



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 06.03.2002
COM(2002) 116 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SU ISTRUZIONE E FORMAZIONE NEL CONTESTO DELLA RIDUZIONE DELLA
POVERTÀ NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

SINTESI

La presente comunicazione ha lo scopo di evidenziare l'importanza centrale dell'istruzione nella lotta contro la povertà e nello sviluppo e di presentare un quadro di riferimento generale in cui inserire gli obiettivi, le priorità e le metodologie della Comunità e dei suoi Stati membri in materia di istruzione e formazione nei paesi in via di sviluppo.

Essa illustra la redistribuzione degli aiuti settoriali, **nel senso della riduzione della povertà e alla luce dei suoi recenti impegni internazionali, a favore delle politiche dei paesi in via di sviluppo e in modo complementare rispetto agli altri donatori.** Essa illustra inoltre l'intenzione di concentrare la totalità dei metodi a sua disposizione sul sostegno all'istruzione e alla formazione e a **presentare una piattaforma comune alla Comunità e agli Stati membri.**

Con la presente comunicazione si riconosce il ruolo fondamentale dei paesi e si ribadiscono tre priorità per il sostegno comunitario: **l'istruzione di base, in particolare l'istruzione elementare e la formazione dei professori, la formazione professionale e l'istruzione superiore,** soprattutto a livello regionale.

La strategia prevista è di sostenere l'istruzione di base innanzitutto (sia a livello qualitativo che quantitativo) e di garantire che gli scolari e le scolare abbiano raggiunto un livello accettabile di scolarizzazione prima di accedere alla formazione professionale. L'istruzione superiore sarà affrontata a livello regionale.

Il dialogo politico sulle strategie da adottare in materia di istruzione e formazione deve ispirarsi a i seguenti principi:

- le risorse finanziarie assegnate all'istruzione e alla formazione devono essere incrementate, in particolare per quanto concerne i paesi e le popolazioni più poveri;
- in tale contesto, la Comunità potrà farsi carico, a certe condizioni, delle spese ricorrenti dei bilanci "istruzione";
- i paesi in via di sviluppo devono migliorare l'efficienza e la qualità dei loro sistemi scolastici;
- essi dovranno migliorare l'accesso all'istruzione elementare e, progressivamente, renderla obbligatoria e gratuita;
- l'uguaglianza tra i sessi è di fondamentale importanza;
- l'impatto dell'AIDS sul settore dell'istruzione deve essere preso in considerazione in fase di programmazione;
- allo scopo di proteggere i bambini e in particolare le bambine, nei progetti relativi alla prevenzione dei conflitti, ai conflitti e ai periodi successivi ai conflitti, vanno inseriti interventi nel settore dell'istruzione.

Per quanto riguarda il dialogo sulle politiche e sulle strategie, la Commissione sottolinea l'importanza fondamentale del suo quadro di riferimento per la programmazione, costituito dai documenti di strategia nazionale e, per i paesi ammissibili all'iniziativa HIPC, i documenti di strategia di riduzione della povertà (DSRP), elaborati dai paesi partner.

Infine, l'approccio per individuare e attuare le priorità comunitarie nel settore dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo si basa sui seguenti orientamenti:

- approccio settoriale;
- attenzione al quadro macroeconomico e finanziario;
- attenzione ai problemi e alla partecipazione dei poveri;
- partecipazione degli operatori scolastici e della società civile in senso lato;
- sostegno allo sviluppo istituzionale e al potenziamento delle capacità;
- monitoraggio delle attività e dei risultati tramite l'uso di indicatori;
- miglioramento della complementarità e del coordinamento tra tutti i partner.

Il sostegno settoriale all'istruzione avverrà nella misura del possibile attraverso un sostegno macroeconomico e sulla base di programmi settoriali basati sul dialogo con tutte le parti in causa.

INDICE

SINTESI	2
I. INTRODUZIONE	6
II. L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE: ELEMENTI FONDAMENTALI DELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ	6
1. Il ruolo dell'istruzione e della formazione nella lotta contro la povertà.....	6
2. Il ruolo dei paesi in via di sviluppo	7
3. Gli impegni internazionali.....	7
4. Gli interventi dei donatori e della Comunità.....	8
III. LE PRIORITÀ IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE NEL CONTESTO DELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO.....	9
1. L'istruzione di base e in particolare l'istruzione elementare e la formazione degli insegnanti	9
2. La formazione professionale e lo sviluppo delle competenze: tenere conto della domanda di istruzione	14
3. L'istruzione superiore	15
IV. L'ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ COMUNITARIE NELL'AMBITO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE.....	16
1. Il dialogo politico: i documenti di strategia nazionale della Comunità e i documenti strategici di riduzione della povertà dei paesi partner	16
2. L'approccio settoriale ("sector wide approach")	17
3. Il sostegno macroeconomico e il sostegno al bilancio	17
4. I bisogni e la partecipazione dei poveri.....	18
5. La partecipazione degli operatori del settore (comprese scuole private) e della società civile in senso lato	19
6. Il sostegno allo sviluppo istituzionale e al potenziamento delle capacità	19
7. Il controllo delle attività e dei risultati (indicatori)	19
8. Gli strumenti di finanziamento.....	20
V. COERENZA, COORDINAMENTO E COMPLEMENTARITÀ TRA DONATORI	21
VI. CONCLUSIONE.....	22

Allegato 1 Definizioni	23
Allegato 2 La situazione del settore	24
Allegato 3 Percentuale del totale degli aiuti pubblici allo sviluppo destinata all'istruzione in generale e all'istruzione di base (paesi del Comitato di aiuto allo sviluppo)	26
Allegato 4 Politiche degli Stati membri nei settori di istruzione e formazione.....	27
Allegato 5 Cooperazione comunitaria in materia di istruzione e formazione	33
Allegato 6 Valutazione degli aiuti della Comunità a favore dell'istruzione nei paesi ACP.....	34
Allegato 7 Quadro comune di cooperazione in materia di istruzione superiore	36
Allegato 8 Codice di condotta degli enti finanziatori del settore dell'istruzione.....	37
Allegato 9 Indicatori.....	39

I. INTRODUZIONE

1. L'istruzione e la formazione svolgono un ruolo essenziale nella lotta contro la povertà e nello sviluppo, come confermano gli impegni adottati dalla comunità internazionale.

Il Forum di Dakar ("Istruzione per tutti") dell'aprile 2000 ha ribadito e potenziato l'impegno della Comunità internazionale a favore dell'istruzione elementare universale e obbligatoria entro il 2015.

Gli obiettivi di sviluppo del millennio in materia di istruzione precisano che entro il 2015 tutti i bambini avranno l'obbligo di concludere almeno il ciclo scolastico elementare.

Nella dichiarazione congiunta del novembre 2000, la Commissione e il Consiglio hanno ribadito che l'obiettivo principale della politica di sviluppo della Comunità è la riduzione e, in prospettiva, l'eliminazione della povertà. Tale obiettivo implica il sostegno allo sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile, la promozione dell'integrazione progressiva dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale e la volontà di lottare contro le ineguaglianze. In tale contesto, la Commissione e il Consiglio hanno precisato che la promozione di **un accesso equo ai servizi sociali, ovvero alla sanità e all'istruzione**, è una dimensione fondamentale della lotta contro la povertà.

2. Da quanto sopra consegue che l'obiettivo della presente comunicazione è quello di presentare un nuovo quadro di orientamenti per la Comunità, che precisa il contributo che **il sostegno all'istruzione¹ e alla formazione può fornire alla lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo.**

II. L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE: ELEMENTI FONDAMENTALI DELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ

1. Il ruolo dell'istruzione e della formazione nella lotta contro la povertà

L'istruzione e la formazione esercitano un importante impatto positivo **sulla sanità, sulla partecipazione sociale e politica, sulle pari opportunità, sul tasso di crescita dell'economia, sul reddito e sulla produttività, in particolare in un quadro di redistribuzione equa dei benefici della crescita.** In tale contesto, l'istruzione offre una base di competenze che facilita l'accesso al mondo del lavoro, soprattutto a coloro che non proseguiranno gli studi.

Parallelamente, l'istruzione ha una ricaduta positiva **in termini di governance**: essa può infatti svolgere un ruolo fondamentale nel senso di potenziare la capacità di pretendere dalle autorità maggiore trasparenza e senso di responsabilità e la possibilità quindi di ottenere un migliore accesso alle risorse locali e ai servizi pubblici.

¹ Le definizioni dei diversi livelli di istruzione e formazione sono all'allegato 1.

Allo stesso tempo, è dimostrato che l'istruzione primaria non può svilupparsi e che le economie non possono crescere senza un sistema scolastico in grado di garantire una formazione agli insegnanti e di permettere ad un grande numero di studenti di andare oltre il ciclo elementare e fino al grado universitario. **Lo sviluppo dell'istruzione deve quindi essere equilibrato**, nel senso di garantire la formazione degli studenti ai vari livelli, e la creazione di competenze corrispondenti alla domanda del mercato del lavoro.

L'allegato 2 riporta i dati relativi alla situazione scolastica, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

2. Il ruolo dei paesi in via di sviluppo

L'esperienza dimostra che i paesi in via di sviluppo svolgono un ruolo cruciale, potendo orientare le loro politiche e gli interventi verso il sostegno dei sistemi scolastici. Alcuni paesi sono riusciti ad incrementare significativamente il tasso di scolarizzazione, anche se rimangono problemi notevoli a livello di qualità dell'istruzione.

Le misure essenziali da adottare in questo settore sono: l'aumento dei fondi destinati ai sistemi scolastici, la buona governance, un quadro macroeconomico credibile e stabile e l'appropriazione delle riforme da parte dei governi.

Altri paesi non sono riusciti a trasformare gli impegni internazionali in stanziamenti di bilancio e a favorire le iniziative a favore dei più poveri.

I tassi di scolarizzazione continuano comunque a crescere, anche se non abbastanza velocemente. La crescita demografica ha un'incidenza negativa generale sull'evoluzione dei tassi di scolarizzazione nel mondo e ciò è vero anche in presenza della diminuzione dei tassi di natalità, che del resto varia molto da regione a regione.

3. Gli impegni internazionali

- I paesi in via di sviluppo si sono inoltre impegnati ad aumentare le risorse destinate ai settori sociali in occasione del **vertice sociale mondiale di Copenaghen (1995)**. In tale sede, si è discusso sul principio del 20/20, secondo cui **il 20% degli aiuti ai paesi in via di sviluppo e il 20% del bilancio di tali paesi va destinato ai settori sociali**.
- Il quadro d'azione "Istruzione per tutti" (aprile 2000) ha ribadito l'impegno internazionale a favore di un sostegno all'istruzione di base nel quadro degli obiettivi di sviluppo del millennio, potenziandolo attraverso un maggior numero di interventi ed estendendolo ad altri obiettivi: **"nessun paese che si sia seriamente impegnato per l'istruzione vedrà i suoi sforzi vanificati dalla mancanza di risorse"**. Gli obiettivi emersi possono essere raggruppati come segue:

- Dichiarazione generale sull'istruzione e sulla protezione dei bambini e sull'acquisizione da parte dei giovani delle competenze lavorative;
- l'istruzione elementare obbligatoria gratuita e per tutti entro il 2015;
- il miglioramento del 50% del livello di alfabetizzazione degli adulti e in particolare delle donne, entro il 2015;
- l'eliminazione delle discriminazioni tra i sessi entro il 2005 e l'istituzione delle pari opportunità scolastiche nelle scuole elementari e secondarie entro il 2015;
- il miglioramento complessivo della qualità dell'istruzione, verificabile attraverso indici standard misurabili.

4. **Gli interventi dei donatori e della Comunità**

In un contesto di stagnazione degli aiuti pubblici allo sviluppo, i finanziatori attivi nei paesi in via di sviluppo non hanno aumentato il loro sostegno al settore. Attualmente, la percentuale media di finanziamento dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo da parte dei paesi membri del Comitato per l'assistenza allo sviluppo è di circa il 10%, con differenze che vanno dal 3% degli Stati Uniti al 12% della Comunità europea e degli Stati membri (cfr. allegato 3). La percentuale stanziata a favore dell'istruzione di base è rimasta costante al 15% degli aiuti al settore, un dato che corrisponde quindi all'1,5% degli aiuti totali dei paesi membri del Comitato per l'assistenza allo sviluppo!

- Una recente valutazione esterna relativa ai documenti strategici di riduzione della povertà indica che per i 24 paesi che attualmente beneficiano dell'iniziativa HIPC, i settori sociali non saranno necessariamente oggetto di un sostegno più forte. Anche dopo l'alleggerimento del debito, i paesi stanzieranno ai settori sociali cifre comprese tra il 3% e il 5% del PIL, mentre nel 2001 i tre quarti di tali paesi hanno speso più del 10% delle entrate nel servizio del debito.
- I dati riportati all'allegato 3 rivelano che, in generale, gli Stati membri non concedono all'istruzione di base la priorità rispetto ad altri sottosettori. La Banca mondiale destina attualmente il 7% delle sue risorse, ovvero 1 miliardo di dollari all'anno, all'istruzione sotto forma di prestiti. Le politiche e gli interventi degli Stati membri sono presentati all'allegato 4.
- Gli aiuti attuali della Comunità all'insieme del settore, che sono caratterizzati da una concentrazione in Asia e nell'Africa subsahariana, sono descritti nell'allegato 5. L'assistenza all'istruzione e alla formazione rappresenta circa il 6% dell'insieme degli aiuti della Comunità e una percentuale cospicua di tali aiuti va all'istruzione di base. Gli investimenti attuali, relativi alla fine del 2001, rappresentano circa 2 miliardi di euro.
- Una **recente valutazione dell'assistenza della Comunità ai paesi ACP** nel settore dell'istruzione relativa al 7° e all'8° FES (1990-2000) ha rivelato una crescita nominale, ma non sostanziale, degli aiuti. Il cambiamento di priorità a favore dell'istruzione di base ha influenzato positivamente il trasferimento di fondi verso tale grado di insegnamento, ma il nesso tra istruzione e lotta contro la povertà è stato riconosciuto solamente dopo la formulazione della maggior parte dei programmi. Il sostegno macroeconomico mirato è considerato un approccio che incrementa il finanziamento dei sistemi scolastici. La valutazione ha altresì rivelato che per quanto

concerne l'impatto e la qualità degli aiuti all'istruzione è necessario potenziare gli sforzi. Essa conclude raccomandando in generale di limitare il numero di progetti, di adottare nella misura del possibile un approccio settoriale e di favorire il potenziamento istituzionale e un maggiore coordinamento tra donatori (allegato 6).

La Commissione tiene conto dell'esperienza tratta da tale valutazione per la programmazione del 9° FES (ACP) e la programmazione relativa ad altre regioni.

III. LE PRIORITÀ IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE NEL CONTESTO DELLA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Le priorità della Comunità in materia di istruzione e formazione sono:

- **L'istruzione di base (e in particolare l'istruzione elementare) e la formazione degli insegnanti;**
- **La formazione professionale;**
- **L'istruzione superiore, soprattutto a livello regionale.**

Fissando tali priorità, la Commissione:

- Ubbidisce alla necessità di ripensare le priorità nel contesto dell'appropriazione da parte dei paesi e del coordinamento e della complementarità con gli altri donatori, in particolare con gli Stati membri;
- È cosciente che non è possibile, in pratica, isolare un livello di istruzione dall'altro, né il sistema scolastico dal contesto esterno, attraverso cui esso si integra nella vita professionale e civica;
- Si conforma alla priorità strategica universalmente accettata al Forum di Dakar ovvero all'accesso dei bambini all'istruzione di base gratuita comprendente la prima infanzia e il livello elementare (formale e non formale).

1. L'istruzione di base e in particolare l'istruzione elementare e la formazione degli insegnanti

a) Le risorse complessive destinate all'istruzione, in particolare all'istruzione elementare, devono essere aumentate in misura significativa.

- La responsabilità principale dell'attuazione del programma dell'istruzione per tutti (IPT) spetta ai governi dei paesi in via di sviluppo. Un chiaro segnale di impegno in tal senso sarà la capacità di **riassegnare le risorse finanziarie favorendo l'istruzione**, in particolare **l'istruzione elementare** - che costituisce la componente più importante dell'istruzione di base e quella in cui la Comunità può svolgere un ruolo importante come catalizzatore, in particolare attraverso il suo sostegno finanziario e come garante del fatto che gli stanziamenti siano indirizzati verso le regioni e i gruppi di popolazione più svantaggiati e verso i paesi in cui gli altri donatori non investono sufficientemente in tale settore.

- **La comunità internazionale favorirà i paesi che con maggiore decisione si impegnano nel progetto IPT, in particolare quelli che tengono conto dei bisogni delle fasce più povere della popolazione, incoraggiano la scolarizzazione delle bambine, agevolano l'accesso all'istruzione, eliminando per esempio gli ostacoli all'accesso all'istruzione, per esempio le tasse di iscrizione.**

b) È necessario migliorare l'efficienza dei sistemi scolastici.

Il solo aumento delle spese all'istruzione non basta a garantire un vero progresso nel settore. Nei diversi paesi, a parità di risorse, l'efficacia dei sistemi scolastici può essere molto diversa.

I paesi devono innanzitutto migliorare l'efficienza del sistema scolastico. Gli elementi che permettono di compiere progressi in questo senso sono l'aumento della spesa a favore dell'istruzione elementare, costi unitari ragionevoli e un basso tasso di ripetenza.

I finanziatori si impegneranno ad esaminare le strategie scolastiche con i paesi ammissibili, per ottimizzare gli effetti del sostegno finanziario che essi possono fornire a tali strategie. In tale contesto, La definizione dell'importo dell'aiuto all'istruzione non può avere luogo **a livello globale, ma solamente a livello di singolo paese.**

c) I paesi devono agevolare l'accesso alla scolarizzazione e istituire progressivamente la gratuità della scuola elementare.

La presenza di tasse di iscrizione - anche se ridotte - induce spesso i genitori a non mandare i figli a scuola. **Esiste oggi una coincidenza di vedute a livello mondiale sulla necessità di una scuola elementare gratuita e aperta a tutti (IPT).**

L'adozione dell'obbligatorietà e della gratuità della scuola elementare rappresenta un problema finanziario supplementare. La Comunità deve quindi aiutare i paesi che si dimostrano decisi in questo senso.

L'aumento del numero di alunni rappresenta anche un mezzo di lotta contro il lavoro minorile e di rispetto della convenzione 182 che vieta le forme più estreme di lavoro minorile e che fa parte delle **convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)**, che la Commissione si è impegnata ad applicare.

d) Le risorse destinate all'istruzione dovrebbero concentrarsi sui bisogni più immediati, favorendo quindi le fasce di popolazione più povere, che hanno un accesso limitato all'istruzione.

Le priorità riguardano soprattutto: le **aree rurali** rispetto alle aree urbane, dove la scolarizzazione è meno problematica, come dimostrano i tassi di scolarizzazione nettamente più alti, per quanto anche nelle città, la povertà rappresenti un fattore deterrente; le **bambine** e le donne; i **bambini e gli adulti** con bisogni specifici (handicappati, orfani, ecc.); le **popolazioni indigene**, di cui è necessario rispettare i bisogni peculiari, in particolare attraverso il dialogo interculturale.

L'**equilibrio città/campagna** va analizzato attentamente, incoraggiando per esempio gli alunni delle zone rurali a proseguire gli studi o la formazione in loco, una strategia per la quale è necessario disporre di istituti professionali e di istruzione secondaria e superiore in ogni provincia. La Comunità dovrà quindi favorire, durante il processo di

decentramento, il **sostegno finanziario a livello di provincia dei paesi beneficiari nell'ambito di programmi settoriali.**

La soluzione dei bisogni immediati di tali zone consiste nella costruzione di scuole, che siano più accessibili alle fasce povere della popolazione, e nella **formazione di nuovo personale.**

e) **L'uguaglianza tra i sessi è una priorità fondamentale legata all'accesso all'istruzione e alla sua equità e qualità.**

Il programma IPT implica un impegno forte per l'uguaglianza tra i sessi nell'ambito dell'istruzione. Nonostante la differenza diminuisca, le bambine continuano a risultare meno scolarizzate dei bambini. Le politiche scolastiche devono quindi basarsi su analisi di genere, una dimensione che deve essere inserita anche a livello di formazione degli insegnanti, in modo da creare programmi che stimolino la richiesta di scolarizzazione per le bambine e aprano opportunità di lavoro per le donne nel campo dell'insegnamento.

Per ridurre la discriminazione sessuale presente nei sistemi scolastici, la Commissione raccomanda che vengano presi in considerazione i punti seguenti nel dibattito sulle strategie nazionali e sui programmi settoriali.

- Una politica nazionale di promozione del ruolo della donna;
- campagne di sensibilizzazione sull'importanza della scolarizzazione per le bambine, destinata a i genitori;
- programmi scolastici e materiali didattici privi di stereotipi di genere;
- infrastrutture scolastiche più adeguate e meglio distribuite, in particolare nelle zone rurali, **poiché la lontananza della scuola rappresenta uno degli ostacoli più gravi alla scolarizzazione delle bambine.** Soprattutto nel caso del proseguimento degli studi, è importante che i collegi si trovino vicino ai luoghi di residenza degli allievi;
- misure per convincere i genitori a operare scelte scolastiche favorevoli alle bambine, non solamente negli ambiti tradizionali;
- misure per rafforzare la presenza delle donne nel corpo insegnante;
- strumenti di analisi e di interpretazione dei dati che permettano di misurare il rendimento scolastico delle bambine;
- la consultazione e la partecipazione delle parti interessate (famiglie, esperti, ONG, ecc.) alla fase di programmazione delle politiche scolastiche.

f) **La qualità dell'istruzione è importante quanto la quantità.**

Il **miglioramento qualitativo** dipende dai contenuti dei programmi scolastici e dalla loro capacità di adattarsi alle situazioni locali; per questa ragione, di questo aspetto possono occuparsi solamente le autorità nazionali e gli operatori della società civile attivi nel campo dell'istruzione. I singoli paesi devono quindi dare la giusta importanza **alle capacità acquisite dagli alunni e non solo all'espansione della scolarizzazione.**

La questione della qualità è collegata con quella dello **stimolo della richiesta di istruzione**. Tra le azioni che possono stimolare la richiesta di istruzione possiamo citare: l'assistenza a i bambini più piccoli (IPT); la valorizzazione dell'istruzione delle bambine; la disponibilità di strutture per l'istruzione secondaria; i programmi di alfabetizzazione per adulti; i partenariati tra scuole, genitori e comunità e gli interventi con valenza sanitaria a scuola (alimentazione, mense scolastiche).

Le misure specifiche che contribuiscono al miglioramento della qualità dell'offerta formativa sono: la partecipazione delle comunità alla gestione delle politiche scolastiche; **l'aumento del numero del personale insegnante e direttivo e il miglioramento del loro status e della loro formazione**, che costituiscono priorità assolute; la concretezza e la flessibilità dei programmi scolastici; la possibilità di verificare i risultati pedagogici, per misurare i progressi in termini non solo quantitativi e la disponibilità e l'utilizzo adeguato di materiali pedagogici appropriati (testi scolastici).

La **lingua di insegnamento** (in particolare la lingua materna e la lingua veicolare) svolge un ruolo essenziale nell'accesso all'istruzione e nella qualità dell'insegnamento.

In molti paesi dell'Africa subsahariana e dell'Asia del Sud l'ambiente scolastico è povero. **Lo sviluppo, la manutenzione e l'ubicazione delle infrastrutture scolastiche** svolge un ruolo cruciale a livello di qualità dei risultati. È opportuno sottolineare a tale proposito l'importanza di situare le scuole il più vicino possibile agli alunni.

La Commissione sottolinea inoltre l'importanza di introdurre, ove possibile, nei programmi elementi fondamentali di **tutela dei diritti dell'uomo e di democrazia, inseriti in un contesto di educazione alla pace e al rispetto delle diversità culturali**.

g) L'impatto dell'AIDS sui sistemi scolastici richiede un'attenzione maggiore da parte dei paesi in via di sviluppo e dei finanziatori

L'AIDS ha un impatto sul settore dell'istruzione e quest'ultima può svolgere un ruolo fondamentale a livello di prevenzione dell'epidemia e di salute delle persone colpite.

- L'AIDS incide sui sistemi scolastici in due modi: da una parte, si osserva una crescente pressione sul sistema scolastico affinché esso fornisca informazioni sulla malattia e dall'altra l'AIDS può avere un effetto negativo sul sistema scolastico (meno alunni e insegnanti, quindi meno classi), e sui metodi didattici e le modalità di apprendimento e sulla qualità dell'istruzione (a causa dell'elevato numero di assenze di insegnanti e alunni).
- La mancanza di istruzione e la povertà rappresentano gravi ostacoli alla lotta contro l'AIDS. L'istruzione può infatti svolgere un ruolo fondamentale per limitare l'estensione della malattia e per limitarne gli effetti. Le esperienze di Thailandia e Uganda dimostrano che la volontà politica dei governi di utilizzare l'istruzione come arma contro l'AIDS, introducendo programmi scolastici adeguati, può avere un effetto positivo.

- Gli altri strumenti di prevenzione comprendono la fornitura di materiali didattici adeguati, il reclutamento di insegnanti grazie ad un finanziamento specifico, l'assistenza agli alunni orfani, il potenziamento dei fondi sociali comunitari, le campagne di informazione nelle scuole e l'introduzione di programmi educativi specifici nei programmi sanitari.

h) L'istruzione deve essere protetta e riattivata durante e dopo i conflitti.

La metà dei bambini non scolarizzati vive in uno dei 73 paesi in crisi o che escono da un conflitto e che in questi stessi paesi vive l'82% dei 113 milioni di bambini in età scolare che non hanno accesso all'istruzione elementare.

Nel quadro delle misure adottate per prevenire i conflitti, l'istruzione dovrebbe svolgere un ruolo essenziale nella promozione della coesione sociale e della cultura della pace. Da questo punto di vista, i contenuti dei programmi scolastici, i testi scolastici e la lingua d'insegnamento costituiscono elementi fondamentali.

Nei periodi di conflitto, durante i quali la funzionalità dei sistemi scolastici viene completamente alterata, è necessario attuare misure speciali intese a proteggere i bambini, in particolare le bambine, e garantire un livello di istruzione minimo.

I paesi in transizione o in crisi non dispongono di strategie e strumenti sufficienti, ma non devono essere abbandonati. Essi devono al contrario ricevere, come i paesi che hanno messo a punto un programma articolato ed equilibrato, gli aiuti necessari che permettano loro di raggiungere gli obiettivi del programma IPT.

Nei periodi del dopoguerra, i governi e i finanziatori devono ricostruire le infrastrutture scolastiche e ripristinare le risorse umane necessarie alla ripresa della scolarizzazione.

Nelle sue comunicazioni sui legami tra gli aiuti d'emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo dell'aprile 1996, (COM(96)153) e dell'aprile 2001 (COM(2001)153 def.) la Commissione ha sottolineato la necessità di tenere conto negli interventi urgenti anche degli obiettivi di sviluppo a lungo termine, e quindi degli obiettivi in materia di istruzione.

Concretamente, la Comunità e gli Stati membri devono accordarsi sui seguenti principi:

- l'istruzione deve diventare una componente fondamentale delle politiche relative ai periodi di crisi;
- l'istruzione è un elemento fondamentale dei programmi di ricostruzione.

i) È necessario aumentare considerevolmente la conoscenza dei programmi in materia di istruzione che hanno una rilevanza sul settore dello sviluppo.

L'aumento delle conoscenze significa **innanzitutto il miglioramento delle statistiche su istruzione e formazione**. Molti paesi in via di sviluppo, in effetti, non dispongono di tutti i dati che permettono di elaborare politiche scolastiche efficaci. Una buona statistica può invece aiutare a identificare i gruppi con gravi problemi di scolarizzazione o di abbandono scolastico nonché il fabbisogno finanziario. Anche per i donatori, le statistiche attendibili costituiscono un mezzo necessario di programmazione, gestione e valutazione dell'aiuto.

Migliorare le conoscenze significa anche **approfondimento e scambio di conoscenze** sul modo in cui le politiche scolastiche sono attuate e sugli insegnamenti da trarre per un'eventuale, prudente, applicazione in altri paesi. In questo ambito rientrano per esempio la qualità dell'istruzione, l'uguaglianza tra i sessi e l'istruzione a distanza.

2. **La formazione professionale e lo sviluppo delle competenze: tenere conto della domanda di istruzione**

- a) La formazione può essere effettuata nei centri specializzati sotto forma di tirocinio, a distanza, disponendo dei mezzi tecnici adeguati, o direttamente sul luogo di lavoro. L'educazione tecnica e la formazione professionale sono necessarie alla creazione di un sistema scolastico in grado di offrire un'alternativa agli studenti che abbandonano il ciclo di studi per fornire mano d'opera qualificata. Tuttavia, il tentativo di rendere la scuola un centro misto di scolarizzazione e di formazione ha prodotto, praticamente ovunque, un abbassamento del livello dell'istruzione, senza pertanto offrire un livello di formazione professionale ritenuto adeguato dai datori di lavoro.
- b) Risulta quindi necessario sostenere le strategie, i sistemi e i processi scolastici che favoriscono **la domanda di istruzione e l'acquisizione delle competenze necessarie alla crescita economica di un paese** e all'aumento della produttività e dell'efficienza dei lavoratori. Ogni strategia di sviluppo deve quindi tenere conto, nel quadro di una strategia di riduzione della povertà, dei rapporti complessi tra istruzione, competenze e occupazione.
- c) I paesi in via di sviluppo devono quindi adottare **approcci innovatori, che superano il settore dell'istruzione formale, che promuovono la scolarizzazione delle bambine oltre il livello elementare, che favoriscono il lavoro autonomo e l'accesso ad altre forme di capitale (terreni, credito) in particolare per le donne, che sviluppano un ambiente favorevole all'espansione del settore privato e che assicurano l'acquisizione permanente delle competenze**. In tale contesto, lo sviluppo dell'acquisizione delle competenze nei programmi di alfabetizzazione degli adulti è essenziale, soprattutto per le donne.

Analogamente, per aumentare il tasso di scolarizzazione, le scuole secondarie devono essere **collegate con il mercato del lavoro**. Le imprese devono creare dei **partenariati** per potenziare le sinergie con la scuola.

- d) Ciò implica l'attuazione di **politiche occupazionali che mettono in relazione sviluppo delle competenze professionali e mondo del lavoro**, e che possono comprendere: aiuti alla ricerca del lavoro, il miglioramento dei servizi legati al lavoro, programmi di formazione mirata combinati con fonti alternative di reddito, aiuti diretti alla creazione di posti di lavoro e altre misure relative alle politiche strutturali di accompagnamento, compreso lo sviluppo del settore privato. Anche la stretta cooperazione con le imprese per calibrare domanda e offerta svolge un ruolo importante in tale approccio. **Ciò dovrebbe rappresentare una priorità per la Comunità nel quadro del dialogo politico.**

La necessità citata in precedenza di migliorare la qualità dell'insegnamento, il numero di insegnanti, la qualità degli strumenti statistici e lo scambio di conoscenze vale anche per la formazione professionale.

3. L'istruzione superiore

- a) Il sostegno all'istruzione superiore è innanzitutto un elemento necessario del programma IPT. Gli insegnanti e i programmatori sono formati a livello universitario e gli istituti di questo livello sono anche centri di ricerca sull'istruzione. Il sostegno all'istruzione superiore accademica, tecnica e professionale è necessario quanto il sostegno alla scuola elementare.

Il sostegno all'istruzione di livello superiore è necessario anche in relazione allo sviluppo istituzionale del paese, che è diventato ormai una parte essenziale dei programmi in tutti i settori della cooperazione allo sviluppo.

In tale contesto, **la tecnologia dell'informazione e le telecomunicazioni** possono avere un impatto positivo sulla gestione, l'attuazione, il contenuto e la qualità dei servizi educativi di tutto il mondo. Tale tecnologia, **che costituisce un mezzo e non un fine**, può contribuire a migliorare l'organizzazione dei sistemi scolastici, l'accesso ad essi (formazione dei maestri elementari, lingue straniere, formazione all'estero, ecc.) e la qualità (accesso ad una gamma più ampia di conoscenze, sostegno alle reti, ecc.). **È il caso, per esempio della formazione a distanza degli insegnanti**.

- b) **La cooperazione tra istituti europei e istituti dei paesi terzi sembra essere una modalità utile di sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca ed è soprattutto a livello regionale che tale cooperazione va incoraggiata.**
- c) La Comunità deve essere maggiormente vigilante rispetto al problema della fuga di cervelli verso paesi più sviluppati e assicurare una gestione migliore delle altre politiche comunitarie. Essa deve inoltre assicurare che le politiche di cooperazione allo sviluppo non condizionino in modo sleale la capacità di tali paesi di assicurare il proprio sviluppo in un periodo in cui la **fuga dei cervelli** da sud a nord ha raggiunto un'ampiezza senza precedenti.

La Commissione, da parte sua, assicurerà la coerenza tra le altre politiche comunitarie e la cooperazione allo sviluppo della Comunità.

- d) La Commissione attribuisce alle proprie azioni in questo ambito il ruolo di contributo necessario al **potenziamento delle capacità istituzionali e amministrative dei paesi beneficiari**. Tale approccio della Commissione si concretizza nel suo quadro comune di cooperazione in materia di istruzione superiore (cfr. allegato 7).

IV. L'ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ COMUNITARIE NELL'AMBITO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L'attuazione delle priorità della Comunità in materia di istruzione e formazione si avvarrà delle seguenti strategie:

1. Il dialogo sulle politiche e sulle strategie con i paesi, nei documenti di strategia nazionale e nei documenti strategici di riduzione della povertà;
2. L'approccio settoriale;
3. Il sostegno macroeconomico e al bilancio;
4. L'attenzione ai bisogni e alla partecipazione dei poveri;
5. La partecipazione degli operatori scolastici e dei rappresentanti della società civile in senso lato;
6. Il sostegno allo sviluppo istituzionale e al potenziamento delle capacità;
7. Verifiche sulle attività e sui risultati (indicatori);
8. Gli strumenti di finanziamento.

1. Il dialogo politico: i documenti di strategia nazionale della Comunità e i documenti strategici di riduzione della povertà dei paesi partner

- a) Le disposizioni, approvate recentemente, relative ai documenti di strategia nazionale prevedono esplicitamente l'analisi del programma politico del paese beneficiario. Tali documenti si prefiggono di un quadro di riferimento per la cooperazione della Comunità che riconosca e appoggi gli sforzi di sviluppo nazionali espressi nella strategia nazionale di sviluppo. Istruzione e formazione rappresentano una delle priorità settoriali nella fase del dialogo sulla programmazione.
- b) L'introduzione, a fine 1999, dei documenti strategici di riduzione della povertà rappresenta un cambiamento importante della politica degli aiuti, che cerca di restituire l'iniziativa ai paesi beneficiari mettendo la riduzione della povertà al centro delle strategie di sviluppo. Tali documenti sono documenti politici dei governi, elaborati sulla base di un processo di consultazione con la società civile e il settore privato, che contengono un'analisi della situazione del paese e una strategia per ridurre la povertà.

In quanto possono contribuire alla riduzione della povertà, anche l'istruzione e la formazione costituiscono una priorità in tale contesto. I finanziatori, in particolare la Commissione, devono verificare la coerenza dei documenti strategici di riduzione della povertà con gli impegni assunti al forum di Dakar sull'Istruzione per tutti, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione di base.

2. **L'approccio settoriale ("sector wide approach")**

- a) **L'approccio settoriale all'istruzione** è la modalità preferita dalla Commissione per sostenere un settore; la Commissione ha sviluppato in tale ambito l'acquis della comunità internazionale. **L'appropriazione ('ownership') da parte dello stato beneficiario** è essenziale per l'attuazione di tale approccio. Esso considera il settore dell'istruzione nel suo insieme in un processo permanente e dinamico: Gli interventi sottosettoriali rimangono possibili, a condizione che siano ripensati e ricalibrati nel contesto globale del settore e l'affidamento della gestione e della responsabilità delle politiche e della loro attuazione al paese beneficiario, ovvero l'appropriazione, ne è un elemento essenziale. L'approccio settoriale all'istruzione deve essere accompagnato da efficaci sistemi di verifica e di valutazione e deve essere maggiormente orientato verso i risultati.
- b) Il sostegno dei finanziatori deve essere a lungo termine in quanto i risultati, trattandosi di un settore sociale, non sono immediati. I paesi devono quindi poter contare su un'assistenza esterna ragionevolmente affidabile in particolare nell'ambito dell'istruzione, che è, più di altri settori, un servizio gestito dalle Stato.
- c) L'approccio settoriale ha il vantaggio di **gestire in modo razionale gli interventi di cooperazione nel settore dell'istruzione**. In molti paesi, però, un approccio settoriale di questo tipo non è ancora stato realizzato; in tal caso, l'approccio potrà riguardare dei sottosettori o ambiti in cui esista una capacità minima e sarà accompagnato dal potenziamento delle capacità istituzionali. Il finanziamento dei programmi in materia di istruzione si effettuerà prendendo in considerazione le condizioni di tutto il settore.

3. **Il sostegno macroeconomico e il sostegno al bilancio**

- a) L'approccio settoriale presuppone un quadro macroeconomico sano e una gestione del bilancio trasparente ed efficace, all'interno del quale si collochino le specificità finanziarie del settore dell'istruzione. Si cercherà quindi una coerenza maggiore tra i programmi di riforma economica e i programmi settoriali in modo che i primi possano servire meglio gli obiettivi dei settori sociali, in particolare l'istruzione.
- b) La Commissione dovrà vegliare, attraverso l'individuazione di indicatori di risultato, ad **assicurare che le risorse vadano all'istruzione e alla formazione nel senso degli impegni internazionali (obiettivi di sviluppo del millennio) e di colmare in parte il deficit di finanziamento dei bilanci dell'istruzione**, a condizione che i paesi in via di sviluppo si impegnino seriamente a perseguire tali obiettivi.
- c) **In tale contesto, la Comunità favorirà il sostegno macroeconomico, nel quadro di un dialogo con il governo sulla sua politica scolastica e sulla relativa attuazione; sarà opportuno seguire il programma di spesa a medio termine del governo, l'evoluzione degli importi delle risorse attribuite all'istruzione e i risultati ottenuti sulla base di indicatori di progresso e di risultato. Verrà applicato l'approccio settoriale, che implica un sostegno istituzionale importante a livello dei paesi e delle delegazioni per migliorare il**

controllo dell'impatto del sostegno al bilancio, per mettere maggiormente in relazione il sostegno macroeconomico con i risultati nel settore dell'istruzione e per istituire o potenziare i sistemi di verifica dell'efficacia delle azioni didattiche.

- d) Il sostegno macroeconomico non può costituire un aiuto sufficiente all'istruzione, nemmeno se esso è funzione di indicatori di risultato. Esso non permette infatti di tenere effettivamente conto delle sottostrategie settoriali e della necessità di aiutare i paesi partner a definire delle strategie scolastiche adeguate. D'altra parte, è necessario tenere conto del fatto che le procedure della Comunità e degli Stati membri differiscono tra loro secondo la zona geografica e la regione.

Coerentemente con il quadro macroeconomico, la Comunità appoggerà il settore dell'istruzione con dei programmi settoriali basati sul dialogo con tutti i partner.

4. I bisogni e la partecipazione dei poveri

Uno dei rischi maggiori dell'approccio settoriale all'istruzione è che coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà restino esclusi dal sistema scolastico e non possano beneficiare dei progressi che riguardano l'accesso e la qualità dell'insegnamento.

A livello governativo, l'impatto sulla povertà degli interventi nel settore scolastico deve essere integrato nella fase di programmazione e di esecuzione del bilancio a medio termine. Contemporaneamente, le spese relative alla protezione dei poveri devono essere protette da eventuali tagli al bilancio. A livello di finanziatori, le revisioni congiunte svolgono un ruolo fondamentale per consolidare attraverso misure pratiche gli obiettivi di lotta contro la povertà.

Le scelte operate nel quadro dei programmi macroeconomici o degli aiuti settoriali diretti devono innanzitutto tendere a favorire, allo scopo di creare una situazione di uguaglianza, le fasce di popolazione più povere che non hanno necessariamente accesso a tali servizi.

Gli utenti della scuola devono potere essere consultati sugli obiettivi delle politiche settoriali sostenuti dai finanziatori prima che queste siano adottate dal governo e devono potere partecipare alla loro realizzazione.

Nella realizzazione dei programmi settoriali devono essere presi in considerazione i bisogni specifici in termini di copertura scolare (carta della scuola, scuole di campagna, accesso facilitato alle scuole) di certe regioni o gruppi sfavoriti.

Nell'ipotesi di decentramento dei servizi educativi, sono necessari meccanismi che permettano agli utilizzatori di tali servizi di verificare i risultati.

Infine, la priorità all'istruzione elementare e alla scolarizzazione delle bambine costituiscono elementi essenziali della riduzione della povertà presenti nei programmi di spesa pubblica.

5. La partecipazione degli operatori del settore (comprese scuole private) e della società civile in senso lato

La partecipazione degli operatori e della società civile è una priorità che deve essere ricercata soprattutto a livello di associazioni dei genitori e degli insegnanti. La partecipazione può funzionare solo se a livello locale si può disporre di reali disponibilità finanziarie.

La partecipazione degli operatori può essere inoltre favorita dalle politiche di decentramento. Ciò implica la capacità di verificare la concessione dei fondi agli utenti da parte dei paesi e dei donatori. In tale contesto, i "participatory social assessments" dovrebbero essere usati più sistematicamente, in particolare nel quadro dell'approccio settoriale. Allo stesso modo, il decentramento può favorire la mobilità degli operatori, soprattutto se essi sono in grado di assicurare il controllo degli interventi.

L'importanza data agli operatori del settore implica inoltre che debba essere preso in considerazione il **settore privato**, che, in certi paesi, può dare un **contributo quantitativo e qualitativo importante, soprattutto al di fuori dell'istruzione formale**.

6. Il sostegno allo sviluppo istituzionale e al potenziamento delle capacità

Lo sviluppo istituzionale, pur non avendo, in generale, suscitato un interesse adeguato o sistematico da parte dei finanziatori, contribuisce in misura decisiva alla sostenibilità dei programmi settoriali. Il sostegno allo sviluppo istituzionale è la conseguenza naturale dell'approccio settoriale ed è un elemento essenziale dell'attuazione di strategie scolastiche realistiche, come risulta inoltre dal codice di condotta sull'istruzione adottato dalla Commissione e dagli Stati membri (**allegato 8**).

Lo sviluppo istituzionale nel settore dell'istruzione può comprendere il sostegno all'elaborazione e all'attuazione delle politiche, la verifica sostanziale e di bilancio degli impegni del governo, le condizioni e le scelte finanziarie, lo sviluppo delle capacità di dialogo con i donatori, la coerenza con le riforme della funzione pubblica, lo sviluppo delle capacità e della formazione degli insegnanti, la programmazione (carta della scuola) delle infrastrutture, il sostegno alle questioni di genere e alle capacità locali di produrre statistiche attendibili.

La Commissione ritiene che il sostegno istituzionale all'istruzione debba essere considerato un **contributo al potenziamento generale della capacità istituzionale e amministrativa dei paesi**. Esso è coerente con l'impegno della Commissione di **finanziare le spese ricorrenti nel contesto del sostegno al bilancio**.

7. Il controllo delle attività e dei risultati (indicatori)

- L'utilizzo del sostegno al bilancio e dell'approccio settoriale implica che gli **indicatori di attività (input), di risultato (output) e d'impatto devono essere quelli adottati dal paese**, per esempio nel quadro della strategia di riduzione della povertà.
- Tali indicatori **devono del resto essere comuni a tutti i finanziatori**, in quanto non è più possibile valutare l'impatto dell'intervento di un solo finanziatore indipendentemente dagli interventi del paese e degli altri finanziatori. Ciò è tanto più importante se i finanziatori sono pronti a colmare il deficit di finanziamento dei

bilanci "istruzione nazionale" al fine di realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio.

- Per potere disporre di indicatori attendibili e pertinenti sono necessari sforzi considerevoli a livello di perfezionamento duraturo dei dati statistici sui quali si basano gli indicatori. Per esempio, è fondamentale disporre di **statistiche ripartite per sesso**. Anche i paesi e i finanziatori devono migliorare i loro sistemi di verifica e di feedback.
- Gli indicatori devono essere poco numerosi, semplici, pertinenti, facilmente misurabili e ottenibili. I finanziatori e i paesi partner devono assicurare la coerenza degli indicatori utilizzati nelle strategie nazionali e nelle strategie di riduzione della povertà.

L'allegato 9 presenta una sintesi delle condizioni in cui possono essere utilizzati gli indicatori. Il tasso di successo scolastico di una classe d'età dopo un numero adeguato di anni di studio (per esempio alla fine del ciclo elementare) è un buon indicatore dell'efficacia del sistema scolastico.

8. Gli strumenti di finanziamento

- La Commissione sosterrà il settore dell'istruzione e della formazione attraverso il sostegno macroeconomico e il sostegno al bilancio e sulla base di indicatori di progresso e di risultati, coordinando i suoi interventi con quelli degli altri donatori e in presenza di un'apolitica settoriale adeguata da parte dei paesi beneficiari.
- La Comunità **coprirà le spese correnti ricorrenti relative a determinati interventi** (per esempio lo stipendio degli insegnanti), in particolare nel caso dei paesi più poveri e di quelli in crisi o che escono da un periodo di crisi.

Tale nuovo tipo di impegno è coerente con il sostegno al bilancio diretto, può permettere a numerosi paesi di potenziare il carattere sostenibile delle riforme che essi intendono introdurre nella gestione dei loro sistemi scolastici ed è previsto dall'articolo 61 dell'accordo di Cotonou. Tale tipo di intervento verrà effettuato all'interno di un quadro macroeconomico sano, in modo da garantire la funzionalità a lungo termine dei sistemi scolastici.

L'impegno è subordinato alle stesse condizioni che riguardano il sostegno macroeconomico: una gestione della spesa pubblica sufficientemente trasparente, sana ed efficace; politiche settoriali o macroeconomiche precise e definite dal paese e una regolamentazione nota e trasparente degli appalti pubblici.

- La Comunità manterrà, conformemente alla dichiarazione comune della Commissione e del Consiglio, il suo appoggio al settore dell'istruzione allo scopo di garantire un accesso equo all'istruzione tramite i programmi settoriali.
- Tale sostegno prenderà la forma di finanziamenti congiunti, basati sulla complementarità tra i bisogni di finanziamento dei paesi partner e le capacità dei donatori.

I finanziamenti verranno effettuati di preferenza sotto la direzione di un donatore principale, che assicurerà la gestione comune delle risorse finanziarie proprie e degli

altri donatori, nel contesto macroeconomico e nel senso dell'approccio settoriale. Essi possono prendere la forma di un coordinamento operativo potenziato, armonizzazione delle procedure, la verifica e al valutazione in comune e eventualmente un sostegno finanziario unificato.

La mancanza di finanziamenti: l'esempio della Tanzania

In Tanzania, il documenti strategici di riduzione della povertà contiene un programma di sviluppo del settore dell'istruzione che dovrebbe permettere a tale paese di realizzare gli obiettivi settoriali entro il 2015. Il costo del programma è di 969 milioni di USD su tre anni (fino al 2004). Il governo del paese è in grado di stanziare solamente la metà dell'importo. La Banca mondiale e il DFID si sono impegnati a mettere a disposizione i due terzi del rimanente. Nonostante la presenza di aiuti, il piano di finanziamento settoriale non copre l'intero fabbisogno.

Fonte : OXFAM, *Are PRSPs working?*, 21 dicembre 2001.

V. COERENZA, COORDINAMENTO E COMPLEMENTARITÀ TRA DONATORI

1. Per la Commissione, il coordinamento e la complementarità con gli Stati membri e gli altri donatori deve esercitarsi attraverso il potenziamento della cooperazione nel quadro di politiche settoriali sostenibili e sottoposte alla gestione e alla responsabilità dei paesi beneficiari.
2. La cooperazione della Commissione con gli operatori internazionali (UNESCO, ADEA) e gli altri donatori multilaterali (Banca mondiale) così come con gli Stati membri **deve essere potenziata in modo sostanziale, grazie all'approfondimento della collaborazione sul campo, tanto a livello di analisi delle politiche e di elaborazione di programmi comuni che a livello di piano operativo.** La Comunità si impegna a potenziare la cooperazione con i finanziatori europei, tramite riunioni di esperti a Bruxelles e in loco, nel quadro delle strategie settoriali relative all'istruzione.
3. D'altra parte, l'aumento delle risorse destinate all'istruzione deve, secondo la Commissione, realizzarsi anche in base al **principio della complementarità con gli interventi degli Stati membri.** Questi devono quindi assumersi la responsabilità di tale ambito attraverso un coordinamento molto più stretto tra loro e con la Commissione.

Il Consiglio, nelle sue conclusioni sul coordinamento operativo tra gli Stati membri e la Comunità (maggio 2000), ricorda gli ambiti nei quali il coordinamento deve essere potenziato: **scambi di informazioni, dialogo in materia di strategie, cofinanziamenti, le differenze regionali tra le modalità di attuazione, valutazioni e studi congiunti, ecc.** Tali conclusioni valgono **interamente anche per le strategie relative all'istruzione e alla formazione.**

4. Il principio della complementarità si può applicare più facilmente se i governi dei paesi partner hanno una politica dell'istruzione chiara e operativa e se i meccanismi di finanziamento sono gli stessi per i finanziatori e per i paesi partner. Ciò che è determinante in tale ambito è il **livello di finanziamento dei bilanci di istruzione e formazione e l'impegno dei finanziatori a finanziarne la parte mancante.**

La Commissione considera il potenziamento del coordinamento e della complementarità una priorità fondamentale per aumentare l'efficacia globale degli aiuti.

VI. CONCLUSIONE

La presente comunicazione della Commissione propone una redistribuzione degli aiuti settoriali nel senso della riduzione della povertà e dei suoi recenti impegni internazionali. Essa conferma il proprio **impegno politico ad aumentare le risorse dell'istruzione e della formazione nella sua cooperazione allo sviluppo.**

La Commissione chiede quindi al Consiglio di adottare una risoluzione nel senso degli orientamenti esposti nella presente comunicazione.

Allegato 1 Definizioni

Dalle conferenze di Jomtien e Dakar è emersa la raccomandazione di attribuire all'istruzione di base una definizione specifica che superi le definizioni troppo restrittive o eccessivamente tecniche (OCSE/CAS) e che comprenda tutte le regioni e i sistemi scolastici. Sembra dunque opportuno riprendere le definizioni scaturite dalle conferenze, per quanto riguarda l'istruzione di base, e quelle dell'OCSE/CAS per le altre categorie o sottosettori.

Istruzione di base: l'istruzione di base deve essere ridefinita rispetto alle espressioni "tecnica", "specializzata", "superiore", "terziario", "permanente". L'istruzione di base comprende l'istruzione elementare formale, ma riguarda inoltre tutte le competenze, le conoscenze, i comportamenti, i valori e le motivazioni che sono ritenuti necessari per permettere agli individui di acquisire le competenze di lettura e di scrittura e le basi necessarie per cominciare il percorso didattico e formativo che durerà tutta la vita. L'accesso all'istruzione di base può avvenire attraverso strumenti e istituti formali o informali.

La durata e la natura del ciclo scolastico definito "di base" varia da un paese all'altro, andando da un minimo di tre o quattro anni di scuola elementare a un ciclo di nove anni, fino a comprendere, in altri casi, il completamento del livello secondario.

Istruzione della prima infanzia: offre un insieme strutturato di attività in un istituto formale o fa parte di un programma non formale destinato ai bambini. Tali attività riguardano generalmente i bambini a partire dai tre anni. Le attività di insegnamento strutturate rappresentano solamente una parte dell'insieme del programma didattico.

Istruzione elementare: riguarda i programmi scolastici elaborati per dare al bambino una base solida a livello di competenze di lettura, scrittura e matematica e conoscenze relative ad altre materie. Nella maggior parte dei paesi tale ciclo dura circa sei anni di insegnamento formale a tempo pieno.

Istruzione secondaria: insegnamento del ciclo secondario.

Formazione: formazione professionale che prepara i giovani e gli adulti al lavoro e offre strumenti elementari di esistenza e sopravvivenza; formazione professionale elementare e tecnica di livello secondario; formazione permanente; apprendimento comprensivo di formazione professionale informale.

Istruzione e formazione superiore: programmi di livello universitario. A livello di licei e politecnici: borse di studio.

Allegato 2
La situazione del settore

- 1) I dati presentati nell'aprile 2000 durante il forum di Dakar sull'istruzione per tutti mostrano che **circa 113 milioni di bambini (di cui il 60% è rappresentato da bambine) non sono iscritti a scuola. In circa 40 paesi, il tasso netto di iscrizione alla scuola elementare è inferiore all'80%**. Per quanto sia difficile conoscere i dati esatti sulla frequenza scolastica o sui risultati, si ritiene che nell'Africa subsahariana, un terzo degli iscritti alla scuola elementare abbandoni la scuola dopo 4 anni.

Le regioni in cui è più difficile raggiungere gli obiettivi dell'istruzione elementare per tutti sono l'Africa subsahariana, dove il tasso netto di iscrizione è il più basso (61%) e dove vivono 42 dei 140 milioni di bambini africani in età scolare e l'Asia meridionale e occidentale, con 47 milioni di bambini in età scolare. In queste due regioni esiste una forte correlazione tra il basso tasso di iscrizione e la povertà.

In Asia meridionale e occidentale, la situazione è meno drammatica. Nei paesi arabi e dell'Africa del Nord, da qui al 2010 sarà necessario un considerevole sforzo per scorrazzare 29 milioni di bambini che avranno raggiunto l'età scolare.

In America Latina e nei Caraibi, c'è una lenta espansione dell'istruzione secondaria che costituisce una tendenza positiva, ma molti bambini continuano ad abbandonare la scuola dopo qualche anno scolastico e il tasso di ripetenza rimane alto. Il problema della qualità dell'istruzione è ancora grave.

In generale, l'evoluzione demografica del pianeta può indurre a temere, per il futuro, un abbassamento del tasso di scolarizzazione.

- 2) Tutti i sistemi scolastici dei paesi in via di sviluppo pongono problemi quando si tratta di **valutare la qualità dei risultati scolastici**. Un recente studio condotto su 58 paesi ha mostrato che in 23 di questi, più del 20% di bambini iscritti in prima elementare abbandonano entro il quarto anno. Il tasso di completamento del ciclo elementare nella maggior parte dei paesi dell'Africa subsahariana varia tra il 60% e il 70%, anche se esistono grandi differenze all'interno dei paesi. L'Africa ha uno dei più bassi tassi di accesso all'istruzione secondaria (meno del 10%).

La **discriminazione contro le bambine** è più evidente nell'Africa subsahariana e in Asia meridionale e occidentale. Nell'Africa subsahariana, nel 1998, il 54% delle bambine in età scolare erano iscritte alla scuola elementare, rispetto al 66% dei bambini. In Asia meridionale e occidentale, le percentuali sono rispettivamente del 67% e del 79%. Se in generale la disparità tra bambini e bambine diminuisce, rimangono da fare enormi progressi per raggiungere la parità, entro il 2005, nell'Africa subsahariana, in Asia meridionale e nei paesi arabi.

- 3) **Per quanto riguarda l'analfabetismo**, nel 2000, un adulto su quattro nel mondo (ovvero circa 900 milioni di persone, in maggioranza donne) era analfabeta e la tendenza è in aumento. Il Sud-Est asiatico conta da solo il 71% degli analfabeti del mondo. L'analfabetismo costituisce un notevole ostacolo allo sviluppo sostenibile.

La povertà fa aumentare gli svantaggi dal punto di vista dell'istruzione. Sebbene nei paesi più poveri l'accesso all'istruzione sia più difficile per i bambini delle zone rurali, la difficoltà dell'accesso si stende in molti paesi anche alle zone urbane dove si raccoglie l'esodo proveniente dalle campagne; in tali zone, la miseria rappresenta un grave ostacolo all'inserimento dei bambini nel sistema scolastico, in particolare in Asia.

- 4) **L'AIDS ha un effetto devastante sui poveri e sull'istruzione**, in particolare nell'Africa subsahariana. Nello Zambia, 1300 insegnanti sono morti a causa della malattia nei primi dieci mesi del 1998 e il numero di bambini di meno di 15 anni i cui genitori sono morti di AIDS si eleva, secondo le stime, a 650.000. Un numero sempre più alto di bambini è costretto a vivere per strada. Nei paesi in cui il tasso di incidenza dell'AIDS è elevato, si osserva un abbassamento sensibile della frequenza scolastica delle bambine e l'aumento del lavoro minorile.

L'impatto dell'AIDS sull'efficacia dei sistemi scolastici è drammatico; l'AIDS agisce sulla dimensione dei sistemi scolastici (diminuisce il numero di alunni e di insegnanti), sulla didattica e l'apprendimento (quando insegnanti o alunni sono ammalati) e sulla qualità dell'istruzione (aumenta il numero di assenze tra alunni e insegnanti).

- 5) **I conflitti hanno colpito duramente i sistemi scolastici**, in particolare nell'Africa subsahariana, ma anche in altre regioni (Colombia, Afghanistan, ecc.). I conflitti colpiscono la disponibilità di materiali didattici e l'organizzazione dei sistemi scolastici. Le principali vittime dei conflitti sono spesso i bambini. Secondo l'UNICEF, negli ultimi 10 anni, più di 2 milioni di bambini sono morti a seguito di conflitti armati. 6 milioni hanno subito gravi ferite e i sopravvissuti soffrono di traumi psicologici gravi.

Allegato 3

Percentuale del totale degli aiuti pubblici allo sviluppo destinata all'istruzione in generale e all'istruzione di base (paesi del Comitato di aiuto allo sviluppo)

<i>Donatori</i>	<i>Percentuale a favore dell'istruzione in generale</i>	<i>Percentuale a favore dell'istruzione di base</i>
Australia	15.7	3.9
Austria	19.8	0.5
Belgio	13.0	0.5
Canada	8.1	0.8
Danimarca	1.2	0.1
Finlandia	7.4	0.2
Francia	27.4	-
Germania	16.8	1.9
Grecia	6.3	-
Irlanda	15.9	-
Italia	5.8	0.0
Giappone	8.7	0.4
Lussemburgo	18.7	3.2
Paesi Bassi	8.3	3.9
Nuova Zelanda	35.1	1.8
Norvegia	10.4	6.5
Portogallo	7.3	0.0
Spagna	12.1	2.2
Svezia	5.8	2.9
Svizzera	3.6	1.2
Regno Unito	9.6	3.0
Stati Uniti	3.2	1.2
Totale aiuti non rimborsabili	10.7	1.2
Totale aiuti pubblici allo sviluppo	4.8	0.9
	6.3	1.3
Banca mondiale	2.4	0.1
Altre banche per lo sviluppo		

Fonte. relazione del CAS, 2000, pp. 246-47.

Allegato 4

Politiche degli Stati membri nei settori di istruzione e formazione

Austria

La cooperazione allo sviluppo austriaca dà la priorità all'istruzione di base, alla formazione professionale e all'istruzione superiore. Gli obiettivi degli interventi sono l'estensione dell'accesso all'istruzione, l'innalzamento della qualità dei programmi scolastici, il sostegno ai processi di riforma dei paesi partner, scienza e ricerca, istituzioni democratiche e capacità istituzionali.

Gli aiuti bilaterali sono concentrati in un certo numero di paesi dell'Europa, dell'Asia e dell'Africa subsahariana.

Nel 1999, l'Austria ha destinato all'istruzione il 19,8% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Belgio

Il sostegno al settore dell'istruzione si concentra soprattutto sul finanziamento della cooperazione universitaria, ma l'importanza degli ambiti dell'istruzione di base, dell'istruzione formale e informale e dell'accesso all'istruzione sta aumentando.

Gli aiuti bilaterali riguardano 25 paesi, anche se non in tutti esistono progetti o programmi nel settore dell'istruzione. Tutti i paesi negoziano periodicamente con il Belgio e i settori da finanziare vengono decisi di comune accordo.

Il Belgio finanzia in particolare i progetti attuati dalle università belghe e dall'assistenza tecnica belga e i programmi generali di aiuto e il sostegno al bilancio costituiscono una forma di aiuto relativamente nuova per il paese.

Nel 1999, il Belgio ha destinato all'istruzione il 13% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Danimarca

Nel settore dell'istruzione, la priorità viene assegnata all'istruzione di base e, all'interno di questa, all'istruzione speciale, in alcuni paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Centrale.

L'assistenza bilaterale all'interno di un settore prende normalmente la forma, nella misura del possibile, di assistenza ad un programma settoriale e il dialogo sulle politiche settoriali ha un ruolo importante. La Danida sta mettendo a punto un approccio più decentrato alla gestione dei progetti.

Nel 1999, la Danimarca ha destinato all'istruzione l'1,2% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Finlandia

Il governo finlandese dà la priorità all'istruzione di base. Geograficamente, gli aiuti sono concentrati in Africa, dove importanti programmi sono in corso, tra gli altri paesi, in Mozambico, in Tanzania e nello Zambia. Negli ultimi anni, sono stati avviati nuovi progetti in America Latina, in Asia e nei Balcani.

Una parte dei fondi della cooperazione allo sviluppo viene convogliata tramite le ONG. Negli ultimi anni sono stati varati programmi settoriali in molti paesi partner.

Nel 1999, il settore dell'istruzione ha assorbito il 7,4% dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

Francia

La cooperazione francese nel settore dell'istruzione e della formazione destina la maggior parte del suo bilancio all'assistenza tecnica e, in misura minore, all'istruzione superiore e alla fornitura di materiali scolastici. Recentemente è aumentato il sostegno all'istruzione di base, che comprende l'istruzione secondaria. Quasi la metà del sostegno al settore dell'istruzione riguarda sette paesi: Burkina Faso, Camerun, Costa d'Avorio, Madagascar, Mauritania, Senegal e Ciad.

La Francia usa sia il sostegno diretto al bilancio che il sostegno ai progetti.

Nel 1999, la Francia ha destinato all'istruzione il 27,4% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Germania

La politica della cooperazione tedesca nel settore dell'istruzione si concentra sulla promozione dell'istruzione di base, sulla cooperazione universitaria e sulla formazione professionale. Il sottosettore della formazione professionale ha ricevuto negli anni 90 circa il 50% dei fondi destinati al settore. Recentemente, l'impegno a favore dell'istruzione di base diviene più importante, in particolare nelle regioni dell'Africa subsahariana e nei paesi più popolosi dell'Asia. Considerando l'insieme dei tre sottosettori, gli interventi principali riguardano l'Africa, seguita dall'Asia.

Il sostegno settoriale, effettuato in cooperazione con altri donatori, diverrà il principale tipo di sostegno, mentre tutte le misure dovrebbero diventare di portata nazionale o regionale. La Germania utilizza il sostegno ai progetti.

Nel 1999, la Germania ha destinato all'istruzione il 16,8% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Grecia

L'assistenza pubblica allo sviluppo della Grecia si concentra soprattutto nella propria regione geografica e riguarda i settori delle infrastrutture sanitarie e scolastiche. Essa destina circa il 10% dei suoi aiuti all'istruzione, utilizzando un approccio per progetto.

Irlanda

Nel corso degli anni 90, il sostegno di Ireland Aid nel settore dell'istruzione è cambiato, spostando l'interesse dall'istruzione superiore all'istruzione elementare. Alla fine del decennio, quasi il 90% del bilancio era destinato all'istruzione di base. Negli anni 90, l'assistenza pubblica allo sviluppo nel settore dell'istruzione si è principalmente concentrata su tre paesi: Lesotho, Tanzania e Zambia.

Il sostegno all'istruzione viene fornito tramite aiuti bilaterali e multilaterali e tramite le ONG. Ireland Aid sostiene le iniziative nazionali e i programmi che adottano un approccio settoriale. Altre modalità di aiuto comprendono gli aiuti locali, i programmi di sviluppo distrettuale e gli aiuti ai progetti.

Nel 1999, l'Irlanda ha destinato all'istruzione il 15,9% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Italia

La maggior parte delle risorse della cooperazione italiana nel settore dell'istruzione viene destinata alla cooperazione tra università e quindi alle infrastrutture materiali. Il sostegno alle riforme e il potenziamento delle capacità ricevono una crescente attenzione. Le principali aree di intervento sono la Somalia, l'America Latina, il Nord Africa, il Medio Oriente e alcuni paesi in Asia.

Nel 1999, l'Italia ha destinato all'istruzione il 5,8% di tutti i suoi aiuti bilaterali.

Lussemburgo

Nel 1999, il Lussemburgo ha destinato all'istruzione il 18,7% di tutti i suoi aiuti bilaterali, di cui l'8,2% all'istruzione di base.

Paesi Bassi

Il governo dà sempre maggiore rilievo all'accesso all'istruzione (soprattutto all'istruzione di base) nel quadro della riduzione della povertà e dei documenti strategici di riduzione della povertà, confermando allo stesso tempo l'importanza dell'istruzione superiore. Gli interventi vengono potenziati stimolando il dialogo politico e aumentando le risorse finanziarie attraverso i canali bilaterale e multilaterale. Più della metà dei paesi oggetto di intervento hanno optato per la cooperazione nel settore dell'istruzione.

I principali strumenti di aiuto sono. Aiuti ai progetti e ai programmi e assistenza tecnica.

Nel 1999, i Paesi Bassi hanno destinato all'istruzione l'8,3% degli aiuti bilaterali.

Portogallo

Il sostegno al settore dell'istruzione è una delle priorità della politica portoghese di cooperazione dei prossimi tre anni. Il programma di cooperazione nel settore dell'istruzione si concentrerà su cinque ambiti: sostegno all'istruzione elementare e secondaria, sostegno all'istruzione superiore, infrastrutture e strumenti, potenziamento delle capacità istituzionali e finanziamento delle scuole di lingua portoghese. L'istruzione di base (istruzione elementare, alfabetizzazione e istruzione di base non formale) avrà un ruolo importante. La cooperazione portoghese si concentrerà sull'Africa (Angola, Mozambico, Capo Verde, Guinea Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor Est).

Il Portogallo opera attraverso il sostegno ai progetti.

Nel 1999, il Portogallo ha destinato all'istruzione il 7,3% degli aiuti bilaterali.

Spagna

Le priorità dell'assistenza spagnola nel settore dell'istruzione sono le seguenti: politiche scolastiche e gestione amministrativa, strutture e servizi scolastici, formazione e istruzione universitaria. L'area di maggiore concentrazione è la cooperazione interuniversitaria. Una nuova strategia sulla cooperazione nel settore dell'istruzione è in via di preparazione. Le zone geografiche di attività sono l'America Latina, alcune zone del mondo arabo e alcuni paesi ACP.

La maggior parte degli aiuti allo sviluppo nel settore dell'istruzione prende la forma di sostegno ai progetti.

Nel 1999, la Spagna ha destinato all'istruzione il 12,1% degli aiuti bilaterali.

Svezia

La principale area di intervento nel settore dell'istruzione è l'istruzione elementare. I programmi riguardano inoltre le pari opportunità e la promozione della pace, della democrazia e dei diritti umani. Più di metà degli stanziamenti vengono destinati all'Africa.

La cooperazione allo sviluppo svedese nel settore dell'istruzione è passata dal sostegno ai progetti al sostegno ai programmi. È cominciata con il sostegno alla costruzione di scuole, alla formazione degli insegnanti e all'acquisto di testi scolastici, ma ora consiste quasi integralmente nel finanziamento dei bilanci nazionali dei paesi partner.

Nel 1999, la Svezia ha destinato all'istruzione il 5,8% degli aiuti bilaterali.

Regno Unito

La politica del DFID a livello nazionale assegna la priorità all'estensione dell'accesso all'istruzione elementare e al miglioramento della sua qualità. Una grande percentuale degli aiuti bilaterali del Regno Unito va ai paesi meno avanzati e a paesi a basso reddito.

Il DFID tende sempre più a finanziare sempre più piani settoriali coerenti inseriti in una approfondita analisi condotta dal paese e nel contesto della strategia generale di riduzione della povertà. La priorità viene assegnata al sostegno diretto al bilancio a favore di priorità nazionali ben definite.

Nel 1999, il Regno Unito ha destinato all'istruzione il 9,6% degli aiuti bilaterali.

Fonti:

- Relazione del CAS, 2000, Cooperazione per lo sviluppo, OCSE 2001.
- Forum di Dakar "Istruzione per tutti" e riunione della task force istruzione del G8 (dicembre 2001).
- Germania - Ministero della Cooperazione economica e dello sviluppo (BMZ), Cooperazione allo sviluppo nel settore dell'istruzione di base, forum di Dakar, aprile 2000.

- Germania - Ministero della Cooperazione economica e dello sviluppo (BMZ), relazione per il G8, 2001.
- Regno Unito - Dipartimento dello sviluppo internazionale (DFID), Approcci settoriali all'istruzione - Analisi strategica, n. 32, 1999.
- Regno Unito - Dipartimento dello sviluppo internazionale (DFID), Pari opportunità in materia di istruzione - Un quadro politico per l'istruzione, 2000.
- Danimarca - Agenzia di sviluppo internazionale (DANIDA), relazioni annuali sull'assistenza allo sviluppo danese.
- Danimarca - Agenzia di sviluppo internazionale (DANIDA), politica settoriale: istruzione (2000).
- Danimarca - Agenzia di sviluppo internazionale (DANIDA), Insegnamento e formazione professionale, 1996.
- Svezia - Agenzia di cooperazione allo sviluppo internazionale (SIDA), Politica di cooperazione del SIDA relativa all'istruzione di base e la riforma dell'insegnamento, 1996.
- Svezia - Agenzia di cooperazione allo sviluppo internazionale (SIDA), Istruzione per tutti (aprile 2001).
- Svezia - Agenzia di cooperazione allo sviluppo internazionale (SIDA), Fatti e cifre (2000), Servizio democrazia e sviluppo sociale.
- Paesi Bassi - Ministero degli Affari esteri, Approccio settoriale, 2000.
- Paesi Bassi - Ministero degli Affari esteri, Istruzione: un diritto fondamentale, istruzione di base, modalità e attuazione, 2000.
- Irlanda - Assistenza pubblica allo sviluppo, 2000.
- Irlanda - Ireland Aid, Orientamenti in materia di politiche scolastiche e della loro attuazione, luglio 2001.
- Commissione europea - An analysis of EU aid expenditure in education and training in developing countries, 1994.
- Commissione europea - Coordinating the development aid policies of European Countries, CeSPI, 1994.
- Austria - Dati CAS relativi all'Austria (ÖFSE).
- Belgio - Relazione annuale della Direzione generale della cooperazione internazionale (DGCI - 2000); relazione annuale della cooperazione tecnica belga.
- Spagna - ministero degli Affari esteri, Servizio di pianificazione (novembre 2001).

- Portogallo - Istituto della cooperazione portoghese. Direzione degli affari comunitari e multilaterali (novembre 2001).
- Finlandia - ministero degli Affari esteri, Direzione della cooperazione allo sviluppo internazionale.
- Francia - cooperazione allo sviluppo (relazione per la task force IPT G8).

Allegato 5
Cooperazione comunitaria in materia di istruzione e formazione

Impegni attuali per zona geografica (situazione novembre 2001)

REGIONE	IMPORTO TOTALE		ISTRUZIONE DI BASE		ALTRI LIVELLI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE	
	Euro	Numero di progetti e programmi	Euro	Numero di progetti e programmi	Euro	Numero di progetti e programmi
Europa, Caucaso Asia Centrale	176.943.835	31	0	0	176.943.835	31
Asia	693.595.250	24	567.350.000	13	126.245.250	11
ACP + Sudafrica (SAS escluso)	627.381.475	116	232.709.650	26	394.671.825	90
MED	388.673.571	21	180.000.000	3	208.673.571	18
Subtotale America Latina	164.522.820	22	26.713.645	4	137.809.175	18
TOTALE	2.051.116.951	214	1.006.773.295	46	1.044.343.656	168

Allegato 6 Valutazione degli aiuti della Comunità a favore dell'istruzione nei paesi ACP

Sintesi delle conclusioni - principali raccomandazioni, basate sulla relazione provvisoria

Gli aiuti del 7° e 8° FES al settore dell'istruzione dei paesi ACP evidenziano un aumento nominale ma non sostanziale. Il cambiamento delle priorità a favore dell'istruzione di base ha però influenzato positivamente il trasferimento di fondi verso tale livello di insegnamento. In generale, i risultati non sembrano essere all'altezza dell'interesse manifestato dalla Commissione per il settore dell'istruzione in quanto strumento di riduzione della povertà.

Il legame tra l'istruzione e la lotta contro la povertà è stato riconosciuto solo dopo che la maggior parte dei programmi/progetti educativi destinati ai paesi ACP erano stati formulati e ciò spiega in parte l'assenza di un quadro concettuale che permetta una sinergia tra questi due ambiti e la mancanza di attenzione sistematica per la dimensione della povertà nell'attuazione dei programmi educativi.

Per quanto le condizioni generali siano appropriate, il sostegno al bilancio (combinato con l'aiuto "progetto" per il sostegno istituzionale) sembra rispondere meglio ai bisogni dei paesi a basso reddito che dipendono dagli aiuti esterni e in cui il miglioramento dell'accesso all'istruzione di base è prioritario, rispetto ai paesi a reddito medio che dispongono di un bilancio per sostenere gli investimenti previsti dai progetti.

L'approccio settoriale ("sector wide approach") dovrebbe essere utilizzato solamente in presenza di condizioni appropriate. E' necessario che ci siano almeno un quadro strategico concordato e una politica nazionale del settore, un bilancio a medio termine in linea con i bilanci annuali, un coordinamento, gestito dal governo, tra i finanziatori, delle delegazioni attive e competenti e degli indicatori di progresso che si concentrano sempre più sulla qualità dei risultati e dell'educazione.

L'approccio "progetto" non deve essere abbandonato, in particolare laddove le condizioni generali non permettono la realizzazione di un ampio programma settoriale. Gli elementi essenziali di successo dei progetti "istruzione" comprendono l'ambiente politico, la buona governance, la gestione a livello locale dell'elaborazione e dell'attuazione, una programmazione flessibile, l'assistenza tecnica per il cambiamento istituzionale, degli obiettivi chiari e un collegamento con una sola istituzione.

Si raccomanda di inserire nei documenti di strategia nazionale un'analisi dell'ambiente politico e della capacità di gestione macroeconomica, del bilancio e settoriale, per agevolare le decisioni specifiche relative al tipo e al livello di sostegno al settore dell'istruzione e la scelta degli strumenti di attuazione.

È necessario destinare maggiore attenzione e maggiori risorse al potenziamento delle capacità istituzionali. Tale capacità può essere rafforzata dai partenariati, gli scambi di esperienze Nord-Sud, le borse di studio, l'assistenza tecnica e il sostegno regionale. Gli aspetti cruciali sono: raccolta, analisi, divulgazione e gestione delle informazioni; gestione del bilancio e finanziaria; gestione dei servizi pubblici; verifica e valutazione.

Si raccomanda di aumentare il numero di specialisti dell'istruzione e dei settori sociali a Bruxelles e nelle delegazioni. Ciò aumenterebbe la credibilità della Commissione nelle relazioni con i paesi e gli altri donatori, cosa tanto più importante in un contesto di decentramento.

La Commissione dovrebbe attribuire maggiore importanza allo sviluppo della ricerca nell'ambito dell'istruzione e delle pubblicazioni e migliorare il proprio sistema di raccolta, gestione e utilizzo dei dati.

Allegato 7

Quadro comune di cooperazione in materia di istruzione superiore

Il quadro comune definisce gli orientamenti principali per la realizzazione di un quadro di riferimento nel settore dell'istruzione superiore tra la Comunità europea e i paesi in via di sviluppo, i paesi emergenti e quelli in transizione economica. Vi si auspica l'armonizzazione delle metodologie di attuazione dei programmi/progetti della Commissione, per concentrare gli sforzi al fine di migliorare l'efficacia e l'impatto della cooperazione.

Il quadro comune si articola nelle seguenti componenti:

- **sostegno a reti ufficiali**, basato su una cooperazione strutturata e sostenibile tra paesi/regioni per contribuire allo sviluppo delle capacità locali attraverso il trasferimento di conoscenze. Il quadro comune sottolinea l'importanza dei programmi di mobilità di studenti e professori;
- **approccio flessibile** nel rispetto delle priorità fissate per ogni regione/paese e delle differenze esistenti a livello di politiche di cooperazione. I progetti/programmi definiti sulla base del quadro comune avranno i caratteri specifici della regione/paese, per esempio a livello di scelta degli ambiti tematici prioritari di cooperazione, degli istituti ammissibili, della composizione delle reti e del livello di finanziamento. La flessibilità in termini di obiettivi di cooperazione permette di garantire la coerenza con la presente comunicazione e la comunicazione sul potenziamento della cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'istruzione superiore;
- utilizzo delle basi giuridiche attuali relative alla zona geografica (accordo di Cotonou, linee di bilancio, ecc.). Lo stanziamento delle risorse finanziarie verrà deciso dalle DG responsabili della programmazione in funzione delle priorità e sulla base delle procedure normali di programmazione.

La tipologia delle azioni previste dal quadro comune potrà riguardare:

- l'aggiornamento della gestione amministrativa e accademica (gestione del personale universitario e amministrativo, gestione e sviluppo dei programmi di studio, gestione e sviluppo delle carriere dei docenti, ecc.);
- la valorizzazione del capitale umano (formazione e mobilità degli studenti universitari di livello superiore e dei quadri, formazione e mobilità degli insegnanti e dei formatori, inserimento in rete degli esperti di alto livello);
- l'assistenza finanziaria e tecnica per il potenziamento istituzionale.

Il quadro comune prevede l'istituzione di un sistema di inviti periodici a presentare proposte suddivisi per regione. Tali inviti saranno destinati ai beneficiari diretti, ovvero agli istituti di insegnamento superiore, di ricerca e di formazione professionale legalmente riconosciuti, che si saranno costituiti in rete intorno a un progetto comune. Altri istituti partner (istituti o organizzazioni pubblici o privati, imprese, associazioni e organizzazioni della società civile) potranno fare parte delle reti e partecipare alla preparazione e all'attuazione dei progetti. I beneficiari finali dei progetti sviluppati in seno al quadro comune sono gli insegnanti e i formatori di alto livello, gli studenti e gli amministratori degli istituti beneficiari.

Allegato 8
Codice di condotta degli enti finanziatori del settore dell'istruzione

1. I partecipanti alla riunione degli esperti, della Commissione e degli Stati membri, specializzati nelle questioni dell'istruzione ritengono che dovrebbero essere adottate tutte le misure adeguate per attuare i principi seguenti:
2. Vegliare affinché i poteri pubblici e gli altri donatori dispongano di informazioni su tutti gli interventi utili nel settore (in particolare gli studi, le nuove proposte di progetto, le domande di aiuto da parte dei poteri pubblici, gli esami dei progetti, i rapporti sull'attuazione, lo stato di attuazione, l'assistenza tecnica e la valutazione). Le questioni riservate (per esempio i problemi interni relativi alla cattiva condotta del personale in servizio all'estero) possono essere escluse.
3. Rispettare rigorosamente i livelli nazionali e regionali massimi fissati dal governo e concordati con i donatori in materia di remunerazione e indennità versate ai funzionari, di remunerazione dei consulenti locali, delle spese per conferenze, ecc. e evitare di assumere funzionari per fornire servizi di consulenza privata ai donatori.
4. Vegliare affinché l'assistenza tecnica al governo finanziata dai donatori:
 - sia in linea con le priorità del governo e tenga conto della capacità di assorbimento, sulla base del progetto iniziale delle condizioni, normalmente fornito dal governo;
 - renda conto in maniera prioritaria ai responsabili del governo;
 - potenzi la capacità istituzionale dei poteri pubblici concentrandosi sul trasferimento di competenze verso i funzionari che svolgono funzioni governative prioritarie;
 - non si limiti all'assistenza a progetti o programmi di singoli donatori;
 - sviluppi le competenze locali in materia di consulenza ove possibile.
5. Assicurare l'inserimento delle questioni di genere in ciascuna missione, studio o attività collegata e il ricorso, se necessario, a esperti del settore. Tenere conto degli aspetti ambientali, ove possibile, nelle attività legate all'istruzione.
6. Incoraggiare attivamente il processo di consolidamento del consenso nazionale e sostenere i meccanismi locali di coordinamento (per incoraggiare l'appropriazione da parte dei poteri pubblici e l'utilizzo del programma come mezzo per esplorare altre opzioni e modalità di assistenza);
7. Sforzarsi di:
 - utilizzare le procedure e le linee guida del paese beneficiario in materia di finanziamento, di appalti pubblici, di controllo e di preparazione di relazioni;
 - rispettare l'esercizio fiscale del beneficiario e le sue procedure in materia di redazione di relazioni sui progressi del programma, di relazioni finanziarie e verifiche contabili;

- consolidare le procedure di stesura di relazioni.
8. Utilizzare le strutture esistenti per garantire la massima integrazione nella politica ministeriale.
 9. Stabilire comunicazioni efficaci tra l'antenna locale del donatore e la sede.
 10. Organizzare missioni di valutazione, un controllo, una verifica e una valutazione comuni, nel rispetto del ciclo e della pianificazione del bilancio del governo.
 11. Prevedere, in consultazione con il governo, missioni gestibili da inserire nel proprio calendario.

Allegato 9 Indicatori

Gli indicatori devono trovarsi nei documenti strategici nazionali, nei documenti strategici di riduzione della povertà e nei programmi specifici (nella fase di attuazione dell'approccio logico del ciclo del progetto).

Oltre agli indicatori di progresso, gli indicatori più utili sono quelli di risultato. L'esame di tali indicatori deve essere accompagnato dall'analisi dei dati relativi agli anni precedenti, al fine di verificarne l'attendibilità. Essi devono essere tali da potere essere utilizzati sia per misurare il progresso compiuto che per permettere un eventuale riorientamento delle politiche. Essi devono essere tali da essere ragionevoli e allo stesso tempo l'espressione di uno sforzo effettivo verso la realizzazione degli obiettivi.

Per l'istruzione, gli indicatori tipici sono: **la percentuale del bilancio del paese destinato all'istruzione e all'istruzione elementare; la revisione annuale dei conti; la percentuale di aule, insegnanti e libri di testo per alunno.** Altri indicatori possono riguardare: **la percentuale di alunni di una certa età che raggiungono un certo livello scolastico; il numero degli insegnanti assunti; l'attuazione di sistemi informatici di gestione dell'istruzione.**

Da questo punto di vista, è opportuno sottolineare che la selezione e il controllo degli indicatori non sono efficaci se i paesi in via di sviluppo e i finanziatori non potenziano i propri sistemi di controllo e di valutazione, in modo da essere in grado di controllare meglio la situazione e di potere trarre le conseguenze a livello di politiche da seguire.

Infine, per l'istruzione come per gli altri settori, il miglioramento della gestione della spesa pubblica diviene una dimensione essenziale e costituisce una tappa preliminare all'attuazione di tutti i sostegni al bilancio. Tale miglioramento si traduce nelle seguenti misure, introdotte progressivamente:

- elaborazione di indicatori di risultato specifici nel settore della gestione del bilancio e più in generale di buona gestione delle finanze pubbliche;
- sostegno al potenziamento delle capacità di controllo, interne ed esterne nei paesi (aiuti istituzionali per il potenziamento degli organismi di controllo finanziario e di bilancio);
- sostegno al potenziamento dei controlli indiretti da parte della società civile (attraverso l'informazione e la trasparenza degli stanziamenti e dell'esecuzione del bilancio);
- sviluppo di strumenti che permettano di valutare la qualità della gestione del bilancio, allargando il campo delle revisioni della spesa pubblica o integrando tali revisioni.