات طويلة، أكثر من مهارات التعليم والتدريب الفني والمهني ليشمل: مثلاً، الوحدات التي تنقل المعارف الاجتماعية والنفسية ومهارات التفاوض بشأن إعادة الاندماج في عالم العمل أو تأمين سبل العيش البديلة.

4-2-7 بسط فوائد السياسات الأكثر انفتاحاً بشأن الوصول والحقوق

يحتاج وضع السياسات فيما يتعلق بالهجرة إلى الاسترشاد بالتزام جميع الأطراف ضمان توسيع الحق في الوصول إلى الفرص والموارد والمراكز الرئيسية بشكل تقدمي من خلال الإحالة إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحماية الاجتماعية في السياق المعولم. وهي تشمل:

- حقوق الوصول (مثلاً، الجنسية)؛
- وحقوق الحصول على العمل (مثلاً، أذون العمل)؛
- والحقوق أثناء العمل؛
- وحماية المبادئ الأساسية؛
- والحقوق في الدراسة (مثلاً، تأشيرات الطلاب)؛
- وتجنيس اللاجئين؛
- وحرية الحركة (مثلاً، الوصول إلى المدن).

ويبدو أنَّ المهاجرين يعانون من نقص التنسيق بين هذه المهام. وفي هذا الصدد، تُعَدُّ يوغندا مثالاً جيداً حيث لا يُجبَرُ اللاجئون على الإقامة في المخيمات ويُزعَمُ أنَّ المهاجرين قادرون على الاندماج بحرية ولديهم أيضاً حقوق شراء الأراضي. وتعتزم يوغندا أيضاً إلغاء أذون العمل للاجئين. ومع ذلك، لا تُوجَدُ حتى الآن إلا القليل من الأدلة على نتائج هذا النهج الأكثر ليبرالية.

التوصية 7.1: سيكون إجراء دراسة حالة تُرَكِّزُ على العملية في يوغندا أمراً مفيداً لبلدان أخرى في الإيقاد. وبالمثل، يمكن أن تكون دروس منظمة العمل الدولية المستفادة من الأردن ولبنان وتركيا ذات قيمة أيضاً (منظمة العمل الدولية، 2018 د). ويجب أن تتضمن الدراسة التركيز على التواصل الحكومي فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالعمال الأجانب. ففي العديد من دول الإيقاد، كان تنظيم وإدارة شئون العمال المهاجرين استفزازياً ويغلب عليه سوء التواصل. ويثير النقاش العام حول وضع العمال الأجانب بين مختلف الأطراف المهتمة القلقَ؛ إذ يساهم في عدم استقرار وانعدام الأمن للعمال الأجانب في المنطقة.

8-2-4 إعطاء الأولوية لتطوير نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء

مع أنَّ هذه نتيجة واضحة أيضاً، إلا أنه لا بُدَّ من عرضها عرضاً جلياً. يغلب على نظم التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء التأخُّر فيما يتعلق بالاحتياجات الاجتماعية ومتطلبات المهارات الاقتصادية. وتنحو مكونات نظام التعليم والتدريب الفني والمهني على مستويات القطاعات المختلفة إلى أن يكون إنشاؤها منفصلاً عن بعضها البعض، مع قلة مراعاة الحاجة إلى تضمين المسارات المهنية من خلال نظم المؤهلات. وبالإضافة إلى ذلك، لم يشمل التعليم والتدريب الفني والمهني المُقَدَّم إلا لنسبة مئوية ضئيلة من جميع الفئات العمرية، ويزداد الأمر سوءاً مع المستويات التعليمية الأعلى؛ مِمَّا يجعل من الضروري إنشاء المزيد من مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني وتسهيل أمرها وتجهيزها (مؤسسة إيديوكانز، 2012).

ويعتمد هيكل الإيقاد المتين لإدارة الهجرة بشكل كبير على قدرة التعليم والتدريب الفني والمهني في الدول الأعضاء، والعكس صحيح. ففي حين أنَّ التدخلات المتفرقة في المنطقة قد تحقق بعض المكاسب على المدى القصير، إلا أنها لن تنجح في النهاية. وتُعتَبَرُ النظم الحكومية -تحديداً نظام تطوير المهارات الذي تمثله مراكز التعليم والتدريب الفني والمهني والمدارس والكليات- مكوناً ضرورياً لتحسين أداء سوق العمل. ويُعتَبَرُ الدعم من الجهات المانحة -كما هو واضح على نطاق واسع في الدراسة الاستطلاعية- مهماً ولكن يجب دمجه في العمليات والإستراتيجيات الحكومية.

التوصية 8.1: ينبغي للدول الأعضاء في الإيقاد إعطاء الأولوية لتطوير البنية التحتية للتعليم والتدريب الفني والمهني بشكل منتظم وطويل الأجل ومخطط جيداً. وتتطلب النُظم الحالية -التي غالباً ما تكون متخلفة مؤسسياً من حيث التوفير المادي على أرض الواقع- تخطيطاً دقيقاً وإعادة تصميم لأنَّ ظروف النزاع تتسبب باستمرار في تدهور قدرات مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني على توفير الخدمة والحفاظ على المرافق وضمان جودة واستمرارية برامج.

التوصية 8.2: ينبغي ألا يُرَكِّزُ نمو الاستثمار على النمو من أجل النمو فحسب، بل على النمو في قدرة الاقتصاد على استيعاب العمالة. وبما أنَّ العمالة هي المدخل الرئيسي في كل عمل تجاري، فحتى إذا كان التمويل متاحاً للشركات الناشئة في دول الإيقاد، فقد يصبح تَوَفُّر العمالة قيداً عائقاً. ويُوصَى بتشجيع البلدان ذات التوازن المنخفض في المهارات على المضي قدماً في الاستثمار والسياسات المُصَمَّمَة لتشجيع الشركات في القطاعات الحية على طلب مجموعة أوسع من المهارات في سوق العمل. ويتطلب هذا السياق أيضاً تحليل الصناعة لسلاسل القيمة لتحديد أصحاب العمل ودعمهم، الذين هم -بصفتهم شركاء في سلسلة القيمة- ملتزمون بتعزيز المنتجات أو الخدمات في سلاسل القيمة هذه. ويمكن للاستثمار في القطاعات الملائمة لاحتياجات اقتصادات بلدان الإيقاد والتي تستوعب العمالة -مثل التصنيع ذي الكثافة الخفيضة للعنصر التقني وتجهيز السلع الزراعية- أن يحدث فرقاً حقيقياً.

9-2-4 الاستماع للمهاجرين

مع أننا ندرك أهمية التشاور مع أصحاب العمل بشأن القضايا المتعلقة بالمهارات، وكذلك مع منظمات العمال؛ فإنه ليس من الواضح أنه يتم بذل أيِّ جهد كبير لإشراك المهاجرين مباشرة. وما بقيت مثل هذه القيود على التفاعل المباشر قائمة، فإنَّ أيَّ آليات تَدَخُّل يتم تطويرها ستكون غير مكتملة. ومن الواضح أنَّ هذه قضية سياسية. فكيفية التعامل مع المهاجرين تتم في الغالب على أساس عرَضِي من طرف الحكومات لأنها لا تستطيع -أو لا تملك وسائل عملية في إطار القانون- للتعامل الرسمي مع المهاجرين بأيِّ شكل من الأشكال. كما يمكن أن تكون المجموعات المهمشة من المواطنين معادية بشدة لأيِّ بادرة على تعاطي الحكومة مع المهاجرين، ولا سِيَّما المهاجرين غير النظاميين وغير المنظمين وغير المسجلين. وهذا هو

السبب في تهميش أعداد كبيرة من المهاجرين من عمليات صنع القرار في الدولة. ونحن نحث بقوة على الاضطلاع بالمزيد من العمليات المفتوحة والشفافة لتجنب حدوث ذلك.

التوصية 9.1: إجراء أبحاث مُرَكَّزَة باستخدام الأساليب التشاركية، ويُفَضَّلُ أن تقوم بها وكالة محايدة، لفهم احتياجات المهاجرين بشكل أفضل وكيفية دعمهم. وينبغي النظر في التعقيدات المرتبطة باللغات المختلفة، بما في ذلك قدرة المترجمين الشفهيين على جمع معلومات موثوقة.

4-2-10 استشراف نظرة واسعة لدور الإيقاد

إنَّ ظواهر اللجوء والهجرة ظواهر متعددة الأطراف؛ لذلك من المنطقي للبلدان المتأثرة ذات الحدود المشتركة، وبالتالي المصالح الاقتصادية المشتركة، أن تعمل حيال هذه الظواهر بشكل تعاوني. وهذا هو السبب الأساسي لقيام الإيقاد. ومن المُؤكَّد أنَّ الإيقاد يمكن أن تُقَدَّمَ كوحدة بارزة للتعامل مع أحداث الهجرة واللاجئين، لأنَّ هذه الأحداث تتخلل المنطقة بأكملها. وهناك أيضاً أبعاد تكميلية أخرى للتعاون قد تجدها البلدان مقنعة من الناحية الوظيفية، والتي يمكن أن تؤتي ثمارها في الجهود المبذولة لمواجهة الآثار السلبية للهجرة وتشجيع النتائج الإيجابية للهجرة.

إنَّ سكرتارية الإيقاد، بالتعاون مع شركاء التنمية والحكومات، لديها فرصة قوية لدعم العمليات التعاونية لتعزيز التفاعل والتعاون بين الشركاء الرئيسيين داخل البلدان وفيما بينها. ويتضح من البحث الذي تم إجراؤه أنَّ التنسيق بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية الممولة من الجهات المانحة وتوفير خدمات التعليم والتدريب الفني والمهني؛ يحتاج إلى تحسين في جميع البلدان تقريباً المشمولة في الدراسة. وينبغي أن يكون التركيز الرئيسي في هذا الصدد على تحسين التفاعل بين الحكومة أو المنظمات غير الحكومية/المنظمات الدينية، وبين القطاع الخاص. ويُعَدُّ تنظيم مجموعات وزارية للتعليم والتدريب الفني والمهني لفترة زمنية محددة بغرض توضيح المواقف والتفويضات والأدوار والمسئوليات الحكومية، خياراً يمكن للدول الأعضاء النظر فيه. ويجب أن تكون أهمية تنسيق البيئة التنظيمية والرقابية والتنفيذية فيما يتعلق بإدماج اللاجئين والمهاجرين والنازحين جزءاً لا يتجزأ من هذه العملية. ويمكن للإيقاد أن تقدم مخططًا للعملية التعاونية، وأن توفر أيضاً سعة إضافية عند الحاجة.

التوصية 10.1: تعزيز النهج المتعدد الأطراف ودعم الدور التنسيقي للإيقاد من خلال الاستفادة من الهيكل الحالي لإدارة الهجرة في الإيقاد وتعزيز هذا الهيكل، مثل العملية الاستشارية الإقليمية للإيقاد واللجنة الإقليمية لتنسيق الهجرة. وبالإضافة إلى ذلك، النظر أبعد من الإيقاد لبذل المزيد من الجهود من أجل تعزيز التنسيق مع الهياكل المماثلة للجماعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى.

التوصية 10.2: تحتاج الإيقاد إلى أن تمحص بدقة البروتوكولات والبرامج القائمة للجماعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى التي تكون الدول الأعضاء أطرافاً فيها. وهذا التعقيد يحتاج إلى العناية في التمحيص والإدارة.

التوصية 10.3: تعزيز المبادرات والبرامج الثنائية بين الدول الأعضاء في الإيقاد، بما في ذلك ترتيبات التعاون بين الدول الأعضاء نفسها ضمن النطاق الأوسع للتكامل والتنمية الإقليميين.

4.3 تعليقات ختامية

نظراً لمركزية نظم البيانات الجيدة، تدعم منظمة العمل الدولية في الوقت الحاضر الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي -بما في ذلك أعضاء الإيقاد- لتطوير خارطات طريق إقليمية وقُطْرِيَّة لتنفيذ إطار لمواءمة

وتنسيق نظام معلومات سوق العمل، وستكون الخارطات هذه أداة مفيدة في إيلاء كامل الاعتبار لأشكال الهجرة، بما في ذلك:

- العدد الكبير من العمال شبه المَهَرَة الذين يتحركون في منطقة الإيقاد وفي مناطق أبعد؛
- والعائدين من دول داخل الإيقاد والشرق الأوسط؛
- وأولئك الذين أُعِيدُوا إلى وطنهم من الاتحاد الأوروبي ومن المهجر؛
- والرعاة المعرضين للخطر لأنهم فقدوا إمكانية الاستفادة من أراضيهم التقليدية بسبب تغير المناخ.

وعلى الرغم من التقدُّم المُحرَز في تكوين الأطر الشاملة، وتحديد أولويات العمل، والقيام بالتدخلات؛ فقد جادلنا بأنَّ الفشل في تكتيكات الدول الأعضاء بإزاء الهجرة هو أنها «لا تدمج هجرة العمالة في التخطيط الإنمائي» (المجموعة العالمية للهجرة، 2010). و في حين أنَّ عملية رسم الخرائط الكاملة التي تتبع مسار العامل المهاجر، من خارج منطقة الإيقاد على سبيل المثال، هي أمر خارج عن نطاق هذا التقييم؛ فإنَّ اتخاذ مثل هذا المنظور يسلط الضوء على المراحل العديدة التي يجب على المهاجر اجتيازها للوصول إلى النقطة التي يتفاعل فيها مع نظام التعليم والتدريب الفني والمهني، إمَّا كطالب أو كمقدم طلب الحصول على الاعتراف بالتعلم السابق. وهذا يعني أنَّ هناك العديد من الحواجز المحتملة أمام هجرة اليد العاملة ووصول المهاجرين إلى الانسياب الحر للعمالة في الدول الأعضاء. وبالتناسب مع تجربة المهاجر، تواجه الحكومات التحدي المتمثل في تطوير مجموعة متسقة من الاستجابات التي تتضمن تنسيق مختلف المستويات والمهام الداخلية للحكومة وفي نفس الوقت المشاركة بشكل هادف مع الدول المجاورة لدعم الظروف التمكينية الشاملة؛ لتطوير مهارات المهاجرين وإتاحة وصولهم إلى سوق العمل. وسيشمل ذلك تشجيع النقاش بشأن كيفية تحسين اتساق السياسات بين هجرة اليد العاملة والتعليم والتدريب والتشغيل. ويشكل إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة (2006) الأساس لمثل هذه المحاولات.

وينبغي أن يكون التكامل التام هو خاصية سلسلة القيمة لمعاملات الحركة الحرة التي تؤدي إلى الوصول إلى سوق العمل؛ وإلَّا فإنها قد تفشل في تحقيق غرضها أو تعمل بأقل من الكفاءة المثلى. ومن ناحية أخرى، حتى إذا تم توفير الفُرَص للمهاجرين للحصول على الاعتراف بالتعلم السابق؛ قد يجد المهاجرون أنَّ أصحاب العمل لن يقبلوا أوراق تأهيلهم، إمَّا لأنَّ أصحاب العمل ينقصهم الوعي بصحة تلك الوثائق أو لأنهم يفضلون توظيف العمالة المهاجرة غير النظامية بأجور استغلالية بسبب عدم إنفاذ السلطات للقوانين التي تمنع هذه الممارسة (سينغ، وإدريس، وشهاب، 2018(. ومن شأن تطوير المهارات والاعتراف بها أن يدعم ويوسع نطاق تأثير نظامٍ إقليمي للتنقل المنتظم للعمالة داخل الدول الأعضاء في الإيقاد وفيما بين هذه الدول، ولكن لا يتحقق ذلك إلا عندما يتم فهم العلاقات المتبادلة بين المفاهيم ثم تطويرها وتنفيذها بطريقة مُنَسَّقَة وواقعية.

المصادر والمراجع

African Centre for Migration & Society. 2015. “Adoption of the SADC Labour Migration Policy Framework”, MiWORC Policy Update, No. 1.

African Development Bank Group (AfDB). 2016. Djibouti Country Strategy Paper 2016-2020.

— 2018. African Economic Outlook 2018. —. 2019. African Economic Outlook 2019. Macroeconomic performance and prospects; jobs, growth, and firm dynamism; integration for Africa’s economic prosperity (Abidjan). Available at: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-EN.pdf.

African Development Bank Group (AfDB); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); United Nations Development Programme (UNDP). 2017. African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and industrialisation (Paris, OECD Publishing).

African Development Bank Group (AfDB); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); United Nations Development Programme (UNDP); United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). 2012. African Economic Outlook 2012: Promoting youth employment (Paris, OECD Publishing).

African Union (AU). 2006a. African Common Position on Migration and Development, Executive Council, Ninth Ordinary Session, 25–29 June, Banjul (Addis Ababa).

—. 2006b. The Migration Policy Framework for Africa, Executive Council, Ninth Ordinary Session, 25–29 June, Banjul (Addis Ababa).

—. 2017. Report on labour migration statistics in Africa in 2015. (Addis Ababa).

Allais, S. 2010. The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries (Geneva, ILO).

Allais, S. 2017. Labour market impact of National Qualification Frameworks in six countries (Geneva, ILO).

Allais, S.; Raffe, D.; Strathdee, R.; Wheelahan, L.; Young, M. 2009. Learning from the first qualifications frameworks, Employment Working Paper No. 45 (Geneva, ILO).

Allais, S.; Raffe, D.; Young, M. 2009. Researching NQFs: Some conceptual issues, Employment Working Paper No. 44 (Geneva, ILO).

Amnesty International. 2017. Not time to go home: Unsustainable return of refugees to Somalia. (London).

Ashkenazi, M.; Farha, J.; Isikozlu, E.; Radeke, H.; Rush, P. 2006. Service, return and security in four counties in Southern Sudan: Final report (Bonn, Bonn International Center for Conversion). Available at: https://www.bicc.de/publications/pub-licationpage/publication/services-return-and-security-in-four-countries-in-southern-sudan-317/ [10 Aug. 2016].

Bamu, P. 2014. An analysis of SADC migration instruments in light of ILO and UN principles on labour migration, draft report (ILO and SADC).

Baraki, A.; Negash, W.; Asfaw, M. 2016. "Evaluating the implementations of competence-based assessment and certification system in TVET: The case of Ethiopia", in Research on Humanities and Social Sciences, Vol. 6, No. 9, pp. 109–122–. Available at: http://www.iiste.org/Journals/index.php/RHSS/article/viewFile/30537/31377.

Bohnet, H.G. 2016. "Back to turmoil: Refugee and IDP return to and within South Sudan", BICC Working Paper No. 7 (Bonn, Bonn International Center for Conversion). Available at: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/WP_7_16_final.pdf.

Bridgford, J. 2017. Trade union involvement in skills development: An international review (Geneva, ILO). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_585697.pdf.

Central Bureau of Statistics [Sudan]. 2008. Fifth Population and Housing Census (Sudan).

Centre for International Recognition and Certification (NUFFIC). 2010. "Linking credential evaluation and prior learning assessment and recognition". Available at: https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/EHEA2010/Tbilisi05/MAK_ICE-PLAR_EN.asp#P127_19201 [2 Aug. 2019].

Chakroun, B. 2010. "National qualifications frameworks: From policy borrowing to policy learning" in European Journal of Education, Vol. 45, No. 2, pp.199–216.

Colardyn, D.; Bjornavold, J. 2004. "Validation of formal, non-formal and informal learning: Policy and practices in EU Member States", in European Journal of Education, Vol. 39, No. 1, pp. 69–89.

Coles, M.; Keevy, J.; Bateman, A.; Keating, J. 2014. "Flying blind: Policy rationales for NQFs and how they tend to evolve", in International Journal of Continuing Education and Lifelong Learning, Vol. 7, No. 1, pp. 17–46.

Council of Europe; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2017. Recommendation on the recognition of refugees' qualifications

under the Lisbon Recognition Convention and explanatory memorandum, Extraordinary Session, Strasbourg, 14 Nov.

Cronjé, J.B. 2015. "Mutual recognition of professional qualifications: The East African Community", Tralac Trade Brief, 1 Apr. Available at: https://www.tralac.org/publications/article/7223-mutual-recognition-of-professional-qualifications-the-east-african-community.html.

Crush, J.; Dodson, B.; Williams, V.; Tevera, D. 2017. Harnessing migration for inclusive growth and development in Southern Africa (Waterloo, ON, Southern African Migration Programme).

Danish Refugee Council (DRC); Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS). 2016. "Uganda country profile". Available at: http://www.regionalmms.org/images/CountryProfile/Uganda/Uganda%20Country%20Profile.pdf [14 Jan. 2018].

—. 2017. "RMMS Mixed Migration Monthly Summary: September 2017 East Africa and Yemen".

Deeg, R. 2006. "Governance and the nation-state in a global era," in S. Luetz (ed.): Governance in der politischen ökonomie [Governance in political economy] (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften), pp. 57–106.

Deloitte. 2016. Kenya: Grounding Africa's economic growth.

Department of Labour [Sudan]. undated. Revised National Trade Test Standards and Regulations.

Ecorys. 2016. "Study on obstacles to recognition of skills and qualifications: Study overview", presentation. Available at: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28762&no=10.

Edukans Foundation. 2012. Technical and vocational education and training mapping in Ethiopia: Final report (Addis Ababa). Available at: https://edukans.org/wp-content/uploads/2018/04/Mapping-Report-Ethiopia-2012.pdf.

Eissa, N. 2013. "Analysis of Sudan's Labour Bill", Policy Brief 52005 (London, International Growth Centre) March 2013. Available at: https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/03/Eissa-2013-Policy-Brief.pdf.

Ensor, M.O. 2013. Displaced youth's role in sustainable return: Lessons from South Sudan, IOM Migration Research Series No.47 (Geneva, International Organization for Migration).

Ethiopian News Agency. 2016. "Industry set to gain from mass training in TVET fields", 20 Aug. Available at: http://www.ena.gov.et/en/index.php/social/item/1830-industry-set-to-gain-from-mass-training-in-tvet-fields.

European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP). 2010. Changing qualifications: A review of qualifications policies and practices, CEDEFOP Reference Series No. 84 (Luxembourg, Publications Office of the European Union).

—. 2012. International qualifications (Luxembourg, Publications Office of the European Union).

European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP); European Training Foundation (ETF); United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). 2015. Global inventory of regional and national qualifications frameworks – Volume II: National and regional cases (CEDEFOP).

—. 2017a. Global inventory of regional and national qualifications frameworks 2017 – Volume I: Thematic chapters (CEDEFOP).

—. 2017b. Global inventory of regional and national qualifications frameworks – Volume II: National and regional cases (CEDEFOP).

European Commission. 2016. "Regional Operational Centre in support of the Khartoum Process and AU-Horn of Africa Initiative (ROCK)". Available at: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/regional-operational-centre-support-khartoum-process-and-au-horn-africa_en [4 Mar. 2018].

European Investment Bank (EIB). 2016. "EIB President pledges support for 'Jobs Compact' in Ethiopia tackling migration and refugee challenge", press release, 21 Sep. Available at: https://www.eib.org/en/press/all/2016-212-european-investment-bank-president-pledges-support-for-jobs-compact-in-ethiopia-tackling-migration-and-refugee-challenge.

European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF). 2016. Cross-border analysis and mapping: Final report.

—. 2017. Migration and conflict in the Horn of Africa: A desk review and proposal for research (London and Nairobi).

—. Return and (re)integration after displacement: Belonging, labelling and livelihoods in three Somali cities (London and Nairobi).

European Commission. 2016. Annexes to the Proposal for a Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning (Strasbourg).

Federal Government of Somalia. 2014. Somali Labour Force Survey (Mogadishu).

—. 2017. National Development Plan 2017–2019: Final (Mogadishu).

—. 2019a. Somali Health and Demographic Survey 2019 (Mogadishu).

—. 2019b. National Employment Policy, Jan. (Mogadishu).

Forcier, N.; Kevlin, N.; Whitaker, C. 2013. Creating an evidence base for vocational & livelihoods training: A comparative report of twenty-four markets throughout South Sudan (Forcier Consulting).

Forcier Consulting. 2016. Pastoral Education Program study report. Available at: https://www.winrock.org/wp-content/uploads/2017/02/ANNEX-4-RtL-PEP-Study-Report.pdf.

Fratzke, S.; Salant, B. 2018. "Moving beyond "root causes": The complicated relationship between development and migration, policy brief, Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective Issue No. 2 (Washington, DC, Migration Policy Institute). Available at: https://www.migrationpolicy.org/research/moving-beyond-root-causes-complicated-relationship-between-development-and-migration.

Gebreeyesus, M.; Ambachew, A.; Getahun, T.; Assefa, B.; Abebe, G.; Hassan, S.; Medhin, H. 2018. Main features of micro and small manufacturing enterprises in Ethiopia: Baseline survey report (Addis Ababa, Ethiopian Development Research Institute). Available at: https://www.researchgate.net/profile/Mulu_Gebreeyesus/publication/326915023_Main_Features_of_Micro_and_Small_Manufacturing_Enterprises_in_Ethiopia/links/5b6c292b299bf14c6d97abc2/Main-Features-of-Micro-and-Small-Manufacturing-Enterprises-in-Ethiopia.pdf?origin=publication_detail.

Gebrezgabiher, H. 2016. "Research highlights COC, industry nexus", in Ethiopian Herald, 24 Aug. Available at: http://www.ethpress.gov.et/herald/index.php/news/national-news/item/5718-research-highlights-coc-industry-nexus.

Geremew, E. 2013. "Occupational competency assessment and job opportunities of TVET college graduates in Eastern Hararghe", masters thesis, Haramaya University. Available at: http://hulirs.haramaya.edu.et/bitstream/handle/123456789/1323/Eyob%20Research%20Post%20defence%20final%20222222.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Glinski, S. 2017. "South Sudan›s children risk death for school", in IOL, 27 Nov. Available at: https://www.iol.co.za/news/africa/south-sudans-children-risk-death-for-school-12165982.

Global Commission on International Migration (GCIM). 2005. Migration in an interconnected world: New directions for action (Switzerland).

Global Migration Group. 2010. Mainstreaming migration into development planning: A handbook for policy-makers and practitioners (Denmark).

Golubski, C. 2016. "African Lions: Trends in Ethiopia's dynamic labor market", in Africa in Focus, 17 Aug. (Washington, DC, Brookings Institution). Available at: https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2016/08/17/trends-in-ethiopias-dynamic-labor-market/.

Grainger, J. 2015. "Asia-Pacific's experience with national systems of TVET", presentation at the High-level meeting on implementing reforms on protection from unemployment and NSTVET in the Philippines, Manila, 6 Oct.

Guarcello, L.; Lyon, S.; Rosati, F.C. 2011. Labour market in South Sudan, Understanding Children's Work Programme Working Paper (Rome, Understanding Children's Work Programme). Available at http://www.ucw-project.org/attachment/Labour_market_in_South_Sudan_childlabour_youthemployment20120131_173344.pdf.

Harild, N.; Christensen, A.; Zetter, R. 2015. Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement, Global Program on Forced Displacement Issue Note Series (Washington, DC, World Bank Group). Available at: https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/sustainable-refugee-return-triggers-constraints-and-lessons-on-addressing-the-development-challenges-of-forced-displacement.

Hartzenberg, T.; Kalenga, P. 2015. National policies and regional integration in the South African Development Community, WIDER Working Paper 2015/056 (Helsinki, UNU-WIDER).

Ibrahim, I.K.; Mahmoud, A.M.H.; Powell, M.; Abdelrahim, H. 2014. Skills development in Sudan: The formal and the informal reality, Thematic/Policy Paper (Cairo, ILO).

Intergovernmental Authority on Development (IGAD). 2012. IGAD Regional Migration Policy Framework, adopted by the 45th Ordinary Session of the IGAD Council of Ministers, Addis Ababa, 11 July.

—. 2014. IGAD-Migration Action Plan to operationalize the IGAD Regional Migration Policy Framework (IGAD-RMPF) 2015-2020.

—. 2016a. IGAD Regional Strategy: Volume 1 – The framework (Djibouti, IGAD Secretariat).

—. 2016b. IGAD state of the region report: A popular version (Djibouti, IGAD Secretariat).

—. 2016c. Migration governance in the IGAD region, summary report from the 7th IGAD Regional Consultative Process on Migration, Khartoum, 18–19 May.

International Centre for Technical and Vocational Education and Training of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO-UNEVOC). 2007. Education for livelihoods and civic participation in post-conflict countries: Conceptualizing a holistic approach to TVET planning and programming in Sub-Saharan Africa, Discussion Paper Series, No. 3 (Bonn).

—. 2015a. World TVET database: Kenya, November 2013 (Bonn).

—. 2015b. World TVET database: Uganda, January 2014 (Bonn).

International Institute for Capacity Building in Africa of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO-IICBA). 2011. "The role of teacher training in technical and vocational education and training (TVET) in Africa", in International Institute for Capacity Building in Africa Newsletter, Vol. 13, No. 2.

International Labour Organization (ILO). 2006. ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration (Geneva).

—. 2009. Capacity Building Institutional and Human Resource Development project (CABIHRD): Ministry of Labour, Public Service and Human Resource Development – End of project report. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/projectdocumentation/wcms_504721.pdf.

—. 2012. The youth employment crisis: A call for action, Resolution and conclusions of International Labour Conference, 101st Session, Geneva, 2012 (Geneva).

—. 2013a. Report of the discussion, Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 Nov (Geneva).

—. 2013b. Labour migration and development: ILO moving forward, Background paper for discussion at the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 Nov (Geneva).

—. 2014a. Fair migration: Setting an ILO agenda, Report of the Director-General, Report I(B), International Labour Conference, 103rd Session, Geneva, 2014. (Geneva).

—. 2014b. Assessment of the readiness of ASEAN Member States for implementation of the commitment to the free flow of skilled labour within the ASEAN Economic Community from 2015 (Bangkok).

—. 2015a. ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology – Special focus on migrant domestic workers (Geneva).

—. 2015b. Labour migration: Baseline assessment, report under the project Support to Free Movement of Persons and Migration in West Africa (FMM West Africa), unpublished.

—. 2015c. “How to improve labour market information in Africa”, press release, 24 Aug.

—. 2015d. Regional Model Competency Standards: Core competencies (Bangkok). Available at: https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_420961/lang--en/index.htm.

—. 2015e. Recognition of prior learning: key success factors and the building blocks of an effective system, Geneva, 2014. (Geneva).

—. 2016. Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_536440.pdf.

—. 2017a. Proposed resolution concerning fair and effective labour migration governance (Geneva).

—. 2017b. Training employment services providers on how to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Facilitators notes (Geneva).

—. 2017c. Terms of reference: The potential of skills development and recognition for regulated labour mobility in the IGAD region – A scoping study covering Djibouti, Ethiopia, Kenya, Uganda and Sudan. July – September 2017. Available at: https://erecruit.ilo.org/public/hrd-cl-vac-view.asp?jobinfo_uid_c=35245&vaclng=en.

—. 2017d. Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape, Report IV, International Labour Conference, 106th Session, Geneva, 2017 (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550269.pdf.

—. 2017e. “Support to the Reintegration of Returnees in Ethiopia”. Available at: http://www.ilo.org/addisababa/technical-cooperation/WCMS_402981/lang--en/index.htm [05 Nov. 2017].

—. 2017f. How to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Guide for employment services providers (Geneva).

—. 2018a. Women and men in the informal economy: A statistical picture (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm.

—. 2018b. Guidelines concerning statistics of international labour migration (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648922.pdf.

—. 2018c. The involvement of employer organisations in the governance of skills systems: A literature review (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_685645.pdf.

—. 2018d. Lessons learned and emerging good practices of ILO's Syria crisis response in Jordan and Lebanon (Beirut). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_649484.pdf.

—. 2018e. Guidelines concerning measurement of qualifications and skills mismatches of persons in employment (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648557.pdf» https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648557.pdf.

—. 2018f. "ILO to pilot a youth employment services centre in Ethiopia", press release, 6 Mar. Available at: https://www.ilo.org/africa/media-centre/pr/WCMS_620017/lang--en/index.htm

International Labour Organization (ILO); African Union Commission (AUC). 2016. Skills portability at regional economic community and continental level: Review and policy advice, unpublished.

International Labour Organization (ILO); International Organization for Migration (IOM); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2018. "Global Skills Partnership on Migration: Key messages from partners". Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_653993.pdf.

ILOSTAT (2019) "Country data: Ethiopia". Available at: https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page21.jspx;ILOSTATCOOKIE=h73az28Zrzkp-VsbbGJx5cLyHDG07lhrGH_83zz0bscks3clS7xy!-1102363596?_afrLoop=4911731461980371&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D4911731461980371%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D17uewqnhy8_4

International Monetary Fund (IMF). 2018. "Somalia: 2017 Article IV consultation and first review under the staff-monitored program – Press release; staff report; and statement by the Executive Director of Somalia", IMF Country Report No. 18/55 (Washington, DC).

International Organization for Migration (IOM). 2009. IOM Tracking of Returns Project: Total returns to Southern Sudan and Southern Kordofan post CPA to December 2009. Available at: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/docs/tracking_returns_annual_report_dec2009.pdf.

—. 2015a. Human trafficking and smuggling of migrants in the context of mixed migration flows: State of play in the IGAD Region, background paper for the Sixth IGAD Regional Consultative Process on Migration, Djibouti, 28–29 Oct. (Addis Ababa, IOM).

—. 2015b. Migration in Uganda: A rapid country profile 2013 (Kampala, IOM). Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_uganda_25feb2015_web.pdf [14 Jan. 2018].

—. 2015c. Migration in Kenya: A country profile 2015 (Nairobi). Available at: https://publications.iom.int/books/migration-kenya-country-profile-2015 [22 Jan. 2018].

—. 2018. Migration in Kenya: A country profile 2018 (Nairobi). Available at: https://publications.iom.int/books/migration-kenya-country-profile-2018.

Japan International Cooperation Agency (JICA). 2012. Livelihood and employment promotion in conflict affected countries: Final report. Available at: https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/JICALivelihoodImprovementandEmploymentPromotioninConflictAffectedCountries.pdf

Joseph, J.J. 2013. "South Sudan: Vocational training centers across the country to embark on long term courses", press release, 6 Sep. (allAfrica). Available at https://allafrica.com/stories/201309080083.html.

Keevy, J. 2011. "The recognition of qualifications across borders: The contribution of regional qualifications frameworks", paper prepared as input to the UNESCO World Report on TVET, October 2011.

Keevy, J.; Chakroun, B. 2015. Level-setting and the recognition of learning outcomes: The use of level descriptors in the twenty-first century (Paris, UNESCO).

—. 2018. Digital credentials in the 21st century: Implications for the recognition of learning (Paris, UNESCO).

Keevy, J.; Chakroun, B.; Deij, A. 2010. Transnational qualifications frameworks (Turin, European Training Foundation).

Kenya National Bureau of Statistics. 2016. Economic survey 2016. Popular version (Nairobi, KNBS).

Kireyev, A.P. 2017. Growth inclusiveness in Djibouti, IMF Working Paper WP/17/93 (IMF). Available at: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/04/13/Growth-Inclusiveness-in-Djibouti-44835.

Koffi, Y.G.; Soares Da Gama, F. 2018. "South Sudan", 2018 African Economic Outlook Country Note (African Development Bank). Available at: https://www.afdb.

org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/country_notes/South_Sudan_country_note.pdf.

Kosar, W. 2013. "South Sudan: Ready for business?" (Hogan Lovells). Available at: https://www.hoganlovells.com/~/media/hogan-lovells/pdf/africa-microsite/publication2013/south_sudan_-_hogan_lovells_march_2013.pdf?la=en.

Krishnan P.; Shaorshadze, I. 2013. "Technical and vocational education and training in Ethiopia", IGC Working Paper (London, International Growth Centre). Available at: http://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/09/Krishnan-Shaorshadze-2013-Working-Paper.pdf.

Lavenex, S.; Jurje, F.; Givens, T.; Buchanan, R. 2015. "Regional migration governance", in T.A. Börzel and T. Risse (eds.): Oxford handbook of comparative regionalism (Oxford University Press).

Lumara, O. 2019. "South Sudan begins screening foreigners", in African News Online, 12 Jan. Available at: http://www.africanews.online/soudan-du-sud/south-sudan-begins-screening-foreigners-gurtong-trust-editorial/.

Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG). 2017. "Sudan migration profile: Study on migration routes in the East and Horn of Africa" (Maastricht). Available at: https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1517477283.pdf.

McBride, V.; Keevy, J. 2010. "Is the national qualifications framework a broken promise?: A dialogue", in Journal of Educational Change, Vol. 11, No. 2, pp. 193–203.

Mednick, S. 2019. "In South Sudan, aid groups brace for returnee uncertainty", in Devex, 2 Apr. Available at: https://www.devex.com/news/in-south-sudan-aid-groups-brace-for-returnee-uncertainty-94587.

Ministère de l›éducation Nationale de la Formation Professionnelle (MENFOP) [Djibouti]. 2017. "Website for technical secondary education". Available at: http://www.education.gov.dj/index.php/enseignement-secondaire-technique.

Ministere de l'Education Nationale et de la Formation Professionannelle, Direction de la Planification Service Statistique (MENFOP-DP) [Djibouti]. 2016. Annuaire statistique 2015–2016 (Djibouti).

Ministry of Agriculture, Forestry, Cooperatives and Rural Development [South Sudan]. 2016. South Sudan Social Safety Net and Skills Development Project: Environmental and Social Management Framework, SFG1885. Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/530851468107370921/Environmental-and-social-management-framework.

Ministry of Education [Ethiopia]. 2008a. National Technical & Vocational Education and Training Strategy, 2nd ed. (Addis Ababa). Available at: http://info.moe.gov.et/tv/engstr.pdf.

—. 2008b. Conceptual framework for the development of the Ethiopian National Qualifications Framework, consultative document prepared by the ENQF Taskforce (Addis Ababa).

Ministry of Education and Sports [Uganda]. 2012. Skilling Uganda: BTVET Strategic Plan 2012/3–2021/2 (Kampala).

Ministry of Education, Culture and Higher Education (MOECHE) [Somalia]. 2017. Education Sector Strategic Plan 2018–2020 (Somalia).Ministry of Education, Science and Technology (MOEST) [South Sudan]. 2014. Policy for alternative education systems. Available at: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/AES%20policy%20%2019.6.14.pdf. Ministry of Education, Science and Technology (MOEST) [South Sudan]. 2013. National Technical and Vocational Education and Training Strategy (Fourth draft) (Juba).

Ministry of Finance and Economic Development [Ethiopia]. 2013. "Brief note on the 2012/13 GDP Estimates Series" (Addis Ababa).

Ministry of Finance and Planning [South Sudan]. 2018. National Development Strategy: Consolidate peace and stabilise the economy July 2018 –June 2021. Available at: http://grss-mof.org/wp-content/uploads/2018/11/NDS-4-Print-Sept-5-2018.pdf.

Ministry of General Education and Instruction (MOGEI) [South Sudan]. 2017. National Educational Statistics for the Republic of South Sudan 2016. (Juba).

Ministry of General Education and Instruction (MOGEI) [South Sudan]; International Institute for Education Planning (IIEP). 2017. South Sudan education sector analysis, 2016: Planning for resilience (Paris, IIEP). Available at https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/50/South_Sudan_Education.pdf.

Ministry of Human Resources Development and Labour, Directorate General of Planning and Monitoring [Sudan]; International Labour Organization (ILO). 2013. Sudan Labour Force Survey 2011.

Ministry of Labour and Social Affairs [Somalia] (MOLSA). 2019. National Education Policy (Mogadishu).

Ministry of Urban Development and Housing [Ethiopia]. 2012. Micro and Small Enterprise Development Policy & Strategy, 2nd ed. (Addis Ababa).

National Planning Authority [Uganda]. 2015. Second National Development Plan 2015/16–2019/20, draft for approval.

Nokelainen, P.; Smith, H.; Rahimi, M.A.; Stasz, C.; James, S. 2012. What contributes to vocational excellence?: Characteristics and experiences of Competitors and Experts in WorldSkills London 2011 (Madrid, WorldSkills Foundation).

Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT). 2016. NOKUT's Qualifications Passport for Refugees: Pilot project February–May 2016 (Trondheim).

Norwegian Refugee Council. 2017. "More refugees flee to Uganda than across Mediterranean", press release, 25 Jan. Available at: https://www.nrc.no/news/2017/january/more-refugees-flee-to-uganda-than-across-mediterranean [4 Mar. 2018].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. "Is this humanitarian migration crisis different?", Migration Policy Debates No.7 (Paris).

—. 2016. Making integration work: Refugees and others in need of protection (Paris).

—. 2017. Making integration work: Assessment and recognition of foreign qualifications (Paris).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); International Labour Organization (ILO). 2018. How immigrants contribute to developing countries' economies (Paris, OECD).

Oucho, J.O. 2012. "International migration: Trends and institutional frameworks from the African perspective", in J.M. Pizarro and L.R. Finardi (eds.): Development, institutional and policy aspects of international migration between Africa, Europe and Latin America and the Caribbean (Santiago, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean), pp. 147–188.

Oxford Business Group. 2016. The Report: Djibouti 2016 (Oxford).

Oqubay, A. 2018. The structure and performance of the Ethiopian manufacturing sector, Working Paper Series No. 299 (Abidjan, African Development Bank Group). Available at: https://www.tralac.org/images/docs/13204/the-structure-and-performance-of-the-ethiopian-manufacturing-sector-afdb-wps-299-june-2018.pdf.

Pantuliano, S.; Buchanan-Smith, M.; Murphy, P. 2008. The long road home: Opportunities and obstacles to the reintegration of IDPs and refugees returning to Southern Sudan and the Three Areas – Report of Phase I (London, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute).

Puntland Government of Somalia, Ministry of Education and Higher Education. 2017. Education Sector Strategic Plan (ESSP) 2017–2021 (Garowe,). Available at: https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/somalia-gpe-puntland-essp-2017-2021.pdf.

Rahmato, D.; Ayenew, M. (eds.). 2018. Challenges and opportunities for inclusive development in Ethiopia. Proceedings of conferences held in 2017 (Addis Ababa, Forum for Social Studies).

ReliefWeb. 2019. "Mental Health and Psychosocial Support Network: MHPSS Technical Advisor – South Sudan", job posting. Available at: https://reliefweb.int/job/2974143/mhpss-technical-advisor-flying-team-south-sudan.

Republic of Djibouti. 2015. SCAPE: Strategy of Accelerated Growth and Promotion of Employment 2015–2019. Available at: http://planipolis.iiep.unesco.org/en/2015/scape-strategy-accelerated-growth-and-promotion-employment-2015-2019-6306.

Republic of Kenya. 2007. Kenya Vision 2030: The popular version (Nairobi).

Richmond, A. 2015. Preliminary review of country studies on occupational licensing. Benefits and shortcomings in limiting entry on the labour market, draft report prepared for the ILO.

Riffell, M.. 2006. Recognizing the prior learning (RPL) of immigrants to Canada: Moving towards consistency and excellence (Canadian Association for Prior Learning Assessment).

Samuel Hall. 2015. Investing in Somali youth: Exploring the youth-employment-migration nexus in Somaliland and Puntland: Final report (International Organisation for Migration).

Scalabrini migration study centers. 2017. International Migration Policy Report: Responsibility sharing for large movements of refugees and migrants in need of protection (New York, Center for Migration Studies of New York).

Seid, Y.; Taffesse, A.S.; Ali, S.N. 2016. Ethiopia – An agrarian economy in transition (Brookings Africa Growth Initiative; Development Policy Research Unit, University of Cape Town; and UNU-WIDER). Available at: https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/08/global_20160816_ethiopia_economy.pdf.

Shape Afrika. 2014. Performance evaluation of Youth Enterprise Development Fund Projects, June 2014, Youth Enterprise Development Fund Report. Available at: www.shapeafrika.com.

Simkins, T. 1977. Non-formal education and development: Some critical issues (Manchester, University of Manchester, Department of Adult & Higher Education).

Singh, M.; Idris, H.; Chehab, M. 2018. Pathways to empowerment: Recognizing the competences of Syrian refugees in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey (Hamburg, UIL).

Sluga, N. 2009. “Still a long way to go: Local integration of IDPs in Yei, Southern Sudan”, paper prepared for the 2nd Expert Seminar on Protracted Internal Displacement. Available at: http://southsudanhumanitarianproject.com/wp-content/uploads/sites/21/formidable/Sluga-2011-Still-a-Long-Way-to-Go-Local-Integration-of-IDPs-in-Yei-Southern-Sudan2-annotated.pdf.

Sorenson, N.N. 2004. The development dimension of migrant remittances, Migration Policy Research Working Papers Series No. 1 (IOM).

South African Qualifications Authority (SAQA). 2005. Criteria and guidelines for the evaluation of foreign qualifications (Pretoria).

—. 2006. “Criteria and guidelines: Evaluation of foreign qualifications”, Discussion Document, unpublished.

South Sudan NGO Forum, 2018. “The South Sudan NGO Forum National NGO Expo”. Available at https://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2018-11/NNGO-expo-press-release.pdf

Southern African Development Community (SADC). 2011. Concept paper and implementation plan for the SADC Regional Qualifications Framework, unpublished.

—. 2013. SADC Labour Migration Policy (Draft), unpublished.

Southsudan.net. 2019. “Geograophy [sic] of South Sudan”. Available at: http://www.southsudan.net/geograophy-of-south-sudan/#Borders.

SPARK. 2018. “Migrant Entrepreneurship (MEP)”. Available at: www.spark-online.org/projects/migrant-entrepreneurship/.

Stiftung Entwicklung und Frieden. 2016. Regional migration governance in the African continent: Current state of affairs and the way forward (Bonn).

Sullivan, D.P. 2018. Displaced nation: The dangerous implications of rushed returns in South Sudan (Washington, DC, Refugees International).

Taylor, N.; Keevy, J. 2018. “The role of teaching councils and teaching commissions with a special focus on Southern Africa”, literature review prepared for UNESCO Regional Office for Southern Africa, unpublished.

Teferra, T.; Asgedom, A.; Oumer, J.; Woldehanna, T.; Dalelo, A.; Assefa, B. 2018. Ethiopian Education Development Roadmap (2018–30): An integrated executive summary (Addis Ababa, Ministry of Education, Education Strategy Center). Available at: https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2018/ethiopian-education-development-roadmap-2018-30-integrated-executive-summary-draft-discussion.

Teshome, M. 2016. “Revisiting nation›s TVET strategy implementation”, in Ethiopian Herald, 14 Sep. Available at: http://www.ethpress.gov.et/herald/index.php/society/item/5960-revisiting-nation-s-tvet-strategy-implementation.

Tibebu, H. 2016. “Ethiopia competency assessment for ensuring future development”, in Ethiopian Herald, 13 Jan. Available at: http://www.ethpress.gov.et/herald/index.php/technology/item/3398-competency-assessment-for-ensuring-future-development.

Trizmiel, B. 2016. “Qualifications and the recognition of refugee learning– The case of Lebanon”, thesis proposal, University College London, Institute of Education.

Twijnstra, R. 2011. “‘Reaspora’ entrepreneurs in South Sudan”, Human Security in Fragile States Research Brief No. 1 (IS Academy). Available at: https://www.researchgate.net/publication/303974592_›Reaspora_Entrepreneurs_in_South_Sudan›_IS_Academy_Human_Security_in_Fragile_States_Research_Brief_1_July_2011.

Uganda Bureau of Statistics. 2014. National Population and Housing Census 2014: Main report (Kampala).

United Nations (UN). 2018a. “Somali Durable Solutions Initiative”, factsheet, Jan.

—. 2018b. YES evaluation report (Washington, DC).

—. 2019. ”Country facts”. Available at: https://www.un.int/djibouti/djibouti/country-facts.

United Nations Children’s Fund (UNICEF). 2017a. “Djibouti Humanitarian Situation Report”, June. Available at: https://reliefweb.int/report/djibouti/unicef-djibouti-humanitarian-situation-report-june-2017.

—. 2017b. “Ethiopia Humanitarian Situation Report”, No. 19, Jan.–Dec. 2017. Available at: https://reliefweb.int/report/ethiopia/unicef-ethiopia-humanitarian-situation-report-19-reporting-period-january-december.

United Nations Children’s Fund (UNICEF); United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). undated. “UNICEF/UNHCR Ethiopia education situation overview of refugee and host communities”.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2012. Economic development in Africa – Report 2012: Structural transformation and sustainable development in Africa (Geneva).

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division; United Nations Children's Fund (UNICEF). 2014a. "Migration profiles: Sudan".

—. 2014b. "Migration profiles: Djibouti".

—. 2017. The International Migration Report 2017 (New York). Available at: https://www.un.org/development/desa/publications/internationalmigration-report-2017.html.

United Nations Development Programme (UNDP); International Labour Organization (ILO). 2014. A roadmap toward a national employment policy for Sudan (Cairo, ILO).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2002. Volume 1: Resolutions, Records of the General Conference, 31st Session, Paris, 15 Oct.–3 Nov. 2001– (Paris).

—. 2014. TVET policy review: South Sudan (Paris).

—. 2015a. Education for All 2015 National Review Report: Ethiopia.

—. 2015b. TVET policy review: Sudan (Paris).

—. 2016. Summary report on the establishment of "certification standards" for Basic Education Teachers in ECOWAS Countries, unpublished.

—. 2017. "UNESCO CapED Programme – TVET System Development in Sudan: Project proposal for Sudan", unpublished.

—. 2018a. A lifeline to learning: Leveraging technology to support education of refugees (Paris).

—. 2018b. "National Qualification Framework started to be developed in Sudan", 9 Oct. Available at: https://en.unesco.org/news/national-qualification-framework-started-be-developed-sudan.

—. 2018c. Rapid assessment of the technical and vocational education and training (TVET) sector in South Sudan: Responding to TVET and vocational provision in crisis. Available at http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/juba/pdf/Rapid_Assessment.pdf.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); Economic Community of West African States (ECOWAS); United Nations Development Programme (UNDP). 2013. Contribution to the development of national and regional qualifications frameworks in ECOWAS sub-region: Regional analysis and perspectives (Dakar, UNESCO).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); Southern African Development Community (SADC). 2018. SADC Regional Framework for Teacher Standards and Competencies, unpublished draft.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2015. World at war: Global trends – Forced displacement in 2014 (Geneva). Available at: http://www.unhcr.org/556725e69.html [19 Jun. 2015].

—. 2016a. Yemen Situation Regional Refugee and Migrant Response Plan: January–December 2016.

—. 2016b. "ReHoPE Strategic Framework". Available at: https://ugandarefugees.org/wp-content/uploads/ReHoPE-2-page-brief-10.11.16.pdf [14 Jan. 2018].

—. 2017. "Ethiopia Refugees and Asylum-seekers as of 30 September 2017", infographic. Available at: https://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopia-refugees-and-asylum-seekers-30-september-2017.

—. 2017a. "South Sudanese refugee response", Population and Operational Update, 15 Dec.

—. 2017b. "UNHCR welcomes Djibouti's new refugee laws", 12 Dec. Available at: http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/12/5a2f9e7f4/unhcr-welcomes-djiboutis-new-refugee-laws.html.

—. 2017c. Working towards inclusion: Refugees within the national systems of Ethiopia (Geneva). Available at: http://www.unhcr.org/5a5e0f0e18.

—. 2018a. "East, Horn of Africa and the Great Lakes Region: Refugees and asylum-seekers by country of asylum as of 31 October 2018", factsheet (Nairobi).

—. 2018b. "Uganda: March 2018", factsheet. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20uGANDA.pdf.

—. 2018c. South Sudan Regional Refugee Response Plan, January 2019 — December 2020 (Nairobi). Available at: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2019-2020%20South%20Sudan%20Regional%20Refugee%20Repsonse%20Plan%20%28December%202018%29.pdf.

—. 2019. "South Sudan – Refugees statistics as of 31 January 2019". Available at: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68177.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). 2018. "UN Habitat and South Sudan government celebrate International Youth Day in Juba", 16 Aug. Available at: https://unhabitat.org/un-habitat-and-south-sudan-government-celebrate-international-youth-day-in-juba/.

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Evaluation Group. 2014. Integration and progress through protection and empowerment of displaced groups in South Sudan: UNIDO Project Number: TF/SUD/12/001, independent evaluation (Vienna, UNIDO).

United Nations Population Fund (UNFPA). 2014. Population estimation survey 2014 for the 18 pre-war regions of Somalia (Nairobi).

University of Juba. 2015. Staff and Students' Statistical Yearbook: 2015–2016 (Juba).

United States Agency for International Development (USAID). 2018. "Growth, Enterprise, Employment & Livelihoods (GEEL)". Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Somalia-GEEL-November-2018.pdf [May 2019].

Vincent-Lancrin, S. 2016. Massive open online courses (MOOCs): Trends and future perspectives (OECD).Van Waeyenberge, E.; Bargawi, H. 2018. Macroeconomic policy, inclusive growth and productive employment in Uganda, Employment Working Paper No. 244 (Geneva, ILO).

Werquin, P. 2010. Recognising non-formal and informal learning: Outcomes, policies and practices (Paris, OECD Publishing).

World Bank. 2010. Stepping up Skills for more jobs and higher productivity (Washington, DC).

—. 2011a. Migration and Remittances Factbook 2011 (Washington, DC).

—. 2011b. Doing business in Juba 2011. (Washington, DC, World Bank and International Finance Corporation).

—. 2015a. Sudan country economic memorandum: Realizing the potential for diversified development (Washington, DC).

—. 2016a. "World Development Indicators", database. Available at: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators.

—. 2016b. Somalia High Frequency Survey 2016. Available at: at: http://microdata.worldbank.org.

—. 2017a. Somali Poverty Profile: Findings from Wave 1 of the Somali High Frequency Survey (Washington, DC).

—. 2017b. "South Sudan Private Sector Development Project". Available at: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P128239.

—. 2018a. Rapid growth in mobile money: Stability or vulnerability?, Somalia Economic Update, No. 3 (Nairobi, World Bank).

—. 2018b. “The World Bank in South Sudan”. Available at https://www.worldbank.org/en/country/southsudan/overview.

—. 2018c. Economic Empowerment Training of Conflict-Affected Youth: Project information document/identification/concept stage (PID), Report No. P167587. Available at: http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/797001528731745806/pdf/Project-Information-Document-PID-Economic-Empowerment-Training-of-Conflict-Affected-Youth-P167587.pdf.

—. 2019a. “The World Bank in Ethiopia”. Available at: https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview.

—. 2019b. South Sudan Economic Brief, April (Washington, DC) Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/300191560955394963/pdf/South-Sudan-Economic-Brief.pdf.

World Vision. undated. “Somalia Resilience Programme (SomReP). Available at: https://www.wvi.org/somalia/somalia-resilience-programme-somrep.

منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union