



SESSIONI REGIONALI

Aprile 2006

Documenti

- 1. Come lo sviluppo delle risorse umane può contribuire alla politica europea di sostegno alla preadesione***
- 2. Come lo sviluppo delle risorse umane può contribuire alla politica europea di vicinato***
- 3. Seminario regionale sull'Asia centrale***

Organizzazione delle sessioni regionali

Le sessioni regionali sono successive ai dibattiti in seno ai gruppi tematici.

Esse sono ripartite su quattro aree geografiche: 1) paesi candidati e potenziali candidati; 2) paesi partner del Mediterraneo; 3) paesi partner dell'Europa orientale e del Caucaso; 4) paesi partner dell'Asia centrale.

Obiettivi

- L'obiettivo primario delle sessioni regionali è quello di allineare i dibattiti e le conclusioni dei gruppi tematici alla realtà e alle esigenze dei paesi di ciascuna regione, in modo da individuare le priorità, in termini di sviluppo delle risorse umane, comuni a ciascuna regione.

I quattro temi sono rilevanti per i paesi e con quale grado di priorità? In una prospettiva regionale, sussistono altre priorità che non sono state incluse nei dibattiti dei gruppi tematici e che dovrebbero essere prese in considerazione? Sussistono differenze nelle conclusioni dei gruppi tematici che siano riconducibili alle diverse caratteristiche di ciascuna regione o paese?

- Il secondo obiettivo delle sessioni regionali è quello di valutare se i nuovi strumenti di relazioni esterne contribuiscono o meno alle priorità identificate per la riforma dell'istruzione e della formazione.

I partecipanti sono invitati ad esaminare se i nuovi strumenti facilitino l'integrazione delle strategie e delle politiche di sviluppo delle risorse umane nel quadro di una più ampia strategia di sviluppo socio-economico.

Nel corso delle sessioni sarà inoltre possibile vagliare fino a che punto lo sviluppo delle risorse umane rientri fra le priorità dei nuovi strumenti e se le misure e gli approcci siano idonei a contribuire alla riforma del paese. Ad esempio, gli interventi a livello interpersonale contribuiscono adeguatamente alla riforma sistematica dell'istruzione e della formazione? L'approccio settoriale può costituire un metodo per connettere le strategie di sviluppo delle risorse umane a forme più ampie di sviluppo? Il diretto sostegno al bilancio costituisce un approccio corretto a beneficio della proprietà, della solidità istituzionale e della sostenibilità delle riforme? Oppure è preferibile un potenziamento delle istituzioni e della governance prima di interventi di tipo settoriale?

- Il terzo obiettivo delle sessioni riguarda l'eventuale ruolo dell'ETF per quanto concerne sia le priorità identificate dai paesi che le opportunità rese disponibili dai nuovi strumenti.

Il dibattito è in stretta connessione con il nuovo regolamento del Consiglio che disciplina il mandato dell'ETF e l'eventuale ampliamento della sfera di competenza di quest'ultima.

È inoltre importante esaminare i diversi modi in cui l'apprendimento delle politiche è stato efficacemente introdotto nei tre programmi di lavoro successivi alla dichiarazione di Torino nel 2003 nonché, a maggior ragione, le opportunità di un'estensione più consolidata dell'apprendimento delle politiche in un prossimo futuro.

L'enfasi posta sulla cooperazione regionale è riscontrabile nei regolamenti per i tre nuovi strumenti. Ad esempio, l'esperienza acquisita mediante le valutazioni e l'apprendimento inter pares sviluppati dall'ETF, potrebbe costituire la base per estendere l'applicazione di dette metodologie ad altre regioni o soggetti? Quali insegnamenti sono scaturiti per l'ETF dal metodo aperto di coordinamento? Tali insegnamenti possono essere utili per facilitare nuove modalità di collaborazione tra i paesi partner?

Le relazioni prodotte a risultato delle riunioni regionali verranno illustrate in occasione della sessione conclusiva poco prima della presentazione della dichiarazione di Torino del 2006.



COME LO SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE PUÒ CONTRIBUIRE ALLA POLITICA EUROPEA DI SOSTEGNO ALLA PREADESIONE

20 Aprile 2005

Sintesi delle raccomandazioni

Sulla base dell'analisi condotta nel presente documento sullo sviluppo delle risorse umane nei paesi candidati attuali e potenziali che si preparano ad accedere all'Unione europea, l'ETF formula le seguenti raccomandazioni per ogni paese:

- organizzare una strategia di formazione permanente completa e integrata;
- rendere tale strategia una componente essenziale di un piano d'azione a favore dell'occupazione basato sulla strategia europea per l'occupazione;
- operare in stretta collaborazione con le principali parti interessate e le parti sociali;
- aumentare gli investimenti nello sviluppo delle risorse umane destinando risorse adeguate ai diversi aspetti della strategia, in particolare alla formazione per adulti e alla formazione professionale;
- proseguire con le riforme del sistema di istruzione e formazione professionale utilizzando gli strumenti, i principi e i riferimenti sviluppati dall'Unione europea;
- migliorare le prestazioni dei sistemi in linea con gli indicatori per il monitoraggio del programma "Istruzione e formazione 2010" e in particolare con i parametri di riferimento per la formazione e gli obiettivi occupazionali dell'Unione europea;
- continuare a trarre insegnamenti dall'esperienza dei nuovi Stati membri dell'UE e dal continuo sviluppo delle strategie delle risorse umane nell'Unione europea, utilizzando adeguatamente i meccanismi di rete in base alle esigenze;
- ottimizzare l'utilizzo dello strumento di assistenza preadesione quale mezzo principale di sostegno di queste politiche e dell'ETF in qualità di agenzia specifica, destinata ad assistere i paesi in fase di preadesione affinché utilizzino al meglio, a tale scopo, lo strumento di assistenza preadesione;
- garantire un utilizzo adeguato ed efficiente della quota di risorse dello strumento di assistenza preadesione destinata allo sviluppo delle risorse umane.

1. Introduzione

Lo sviluppo delle risorse umane (HRD)¹ svolge un ruolo fondamentale nell'approfondimento delle competenze e delle conoscenze degli individui, contribuisce a promuovere una partecipazione civile e sociale più attiva e può offrire un contributo fondamentale all'incremento della prosperità, dell'occupabilità e della coesione sociale nelle moderne economie di mercato.

Sviluppare il capitale umano è pertanto una delle principali priorità dell'Unione europea per quanto riguarda l'agenda di Lisbona. Gli uomini politici considerano lo sviluppo delle risorse umane una componente fondamentale del sostegno allo sviluppo delle economie in transizione. Nei paesi con sistemi di istruzione e mercato del lavoro relativamente deboli, il ritorno dell'investimento nello sviluppo delle risorse umane può essere particolarmente elevato.

Questa trattazione esamina il possibile contributo dell'investimento nello sviluppo delle risorse umane per il conseguimento degli obiettivi dell'assistenza europea alla preadesione e, inoltre, ha lo scopo di indirizzare il dibattito imminente sullo strumento di assistenza preadesione nelle istituzioni dell'UE. In particolare, viene esaminata l'esperienza consolidata dalla Fondazione europea per la formazione professionale quale promotore attivo dello sviluppo delle risorse umane nei paesi candidati e nei paesi dei Balcani occidentali nel periodo 1995-2005. Tenuto conto degli insegnamenti tratti dall'investimento nello sviluppo delle risorse umane effettuato dall'UE negli ultimi dieci anni, vengono fornite alcune

¹ Ai fini di questa trattazione, la formula risorse umane viene utilizzata in senso ampio, per indicare gli investimenti nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, compresi il sistema formale di istruzione a tutti i livelli, la formazione permanente e le attività che collegano formazione e istruzione al mercato del lavoro.

indicazioni su come utilizzare tale sviluppo per conseguire gli obiettivi politici ad ampio spettro indicati nella bozza dello strumento di preadesione. Sono consigliate alcune metodologie per l'attuazione delle misure proposte nella bozza di strumento allo scopo di garantire una riforma efficace e sostenibile e, infine, viene indicato il tipo di contributo che un'agenzia specializzata quale l'ETF è in grado di fornire a tale processo.

2. Perché investire nelle risorse umane?

L'ETF crede fermamente che l'istruzione e la formazione professionale svolgano un ruolo fondamentale nella promozione del benessere sociale ed economico. Questa convinzione si basa su un'esperienza ultradecennale nella pratica dell'assistenza ai paesi partner per la riforma dei loro sistemi di istruzione e formazione professionale. Tale esperienza è incentivata dalla ricerca accademica, che fornisce una solida base logica a sostegno dell'investimento nello sviluppo delle risorse umane anziché in altri settori². Le più recenti conclusioni delle ricerche mostrano che:

- un anno di scolarità in più può aumentare la produttività globale del 5% nell'immediato e di un ulteriore 2,5-5% a lungo termine. Complessivamente, il tasso di rendimento medio per un anno aggiuntivo di scolarità supera il 10%, soprattutto nei paesi con un reddito medio-basso.
- La remunerazione di un investimento diretto in capitale umano viene stimata pari almeno a quella di un investimento in capitale fisico.
- Migliori risultati nel campo dell'istruzione possono incrementare l'occupabilità e riducono notevolmente il rischio di disoccupazione. L'istruzione, di grande importanza per le economie in transizione, può contribuire anche allo sviluppo dello spirito imprenditoriale, creando consapevolezza in merito alle possibilità di lavoro autonomo e stimolando lo sviluppo delle relative competenze.
- L'istruzione offre agli individui un'opportunità di interesse nella crescita e nella prosperità dei paesi in cui vivono. Un anno aggiuntivo di scolarità può aumentare la retribuzione di un singolo tra il 6 e il 9%. Inoltre, esistono prove in grado di confermare che l'addestramento sul lavoro svolge un ruolo fondamentale nel migliorare le retribuzioni individuali.
- Infine, l'istruzione e la formazione professionale vengono generalmente riconosciute quali fattori essenziali per il miglioramento del capitale sociale, della salute, della cittadinanza attiva, della stabilità sociale e della riduzione della criminalità.

3. Insegnamenti derivati dalla riforma dello sviluppo delle risorse umane e dall'assistenza dell'UE nei paesi candidati e nei potenziali paesi candidati 1995–2005

Risulta evidente che l'investimento in risorse umane può costituire un efficiente incentivo per il miglioramento del benessere economico e sociale. Il grado di efficienza, tuttavia, dipende in ampia misura dalle modalità con cui tali investimenti vengono effettuati. L'UE ha già fornito un sostegno sostanziale alla riforma dello sviluppo delle risorse umane in ciascuno dei paesi candidati e dei potenziali paesi candidati tramite i programmi Phare, CARDS e Tempus, nel quadro dei quali l'ETF ha procurato assistenza tecnica e supporto. Di seguito sono riportati alcuni dei principali insegnamenti derivati da questa esperienza.

² Cfr. A. de la Fuente e A. Ciccone, *Human capital and productivity. Investing efficiently in education and training*, [Capitale umano e produttività. Investire con efficacia nell'istruzione e nella formazione permanente]. Rapporto per la DG Occupazione e lavoro 2002; Comunicazione della Commissione (2003/779); G. Psacharopoulos e H.A. Patrinos, *Returns to investment in education: A further update* [Ritorni degli investimenti nell'istruzione: un ulteriore aggiornamento], Banca mondiale (mimeo), 2002.

- Le riforme dello sviluppo delle risorse umane nei paesi partner devono essere sistematiche e devono comprendere istruzione generale, professionale e superiore come parte di una strategia di formazione permanente completa. Sono strettamente correlate ai cambiamenti radicali intervenuti nei mercati del lavoro e non possono essere prese in considerazione separatamente da questi. Tuttavia, le difficoltà di coordinamento amministrativo e la ridotta capacità istituzionale dei paesi di definire e adottare riforme sono limiti significativi.
- Una riforma di successo dello sviluppo delle risorse umane richiede obiettivi politici a lungo termine chiari, un approccio integrato e risorse adeguate. Dovrebbe comprendere uno sviluppo delle politiche stabilite dall'alto, progetti pilota per introdurre e verificare le innovazioni e misure proposte dagli operatori del settore che assicurino la partecipazione attiva delle parti interessate. Tuttavia, un numero esiguo di paesi in fase di preadesione hanno attualmente adottato tali politiche e le riforme finora sono state frammentate, non hanno ricevuto un livello sufficiente di risorse e non sono sostenibili.
- L'assistenza dell'UE ai precedenti paesi candidati (attualmente nuovi Stati membri) ha rivestito un ruolo importante nelle rispettive riforme nazionali nel campo dell'istruzione e della formazione. Una fase di fondamentale importanza è stata la graduale integrazione nell'assistenza della politica europea in evoluzione sull'occupazione e sull'istruzione. Ciò ha assunto particolare importanza quando il supporto dell'UE è passato dall'assistenza tecnica alla preparazione in vista dell'adesione e ancora di più dopo il consiglio di Barcellona nel 2002, che ha enfatizzato la strategia di Lisbona come "un incentivo affinché i paesi candidati adottassero e attuassero obiettivi economici, sociali e ambientali importanti e come processo di apprendimento bidirezionale"³. Tuttavia, è discutibile il fatto che il programma Phare abbia fornito fondi sufficienti per soddisfare le priorità dell'istruzione e della formazione professionale definite dai paesi candidati o, in seguito, quelle fissate nel contesto del partenariato di adesione. A livello globale, i risultati migliori sono stati ottenuti nei paesi che possedevano già strategie di riforme chiare, in cui i mutamenti politici hanno avuto un'influenza limitata sull'attuazione e dove Phare, Leonardo da Vinci ed ETF (oltre ad altri strumenti di donatori internazionali) sono stati utilizzati in maniera efficiente come strumenti prioritari per l'attuazione delle riforme⁴.

4. Sfide ai sistemi di sviluppo delle risorse umane nei paesi attualmente in fase di preadesione

Gli indicatori strutturali dell'UE, gli obiettivi quantitativi e i parametri di riferimento relativi a occupazione, istruzione e formazione possono essere utilizzati per fornire un quadro della situazione particolare dei paesi attualmente in fase di preadesione rispetto agli Stati membri dell'UE in tali campi. L'ETF ha analizzato dettagliatamente questi andamenti in numerosi rapporti.

4.1 Occupazione

Gli indicatori mostrano che i tassi di occupazione nei paesi in fase di preadesione sono notevolmente inferiori a quelli registrati nell'Unione a 25 e ancora più bassi degli obiettivi fissati dall'UE per il 2010 (cfr. allegato 1). Lo scarto è molto significativo in Turchia e nei Balcani occidentali, in particolare per quanto riguarda l'occupazione delle donne e degli anziani. In Turchia e Albania, si registra ancora un tasso di occupazione molto alto nel settore dell'agricoltura mentre quello nel settore dei servizi è limitato. La disoccupazione, particolarmente tra i giovani, è estremamente elevata nei Balcani occidentali

Nei paesi candidati è in atto una ristrutturazione economica, tuttavia il fragile sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) non offre posti di lavoro sufficienti per assorbire gli esuberanti del settore industriale.

³ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, SN 100/02.

⁴ Per un'analisi dettagliata, vedere ETF, *Thirteen years of cooperation and reforms in vocational education and training in the acceding and candidate countries*, [Tredici anni di cooperazione e riforme nell'istruzione e formazione professionale nei paesi di adesione e nei paesi candidati], 2003.

La mobilità geografica e professionale dei lavoratori è molto bassa. I sistemi d'istruzione sono impegnati nel fornire agli individui le qualifiche necessarie per la modernizzazione economica e lo sviluppo. La mancanza di risorse per l'attuazione delle misure sul mercato del lavoro attivo, unita allo scarso interesse delle aziende per la formazione, rallenta la produttività, ostacolando la concorrenza e aggravando l'esclusione sociale e le disparità tra regioni, settori, gruppi di età, sessi e altre categorie.

La situazione è ancora più difficile per i potenziali paesi candidati, in cui le economie sono ancora in fase di ripresa e la crescita è tuttora molto lenta dopo i gravi danni causati dal conflitto nell'ex Jugoslavia e le sue conseguenze. La ristrutturazione dell'industria e dell'agricoltura è solo agli inizi, mentre lo sviluppo di servizi e la creazione di posti di lavoro in generale è estremamente limitata e il mercato del lavoro è molto depresso, con tassi di disoccupazione che raggiungono il 30-40% e un'economia sociale che costituisce oltre il 30% dell'occupazione. Le capacità esistenti sono inadeguate o insufficienti a soddisfare gli obiettivi nazionali di sviluppo economico.

4.2 Istruzione, formazione e sviluppo delle risorse umane

Anche la differenza tra i parametri di riferimento e la realtà sul campo è ampiamente significativa se si osservano gli indicatori relativi al settore dell'istruzione quali i tassi di abbandono precoce della scuola, le percentuali di studenti con un basso livello di abilità di lettura e la partecipazione degli adulti alla formazione permanente (cfr. allegato 2). Un'eccezione è rappresentata dalla Croazia, che mostra buoni risultati, migliori del tasso medio dell'UE per quanto riguarda l'abbandono precoce della scuola e i risultati dell'istruzione dei giovani. Tuttavia, preoccupa il fatto che la spesa pubblica per l'istruzione sia di gran lunga inferiore alla media dell'UE, che è pari al 5,1% del PIL (2,7% in Albania e 3,7% in Turchia).

La preparazione delle strategie di formazione permanente è a uno stadio ancora iniziale. L'istruzione professionale non ha ricevuto la priorità adeguata e l'introduzione dei nuovi piani di studio aggiornati sta richiedendo molto tempo. La formazione degli adulti, in particolare quella basata sul lavoro e la formazione relativa al mercato del lavoro, conosce uno sviluppo gravemente insufficiente.

I sistemi di sviluppo delle risorse umane nei paesi candidati soffrono ancora di numerosi problemi strutturali. Il coordinamento amministrativo a livello nazionale e tra i diversi livelli è difficile e il coinvolgimento delle parti sociali è debole. I sistemi di sviluppo delle risorse umane devono affrontare numerose sfide: la mancanza di trasparenza, la scarsa qualità di molti enti formativi e l'assenza di sistemi di assicurazione qualità, lo sviluppo limitato di una carriera che duri tutta la vita e dei sistemi di guida, la scarsa qualità degli insegnanti e degli istruttori professionali nonché l'esiguo riconoscimento attribuito alla formazione non formale e informale.

Anche in questo caso, la situazione è ancora più problematica nei potenziali paesi candidati, in cui il processo di riforma dell'istruzione è iniziato solo molto di recente. I paesi mostrano ancora gli effetti dei sistemi di governo altamente centralizzati, delle infrastrutture obsolete e delle specializzazioni limitate. Il partenariato tra scuole e parti sociali resta ancora limitato, gli insegnanti risentono di uno status socioeconomico basso, le loro abilità e i programmi adottati sono datati e la disponibilità di dati affidabili è molto limitata.

5. In che modo lo sviluppo delle risorse umane può sostenere gli obiettivi della strategia di preadesione?

Gli investimenti nello sviluppo delle risorse umane possono sostenere in modo significativo gli obiettivi della strategia di preadesione tenendo interamente in considerazione l'*acquis communautaire* in occupazione, istruzione e formazione, oltre allo strumento di preadesione. Le sezioni seguenti esaminano con maggiore dettaglio questo potenziale contributo.

5.1 *Acquis communautaire* in occupazione, istruzione e formazione nei paesi in fase di preadesione

L'*acquis communautaire* in sviluppo delle risorse umane ha registrato attualmente un ampio sviluppo nel contesto della strategia europea per l'occupazione e del programma Istruzione e formazione 2010.

Riguarda in particolare il Fondo sociale europeo (FSE), la cui preparazione è compresa nella quarta componente della proposta di strumento di preadesione e riguarderà i paesi candidati e i nuovi programmi integrati di formazione permanente, già considerati dalla proposta di strumento di preadesione come parte integrante dei programmi della Comunità per tutti i paesi. Più in generale, come già dimostrato nei casi di Phare e di CARDS, la prima componente della proposta, il potenziamento delle istituzioni, può contribuire all'adozione e all'attuazione dell'*acquis* nei paesi candidati e al progressivo allineamento con l'*acquis* nei potenziali paesi candidati.

A partire dal Consiglio di Lussemburgo, la preparazione per il FSE ha coinvolto i paesi candidati e da Lisbona (2000) in poi, i programmi dell'UE quali Leonardo da Vinci, Socrates e Gioventù per l'Europa sono stati resi loro accessibili. I nuovi paesi candidati hanno avviato l'attuazione della strategia europea per l'occupazione tramite il processo di valutazione congiunta per la politica occupazionale. Inoltre, a partire dalla conferenza di Barcellona, i paesi candidati sono stati interamente associati allo sviluppo delle politiche dell'UE in materia di istruzione, che comprendono, in particolare, la partecipazione ai processi di Copenhagen/Maastricht e Bologna. Nel quadro del Phare e del CARDS, questi sviluppi hanno beneficiato i processi di riforma correlati allo sviluppo delle risorse umane nei paesi candidati. Turchia e Croazia hanno intrapreso questo processo solo di recente, tuttavia si auspica che seguano lo stesso percorso battuto da Romania e Bulgaria fin dal 1998.

I potenziali paesi candidati nei Balcani occidentali hanno prospettive politiche più a lungo termine. Tuttavia, il loro obiettivo è l'appartenenza all'UE ed essi hanno già verificato il possibile contributo che gli sviluppi dell'UE sono in grado di apportare ai loro processi di riforma. In occasione della settima Conferenza dei Ministri europei dell'istruzione (Nicosia, 2003), hanno dimostrato l'impegno profuso nella realizzazione di un piano d'azione concreto che identificava le aree di priorità per lo sviluppo e la riforma dell'istruzione e hanno concordato la necessità di rafforzare la cooperazione a livello regionale e di seguire da vicino gli sviluppi della politica europea. L'ottava Conferenza dei ministri europei (Oslo, 2004) ha fornito una nuova opportunità per una dichiarazione comune che ha fornito numerose raccomandazioni rivolte ai paesi riguardo allo sviluppo di strategie di formazione permanente e un investimento in capitale umano migliore e più consistente.

Molti di questi paesi hanno già firmato a Bologna la dichiarazione del 1999 sullo spazio europeo per l'istruzione superiore, sono coinvolti attivamente nel programma Tempus e potranno partecipare al nuovo programma integrato di formazione permanente 2007–2013.

L'ETF sta attuando un progetto di diffusione dei messaggi principali del processo Copenhagen/Maastricht in ciascuno dei potenziali paesi candidati (vedi sotto).

5.2 La strategia europea per l'occupazione

L'ETF ha condotto analisi approfondite sui mercati del lavoro dei paesi candidati e dei potenziali paesi candidati, utilizzando i concetti centrali della strategia europea per l'occupazione. Nell'ambito di questa strategia, lo sviluppo del capitale umano e la formazione permanente costituiscono una delle principali priorità per contribuire ai tre obiettivi di piena occupazione, migliore qualità e produttività sul posto di lavoro nonché maggiore coesione e inclusione sociale. Il Fondo sociale europeo è uno strumento importante di sostegno delle politiche occupazionali degli Stati membri allo scopo di allinearle con la strategia europea per l'occupazione. La valutazione del 2002 sui primi cinque anni di strategia ha dimostrato che essa ha influenzato le politiche nazionali, comprese le riforme del mercato del lavoro e l'adattamento dei sistemi di istruzione e di formazione professionale in linea con gli obiettivi comuni e gli approcci politici dell'UE.

I paesi in fase di preadesione saranno in grado di far progredire le loro priorità economiche nazionali in conformità con queste linee, compresa la ristrutturazione industriale e agricola, lo sviluppo delle PMI e il miglioramento a livello rurale e regionale. La crescita di occupabilità, produttività e competitività consentirà di sviluppare gli scambi industriali e commerciali con l'UE e preparare l'ulteriore integrazione in Europa. Tale processo aiuterà inoltre a migliorare la coesione sociale, l'inclusione e l'integrazione delle minoranze etniche, a ridurre l'occupazione a lungo termine e a promuovere le pari opportunità, in particolare tra uomini e donne, tutti passi importanti per la loro preparazione graduale all'inclusione nel mercato del lavoro europeo.

5.3 Il programma di lavoro Istruzione e formazione 2010

Contemporaneamente ai processi correlati all'occupazione, i paesi in fase di preadesione potrebbero trarre beneficio dall'approccio dell'UE nei confronti di istruzione e formazione, che è stato ampiamente sviluppato sulla base della strategia di Lisbona e del metodo di coordinamento aperto. Il programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 comprende ora una serie di importanti processi: il processo Copenhagen/Maastricht sull'istruzione e la formazione professionale, il processo di Bologna sull'istruzione superiore, il processo di formazione permanente che emerge dalla risoluzione di Barcellona e il processo degli obiettivi relativo ai sistemi di istruzione nel loro complesso. Tutti questi fattori contribuiranno sostanzialmente alle riforme dello sviluppo delle risorse umane nei paesi in fase di preadesione.

A partire dal consiglio di Barcellona, i paesi candidati hanno partecipato al metodo di coordinamento aperto, cooperando con i paesi dell'UE per individuare le sfide comuni, divulgare le prassi migliori, raggiungere maggiore cooperazione e convergenza, concordare parametri di riferimento (*benchmark*) e finalità e attuare politiche basate su obiettivi politici a lungo termine in modo decentralizzato, nel pieno rispetto della proprietà nazionale e usufruendo interamente dei programmi comunitari. Anche i potenziali paesi candidati, sebbene non facciano ancora parte di questo processo, potrebbero cooperare in maniera simile. Creando un rete di relazioni con i paesi candidati e alcuni dei nuovi Stati membri dell'UE, potrebbero continuare a imparare dall'esperienza di questi paesi in materia di riforme e dal miglioramento continuo delle politiche di sviluppo delle risorse umane nell'UE. Inoltre, potrebbero migliorare le prestazioni dei loro sistemi utilizzando gli indicatori dell'UE per l'istruzione e la formazione, in particolare i parametri di riferimento per l'istruzione e gli obiettivi occupazionali.

Il **processo Copenhagen/Maastricht** consente già ai paesi candidati di utilizzare in maniera ottimale una gamma di strumenti, principi e riferimenti che sono stati sviluppati per riformare i sistemi dell'istruzione e della formazione. Le aree di priorità già individuate durante il processo, tra cui la trasparenza, la consulenza in tema di formazione permanente, l'assicurazione qualità e il riconoscimento e la convalida dell'apprendimento non formale e informale, costituiscono obiettivi fondamentali per lo sviluppo di politiche di valore sistemico, al pari delle nuove priorità indicate nel comunicato di Maastricht: lo sviluppo di un inquadramento europeo delle qualifiche, lo sviluppo e l'attuazione di un sistema europeo di trasferimento dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale, un esame delle esigenze di apprendimento e del ruolo in costante mutamento di insegnanti e istruttori professionali e il miglioramento delle statistiche relative all'istruzione e alla formazione professionale. Inoltre, il comunicato di Maastricht reclama l'adozione a livello nazionale degli strumenti, riferimenti e principi comuni già sviluppati.

Nel contesto dell'ERISEE (Iniziativa per la riforma dell'istruzione dell'Europa sudorientale) e con il supporto della task force per l'istruzione e la gioventù del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, l'ETF sta già attuando un progetto che prevede la divulgazione di questi messaggi principali del processo di Copenhagen/Maastricht nei potenziali paesi candidati. Oltre a questo progetto su scala ridotta, un'approfondita considerazione di questi approcci sistemici aiuterebbe a portare avanti le riforme sistemiche dei sistemi di istruzione e formazione nei modi riportati di seguito.

- Lo sviluppo di un sistema di consulenza permanente si occuperebbe del basso livello di qualità e dell'efficienza dei sistemi di orientamento e consulenza e consentirebbe l'integrazione tra i sistemi sviluppati per l'istruzione e gli uffici preposti al lavoro.
- L'introduzione di approcci di assicurazione qualità basati su uno schema comune di garanzia della qualità per l'istruzione e la formazione professionale sarebbero d'importanza fondamentale per le questioni relative alla certificazione e alla scarsa qualità di alcuni fornitori di formazione professionale continua.
- La promozione della trasparenza sulla base degli strumenti di Europass supporterebbe la mobilità professionale e geografica e, più specificatamente, l'implementazione del supplemento di certificato comporterebbe l'identificazione e l'elenco dei certificati professionali esistenti e la preparazione di un ulteriore lavoro di organizzazione dei sistemi di qualifica nazionale e di modernizzazione dei piani di studio.

- L'adozione di sistemi adeguati per il riconoscimento e la convalida di apprendimento non formale e informale contribuirebbe in modo significativo allo sviluppo della formazione sul posto di lavoro, alla mobilità professionale nonché al riavvicinamento alla formazione per le persone meno qualificate.

La formazione degli insegnanti, un utilizzo migliore delle risorse, competenze chiave, il miglioramento dell'abilità di lettura, l'aumento del numero di laureati in matematica, scienza e tecnologia e l'introduzione degli strumenti informatici nel campo dell'istruzione e della formazione sono stati identificati dal **processo degli obiettivi** quali argomenti di fondamentale interesse per il miglioramento e l'adattamento dei sistemi di sviluppo delle risorse umane. Il lavoro sta attualmente progredendo per gruppi di paesi ed esercizi di apprendimento tra paesi omologhi già disponibili per i paesi candidati. I risultati avranno grande importanza anche per i potenziali paesi candidati, in quanto supporteranno le riforme esistenti e apriranno la strada alla valutazione di altre riforme urgenti.

Un altro insieme di strumenti validi è costituito dai sei punti programmatici indicati nella **comunicazione CE sulla formazione permanente**, ovvero:

- costruzione di partnership;
- creazione di una cultura dell'apprendimento;
- ricerca dell'eccellenza;
- analisi della domanda in termini di apprendimento;
- agevolazione dell'accesso alle opportunità di apprendimento;
- adeguatezza dei finanziamenti.

Essi sono accompagnati dalle seguenti sei priorità di azione:

- enfasi sull'importanza dell'apprendimento;
- informazione;
- consulenza e orientamento;
- investimento di tempo e denaro nell'apprendimento;
- abbinamento di soggetti formativi e opportunità di apprendimento;
- abilità di base;
- pedagogie innovative.

Sia agli Stati membri dell'UE che ai paesi candidati viene richiesto di considerare seriamente tutti questi elementi nell'elaborazione delle strategie di formazione permanente per la prossima relazione congiunta sullo stato di avanzamento in vista degli obiettivi di Lisbona. Tali approcci avvantaggerebbero inoltre in misura significativa i potenziali paesi candidati. Sarebbe particolarmente utile impostare partnership solide specialmente con parti sociali prima della stesura primaria delle strategie, al fine di valutare e esaminare le esigenze in termini di risorse di ciascuna componente del sistema di formazione permanente, rispondere al problema dell'assenza di motivazione di formazione in alcune categorie, considerare l'apprendimento come un continuum e creare nell'istruzione iniziale condizioni migliori e la capacità di rispondere alle esigenze formative degli adulti.

Lo **schema d'azione per lo sviluppo permanente delle competenze e delle qualifiche**, delineato nel 2002 dalle parti sociali dell'UE, fornisce inoltre un contributo significativo alla politica di istruzione e formazione dell'UE. Esso si concentra su quattro azioni prioritarie:

- identificare e anticipare le esigenze di qualifica;
- riconoscere e convalidare competenze e qualifiche;
- informare, supportare e fornire consulenza;

- mobilitare risorse.

Le prassi migliori presentate nelle relazioni annuali di follow-up di questo strumento sono di notevole interesse per i paesi in fase di preadesione, in particolare laddove identificano gli incentivi che mirano a stimolare l'investimento delle aziende in capitale umano e forniscono maggiori risorse private per l'istruzione e la formazione. L'ampia diffusione di questi rapporti agevolerebbe la mobilitazione delle parti sociali ed enfatizzerebbe l'importanza del loro ruolo nella preparazione di strategie adeguate.

5.4 Raccomandazioni

Tenendo conto della situazione dello sviluppo delle risorse umane nei paesi attualmente in fase di preadesione, l'ETF raccomanda quanto segue per ogni paese.

- Progettare una **strategia di formazione permanente** completa ed integrata, con obiettivi politici a lungo termine, basata sui punti programmatici e sulle azioni prioritarie individuate nella comunicazione CE sulla formazione permanente e delineare le prassi migliori evidenziate nelle relazioni di follow-up dello schema d'azione delle parti sociali.
- Includere questa strategia quale componente principale di un **piano d'azione per l'occupazione** basato sui punti essenziali della strategia europea per l'occupazione.
- Rivolgere un'attenzione particolare alla necessità di **operare in stretta collaborazione** con le principali parti interessate e, in particolare, con le parti sociali e **aumentare l'investimento in sviluppo delle risorse umane** dedicando risorse adeguate alle diverse componenti della strategia. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta alla formazione degli adulti, includendo gli aspetti della formazione sul posto di lavoro e dell'addestramento sul mercato del lavoro.
- Continuare le **riforme dei sistemi di istruzione e formazione** allo scopo di contribuire in modo significativo allo sviluppo delle risorse umane, operando un utilizzo ottimale degli strumenti, dei principi e dei riferimenti sviluppati dall'UE, tra cui lo sviluppo di un **sistema di consulenza permanente**, l'introduzione dell'**assicurazione qualità**, la promozione della **trasparenza** e l'adozione di sistemi adeguati per il **riconoscimento e la convalida dell'apprendimento non formale e informale**.
- Migliorare le **prestazioni dei sistemi** conformemente agli indicatori dell'UE ideati per il monitoraggio del programma di istruzione e formazione 2010, rivolgendo un'attenzione particolare **ai parametri di riferimento per l'istruzione e agli obiettivi occupazionali stabiliti dalla UE**.
- Continuare ad **apprendere dall'esperienza** acquisita dai nuovi Stati membri dell'UE e dai loro processi di riforma e dal continuo progresso delle politiche di sviluppo delle risorse umane nell'UE, utilizzando **le interrelazioni** in maniera adeguata.
- Utilizzare appieno **lo strumento di preadesione quale strumento principale** per supportare queste politiche e **l'ETF in qualità di agenzia maggiormente adeguata** al supporto dei paesi in fase di preadesione nell'utilizzo di detto strumento.

Infine, alla luce dell'esperienza acquisita nell'ambito del programma Phare, l'ETF raccomanda che siano assicurati un'allocazione appropriata e un utilizzo efficiente della quota delle risorse dello strumento di preadesione destinata allo sviluppo delle risorse umane.

Allegato 1 Indicatori e parametri di riferimento sull'occupazione, UE a 25 e paesi in fase di preadesione, 2004

| | UE a 25 | UE 2010 | Paesi candidati | Balcani occidentali |
|--|----------|--------------|---|---|
| Tasso di occupazione | 63,2% | 70% | BG 55,1% HR* 53,4% RO 58,7% TR* 45,8% | AL* 53,7% MK* 39,3% MON*49,8% SR* 57,9% |
| Tasso di occupazione della popolazione femminile | 55,7% | Oltre il 60% | BG 51,6% HR* 46,3% RO 53,5 % TR 25,7% | AL* 40,1% MK* 30,7% SR* 44% |
| Tasso di occupazione dei lavoratori più anziani | 40,2% | 50% | BG 33,3% HR* 28,4 % RO 38,5% TR* 33,5% | AL* 27,5% MK* 27,7% |
| Occupazione in agricoltura (% del totale) | 5,2%[*] | | BG 11% HR* 17% RO* 34,1% TR* 32,8% | AL* 51% MK 20% MON* 21,4% SR* 25% |
| Occupazione nei servizi (% del totale) | 69,2%[*] | | BG 56% HR* 46% RO* 35% TR* 26% | AL* 36% MK 49% MON* 62,2% SR* 46% |
| Tasso di disoccupazione | 9,0% | | BG 12,2% HR* 14,3% RO 8,1 % TR* 10,7% | AL* 15% MK 35,8% BA*43% MON*23% SR* 20,2 |
| Tasso di disoccupazione giovanile | 18,3%[*] | | BG 24,5% HR* 35,9% RO 20,7% TR 23,7% | AL* 35,5% MK 61% MON*51,3% |

Chiave: BG = Bulgaria; HR = Croazia; RO = Romania; TR = Turchia; AL = Albania; MK = Macedonia; MON = Montenegro; SR = Serbia; BA = Bosnia Erzegovina.

* Anno più recente per il quale sono disponibili i dati.

Fonti: Eurostat, pagina web con gli indicatori strutturali; ETF, database degli indicatori principali. I dati in corsivo sono derivati dagli studi sul mercato del lavoro dell'ETF (disponibili).

Allegato 2 Indicatori e parametri di riferimento sull'istruzione e la formazione professionale, UE a 25 e paesi in fase di preadesione

| Parametri di riferimento UE sull'istruzione e la formazione professionale | UE a 25 | UE 2010 | Paesi candidati | Balcani occidentali |
|---|--------------------------------|----------------------------|---|------------------------------------|
| <i>Abbandono scolastico anticipato (2004):</i> % di studenti in età compresa tra 18 e 24 con almeno un diploma di istruzione secondaria (ISCED 2) e non iscritti a programmi di istruzione superiore | 15,9% | 10% | BG 22,4% HR* 8,4% RO 23,6% TR* 52,9% | AL* 61,2% MK* 36,2% |
| <i>Successo scolastico giovanile:</i> % degli studenti di età compresa tra 20 e 24 anni che abbiano portato a termine almeno un piano di studi ISCED di livello 3 (2004) | 76,4% | 85% | BG 76% HR* 90,7% RO 74,8% | |
| <i>Totale di istruzione nel terzo ciclo:</i> Laureati in matematica, scienza e tecnologia (2001) | 649,000 | 746.000 Aumento del 15% | RO 18 400 BG 9 100 | |
| <i>Alfabetismo:</i> % di alunni con scarse abilità di lettura, Livello 1 o inferiore (PISA 2003) | CZ 19,4% HU 20,5% LV 18% | Diminuzione del 20% | BG* 40,3% RO* 41,3% TR 36,8% | AL* 70,3% MK* 62,6% SR 46,7% |
| <i>Formazione permanente (2004):</i> % di individui in età compresa tra 25 e 64 impegnati in piani di istruzione e formazione professionale | 9,4% | 12,5% | BG 1,3% HR* 2,1% RO 1,6% TR 2,3% | SR* 3,8% MK* 1,9% |

Chiave di lettura: come per l'allegato 1; CZ = Repubblica Ceca; HU = Ungheria; LV = Lettonia.

* Anno più recente per cui sono disponibili dati.

Fonti: Eurostat, pagina web con gli indicatori strutturali; ETF, database degli indicatori principali



COME LO SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE PUÒ CONTRIBUIRE ALLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Aprile 2006

1. Introduzione

Nell'economia moderna i vantaggi a livello di concorrenza dipendono in misura sempre maggiore da elementi intangibili ma ugualmente cruciali come le competenze e le conoscenze. In questa prospettiva lo sviluppo delle risorse umane (SRU¹) è diventato un fattore centrale per il cambiamento economico e sociale nonché una moneta di scambio per la mobilità e la cooperazione. L'SRU contribuisce infatti a promuovere condizioni di vita migliori e una cittadinanza più attiva a livello della società in generale; inoltre, può concorrere in maniera significativa a migliorare la prosperità, la capacità d'inserimento professionale e la coesione sociale nelle moderne economie di mercato.

Per tutti questi motivi, lo sviluppo del capitale umano rientra fra le principali priorità comunitarie dell'agenda di Lisbona. Fuori dell'UE, i decisori politici vedono l'SRU come un elemento essenziale per sostenere lo sviluppo delle economie in transizione. Nei paesi in cui il sistema di istruzione ed il sistema del mercato del lavoro sono relativamente deboli investire nell'SRU può essere particolarmente redditizio.

L'obiettivo del presente documento è delineare il contributo che gli investimenti nello sviluppo delle risorse umane possono fornire per il raggiungimento degli obiettivi della politica europea di vicinato (PEV). Sulla scorta delle conoscenze accumulate dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)² in qualità di promotrice attiva dello sviluppo delle risorse umane nei paesi vicini durante il periodo 1995-2005, esso riporta alcune lezioni apprese dopo gli investimenti dell'UE e di altri donatori nei paesi PEV nel corso degli ultimi dieci anni. Inoltre, vuole stimolare il prossimo dibattito a livello di istituzioni UE sullo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e contiene raccomandazioni su come portare avanti le misure proposte nel progetto di strumento per assicurare una riforma efficace e sostenibile nonché raccomandazioni sul contributo che un'agenzia specializzata come l'ETF può offrire a questo processo.

2. Perché investire nelle risorse umane?

L'ETF è fermamente convinta che l'istruzione e la formazione svolgano un ruolo centrale nel promuovere il benessere sociale ed economico. Questa convinzione è il frutto di oltre dieci anni di esperienza pratica durante i quali l'ETF ha offerto sostegno ai paesi partner intenti a riformare i propri sistemi di istruzione e formazione. Un'ulteriore conferma in tal senso viene dalla ricerca accademica che fornisce ottime ragioni per investire nell'SRU rispetto ad altri settori. Nella fattispecie, i risultati di recenti ricerche evidenziano quanto segue³:

- Un anno supplementare di istruzione può aumentare la produttività aggregata del 5% nel breve termine e di un altro 2,5-5% nel lungo termine. In generale, il tasso di redditività medio per un anno supplementare di istruzione supera il 10%, soprattutto nei paesi a reddito medio-basso. Questo fatto rappresenta un'opportunità per i paesi PEV dove la frequenza scolastica si attesta in media su 7,6 – 8,2 anni contro i nove dei paesi OCSE.
- L'innalzamento del livello di istruzione può ridurre di oltre il 6% il tasso di disoccupazione e aumentare di oltre il 27% quello dell'attività lavorativa. Inoltre, può limitare il rischio di disoccupazione fino a cinque volte. Un aspetto dell'istruzione particolarmente importante per le economie in transizione è il suo contributo all'imprenditorialità tramite la sensibilizzazione del pubblico sulle opportunità offerte dall'attività indipendente e lo sviluppo delle relative competenze.
- L'accesso all'istruzione consente ai cittadini di partecipare alla crescita e alla prosperità del proprio paese. Un anno supplementare di istruzione può aumentare il salario di una persona del 6-9%. Esiste altresì una forte correlazione tra salario percepito e formazione sul lavoro.

¹ Ai fini del presente documento, SRU è un termine generale che si riferisce agli investimenti nell'intero settore dell'istruzione e della formazione, compresi l'istruzione formale a tutti i livelli, la formazione continua e i legami tra istruzione e formazione da un lato e mercato del lavoro dall'altro.

² La Fondazione europea per la formazione professionale è un'agenzia dell'UE, che ha il compito di assistere i paesi partner a sviluppare sistemi di istruzione, formazione e occupazione di alta qualità per incrementare prosperità, occupabilità e stabilità in detti paesi in linea con la politica dell'UE in materia di relazioni esterne.

³ Ciccone e de la Fuente, Rapporto alla DG Occupazione 2002; Comunicazione della Commissione (2003/779) *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa* e rapporto della Banca mondiale "Return to Investment in Education", Psacharopoulos e Patrinos 2002.

- Istruzione e formazione sono generalmente considerate fattori chiave per il miglioramento del capitale sociale, della salute, della cittadinanza attiva e della stabilità sociale nonché per la lotta contro la criminalità.
- Infine, le stime relative alla redditività diretta degli investimenti in capitale umano sono alte almeno quanto quelle relative agli investimenti in capitale fisico.

3. Lezioni apprese dalla riforma dell'SRU nei paesi PEV durante il periodo 1995-2005

Investire nelle risorse umane è chiaramente una soluzione efficace per incrementare il benessere economico e sociale. Tuttavia, la sua efficacia dipende in misura significativa da come vengono fatti gli investimenti. L'UE ha già erogato finanziamenti importanti per l'SRU in tutti i paesi PEV attraverso i programmi nazionali di riforma e il programma Tempus. Vista la prospettiva di una più stretta integrazione economica e di una maggiore liberalizzazione sottesa alla PEV, è fondamentale imparare dalle esperienze passate. Pertanto, di seguito vengono riportate alcune lezioni chiave:

- Le riforme SRU nei paesi partner devono essere sistematiche e interessare l'istruzione generale, professionale e secondaria. Tali riforme sono in stretto rapporto con i radicali mutamenti dei mercati del lavoro e non possono essere prese in considerazione a prescindere da questi. Inoltre, le riforme in materia di SRU non dovrebbero limitarsi all'istruzione formale (pubblica e privata) ma incrementare e migliorare la formazione formale e informale del sistema. Da qui deriva l'esigenza di una partecipazione più attiva di tutti gli attori del caso (partner sociali, rappresentanti del settore economico, ecc.) nella definizione delle strategie di SRU (sia nazionali che settoriali).
- Il successo di una riforma SRU richiede chiari obiettivi politici a lungo termine e un approccio integrato in cui convergano sviluppo di politiche *top down*, progetti pilota per introdurre e testare le innovazioni, nonché misure *bottom up* per garantire la partecipazione attiva degli interessati. Tuttavia, attualmente sono pochi i paesi PEV ad applicare una simile politica e finora le riforme si sono spesso dimostrate frammentarie e carenti sotto il profilo della continuità.
- Nella maggior parte dei casi la riforma è stata avviata e portata avanti su iniziativa di donatori internazionali. Durante la fase iniziale di transizione i donatori svolgono una funzione chiave sensibilizzando il pubblico sulle riforme SRU, influenzando l'agenda politica e fornendo risorse, ma di solito ignorano il contesto nazionale specifico di ciascun paese.
- I paesi PEV spesso hanno bilanci nazionali modesti; perciò occorrono i finanziamenti di donatori finché le loro economie non diventeranno sufficientemente forti da essere autonome. Tuttavia, essi riconoscono che, pur essendo un vincolo importante, la mancanza di risorse finanziarie non rappresenta l'unico ostacolo alle riforme e in tal senso attribuiscono un'importanza maggiore al problema delle risorse umane.
- In passato la limitata capacità istituzionale dei paesi di definire, guidare e attuare la riforma si è rivelata un problema fondamentale. Considerando che gli approcci settoriali richiedono un elevato livello di guida da parte dei governi nazionali e una minor dipendenza dai donatori in termini di assistenza tecnica, tale incapacità sarà ancora più significativa in futuro. Tuttavia, nei paesi PEV sta emergendo una nuova tendenza: molti chiedono sostegno per potenziare la capacità di sviluppo delle politiche (il che dimostra che hanno preso atto del problema) e per promuovere il dialogo fra gli attori.
- L'esperienza dell'UE può costituire un valido quadro di riferimento e un collegamento con i partner comunitari, ma si rivelerà efficace solo se adattata al contesto nazionale. I singoli paesi non possono copiare le riforme gli uni dagli altri; ma possono imparare gli uni dagli altri. Inoltre, gli approcci regionali, che facilitano l'apprendimento delle politiche, possono valorizzare sensibilmente il processo di riforma.
- La riforma dell'SRU è un investimento a lungo termine. Qualsiasi cambiamento radicale richiede almeno una generazione prima che gli effetti si manifestino nel sistema scolastico ufficiale e nel mercato del lavoro nonché nella società nel suo insieme. L'UE, ad esempio, ha impiegato quasi

30 anni, dal 1971 al 1999, per innalzare la durata media della scolarizzazione dal 70% all'87% del livello degli Stati Uniti.

4. Problemi per i sistemi di SRU nei paesi PEV

I sistemi di SRU dei paesi PEV presentano diversi problemi strutturali. Alcuni risulteranno familiari al pubblico UE mentre altri sono frutto delle peculiarità dei paesi in questione o di tensioni insite nel processo di transizione, quali sistemi di governo centralizzati, infrastrutture obsolete, campi di specializzazione ristretti, isolamento delle scuole rispetto ai partner sociali, basso statuto e competenze non aggiornate dei docenti, programmi di insegnamento datati e assenza di dati affidabili. Spesso manca un sistema di apprendimento permanente e vi sono, tra l'altro, scarsi collegamenti tra i vari percorsi, carenti sistemi d'istruzione degli adulti e poca integrazione della formazione informale.

Tutti i paesi dell'Europa orientale hanno ridotto in misura drastica la spesa pubblica destinata all'istruzione. La decentralizzazione è sostanzialmente servita a spostare l'onere finanziario dal governo centrale alle regioni e alle scuole senza che avvenisse altrettanto per il potere decisionale. In alcuni di questi paesi, generalmente quelli che all'epoca dell'Unione Sovietica hanno raggiunto risultati straordinari tra cui un'elevata percentuale di alfabetizzazione e grandi conquiste in campo scientifico e tecnologico, il sistema di SRU di fatto si sta deteriorando.

In molti paesi mediterranei i sistemi di istruzione e formazione professionale assorbono finanziamenti ingenti in cambio di risultati mediocri. I loro sistemi di SRU sono quasi sempre appannaggio dello Stato, guidati sull'offerta e concepiti per svolgere un ruolo sociale. In generale, questi paesi hanno un elevato tasso di nascite, un profilo demografico giovane e un consistente tasso di disoccupazione. Ciò significa che avranno sempre più bisogno di formazione continua da destinare a una popolazione attiva con competenze scarse.

In generale, le tradizioni associate ai sistemi di governo variano enormemente, il che comporta diversi livelli di decentralizzazione e coinvolgimento dei partner sociali. La formazione viene assicurata soprattutto dal sistema pubblico; l'offerta privata è molto limitata o di qualità disuguale. Spesso i finanziamenti pubblici sono insufficienti e basati esclusivamente sugli input quantitativi richiesti piuttosto che sulla qualità degli output prodotti. Questo dipende anche dalla mancanza di meccanismi atti a valutare il sistema e le prestazioni delle istituzioni. I mercati del lavoro sono stati riformati solo parzialmente e mancano di trasparenza e flessibilità. Molti paesi devono gestire livelli di disoccupazione che raggiungono picchi del 30-40%. In altri sono particolarmente acuti i problemi di accesso e uguaglianza delle minoranze e dei gruppi svantaggiati, mentre in taluni paesi mediterranei la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro costituisce un problema notevole. Infine, percentuali elevate di aziende e lavoratori operano nel settore informale, spesso fuori della portata del sistema SRU e delle politiche per l'occupazione.

5. In che modo l'SRU può sostenere gli obiettivi della PEV?

La Commissione europea riconosce il ruolo vitale che l'SRU può svolgere per raggiungere gli obiettivi della nuova politica europea di vicinato. Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) esige una riforma sistemica dello sviluppo delle risorse umane per il raggiungimento di tali obiettivi e sottolinea il potenziale dei sistemi di istruzione e formazione per quanto riguarda la promozione della cooperazione e degli scambi. Di seguito sono riportati i vasti settori in cui l'SRU dovrebbe favorire il dialogo e la riforma:

- lotta contro la povertà e promozione di uno sviluppo sostenibile attraverso il miglioramento dell'istruzione e della formazione;
- potenziamento della capacità delle istituzioni e degli organismi nazionali di formulare e attuare politiche nei settori coperti da accordi di associazione, partenariato e cooperazione;
- cooperazione tra gli enti di istruzione secondaria dei paesi partner e dell'UE e mobilità di insegnanti, ricercatori e studenti;
- promozione della comprensione interculturale, dei contatti interpersonali, della cooperazione tra società civili e degli scambi tra i giovani;

- promozione dello sviluppo di un'economia di mercato che comprenda misure a sostegno del settore privato, incoraggi gli investimenti e dia impulso al commercio mondiale;
- promozione della cooperazione nel campo dell'immigrazione;
- sostegno della cooperazione regionale e transfrontaliera in vista di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei territori frontaliere.

L'ETF appoggia appieno gli obiettivi proposti dalla Commissione europea. Al raggiungimento di tali obiettivi l'SRU può contribuire in svariati modi. Ciascun paese PEV dovrà definire una strategia in funzione delle proprie specificità e concordare misure di intervento specifiche per assolvere agli obblighi assunti con i programmi d'azione PEV. Le osservazioni riportate di seguito intendono chiarire il contributo che l'SRU può offrire e fornire le basi per definire e attuare opportune misure finalizzate al raggiungimento di detti obiettivi.

5.1 Misure SRU per combattere la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile tramite il miglioramento dell'istruzione e della formazione

L'SRU può essere uno strumento chiave nella lotta contro la povertà (povertà umana e di introiti). I giovani, ad esempio, possono beneficiarne se viene data priorità all'incremento della partecipazione all'istruzione e alla formazione nonché alla riduzione del numero di abbandoni e all'ottimizzazione del sistema così da allinearli maggiormente con le esigenze del mercato del lavoro. Nel caso degli adulti, possono invece avere notevole efficacia politiche attive e mirate quali la riconversione professionale, la guida e il sostegno per la creazione di posti di lavoro alternativi attraverso lo sviluppo di PMI nonché l'attività autonoma. Il sistema ufficiale di SRU può rivelarsi utile anche a livello di sviluppo locale e riduzione della povertà rispondendo alle esigenze dei gruppi a rischio di esclusione sociale e delle persone poco qualificate (a causa di competenze obsolete o per mancanza di istruzione).

L'ETF raccomanda che, nel sostenere la riforma dei sistemi di SRU nei paesi PEV, vengano privilegiate le seguenti azioni:

- Definire solide politiche di istruzione e formazione inserendole in una più ampia politica di sviluppo economico e sociale. (A tal fine un utile punto di riferimento è costituito dall'esperienza UE di integrazione delle politiche SRU nelle politiche a favore dell'occupazione, ad esempio tramite la strategia europea per l'occupazione e il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010").
- Introdurre misure per limitare gli abbandoni e aumentare la partecipazione di gruppi minoritari quali i Rom.
- Migliorare la qualità dell'istruzione tramite la promozione di chiari sistemi di qualifica, percorsi flessibili di apprendimento permanente, corsi e attrezzature moderni nonché una maggiore cooperazione con i datori di lavoro.
- Aumentare il flusso di insegnanti e operatori qualificati e motivati nel campo della formazione in grado di offrire corsi all'avanguardia.
- Garantire che i programmi di istruzione continua e formazione sul lavoro siano rivolti agli adulti che rischiano di rimanere indietro a livello di sviluppi tecnologici, sociali ed economici e soddisfino le esigenze di sviluppo dei lavoratori aziendali.
- Riformare il sistema di finanziamento dell'istruzione e della formazione con l'obiettivo a lungo termine di definire bilanci sostenibili e promuovere una migliore distribuzione delle risorse. Con lo sviluppo del settore privato, i partenariati tra pubblico e privato possono offrire un contributo sempre maggiore.
- L'ETF raccomanda che l'ENPI venga usato a sostegno di:
 - Misure di SRU tramite programmi di riforma dell'istruzione. Nei paesi dove sono in corso o sono stati attuati programmi e progetti di riforma, le risorse vanno investite per valutare i progressi e, se necessario, rivedere gli approcci di riforma attraverso una maggiore integrazione delle strategie. In questo processo deve rientrare anche l'apprendimento tra pari, in particolare con la presentazione e il confronto di strategie di riforma alternative adottate in altri paesi della regione.

- Iniziative concrete nel campo del mercato del lavoro coerenti con i principali obiettivi in materia di occupazione e di mercato del lavoro. Tali iniziative devono essere globali e aperte ai lavoratori informali nonché ai giovani che entrano nel mercato del lavoro, i quali rappresentano una porzione significativa della forza lavoro a rischio.
- Integrazione dell'SRU nei programmi settoriali nonché in più ampi programmi nazionali di sviluppo a medio termine (ad esempio lo "sviluppo umano sostenibile").
- Partecipazione dei paesi PEV ai nuovi programmi CE, come ad esempio il programma integrato che sostituirà Tempus e Leonardo.

5.2 Sviluppo della capacità delle istituzioni nazionali di formulare e attuare politiche in settori coperti da accordi di associazione, partenariato e cooperazione

Come si è detto sopra, lo scarso sviluppo delle capacità istituzionali rappresenta una limitazione significativa nei paesi PEV. I documenti programmatici dell'ENPI devono quindi privilegiare misure atte a rafforzare le capacità delle amministrazioni nazionali e locali nonché dei partner sociali coinvolti nel sistema di SRU. A tal fine è fondamentale assistere le agenzie nazionali affinché siano in grado di fornire informazioni e analisi sul contenuto e sull'attuazione della politica in materia di SRU.

Nel campo dell'SRU la valutazione comparativa (benchmarking) può rivelarsi uno strumento importante per avvicinare i paesi confinanti al cosiddetto *soft acquis* europeo. Inoltre, così come il metodo di coordinamento aperto, il benchmarking è una potente macchina per il ravvicinamento, la modernizzazione e l'apprendimento delle politiche. Anche gli indicatori e i benchmark comunitari post-Lisbona relativi ad occupazione, formazione e istruzione progressivamente introdotti a livello di UE possono rivelarsi utili per i paesi PEV. In più si potrebbero sviluppare ulteriori indicatori per i problemi specifici di questi paesi, quali la povertà o l'accesso delle donne e delle minoranze all'istruzione e alla formazione.

5.3 Cooperazione tra gli istituti d'istruzione superiore dell'UE e dei paesi partner e mobilità di insegnanti, ricercatori e studenti

Il programma Tempus si è dimostrato un utile strumento per la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione superiore nei paesi partner. Infatti ha contribuito a diversi risultati positivi, compresi lo sviluppo delle capacità istituzionali, la riforma delle politiche in linea con il processo di Bologna, l'introduzione di una dimensione europea e, più in generale, la preparazione dei paesi in vista della partecipazione ai programmi comunitari.

Pertanto, l'ETF ritiene che il contributo del programma Tempus allo sviluppo e alla riforma dell'istruzione superiore vada rafforzato e integrato nel processo generale di riforma dell'SRU.

5.4 Agevolazione della comprensione interculturale, dei contatti interpersonali, della cooperazione tra le società civili e degli scambi di giovani

Lo sviluppo delle risorse umane può favorire i contatti e la cooperazione tra i popoli tramite la riforma SRU (cfr. paragrafo 5.1) e azioni come il programma Tempus (cfr. paragrafo 5.3), in aggiunta a stimolare:

- partenariati interistituzionali (ad esempio tra istituti di istruzione e formazione, aziende, partner sociali e organizzazioni della società civile) per definire progetti di riforma correlati a queste specifiche azioni;
- azioni di mobilità per migliorare la cooperazione e la comprensione reciproca tra l'Europa e i suoi vicini.

5.5 Misure SRU per promuovere lo sviluppo di un'economia di mercato, comprese misure per il sostegno del settore privato, l'incoraggiamento degli investimenti e la promozione del commercio globale

La PEV offre ai paesi vicini un modo per giungere ad un'integrazione economica più stretta con l'UE oltre ad incoraggiare le riforme interne di questi paesi. In particolare, prevede il potenziamento delle relazioni commerciali preferenziali e la prospettiva di una partecipazione al mercato interno dell'UE in base al ravvicinamento normativo e regolamentare. Tale processo dovrebbe avvantaggiare le economie dei paesi vicini promuovendo un clima favorevole agli investimenti, assicurando la crescita del settore privato e incoraggiando gli investimenti esteri diretti (COM 2003/104, pag. 14)⁴.

La Commissione europea riconosce che occorre accompagnare le misure di integrazione economica con politiche per ridurre la povertà e l'ineguaglianza. Ravvisa altresì il ruolo vitale dell'SRU nel migliorare la competitività, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva (COM, 2003/104, pagg. 14, 19), ma non precisa le misure di sostegno auspicabili⁵. Secondo l'ETF lo sviluppo delle risorse umane può contribuire a questa trasformazione in diversi modi:

- Le economie in transizione richiedono sistemi SRU flessibili in grado di rispondere ai nuovi sviluppi del mercato del lavoro. Le strategie di apprendimento permanente offrono alle persone l'opportunità di continuare ad apprendere una volta terminati gli studi e acquisire nuove competenze in linea con gli sviluppi del mercato del lavoro. L'UE ha maturato una notevole esperienza nello sviluppo di tali strategie e può quindi condividerla con i paesi partner. Componenti come quelle identificate nella *Comunicazione della Commissione europea sull'apprendimento permanente*, ovverosia lavoro in partenariato, creazione di una cultura dell'apprendimento, aspirazione all'eccellenza, conoscenza della domanda, accesso e fornitura di risorse adeguate, sono tutte significative nel contesto della filosofia PEV sottesa allo sviluppo del vicinato.
- I partenariati tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro possono contribuire a incrementare il livello di competenza dei lavoratori nonché la loro adattabilità al mercato del lavoro. In questo settore il programma Tempus ha promosso alcuni approcci interessanti, come interessante è lo sviluppo di approcci simili a quello del Fondo sociale nel processo di allargamento.
- Le PMI devono avere un ruolo trainante nelle economie PEV. Istruzione e formazione possono favorire un'attitudine imprenditoriale.

5.6 Promozione della cooperazione nel campo dell'immigrazione

Il problema dell'immigrazione spesso viene limitato alla sicurezza dei confini per combattere la criminalità organizzata e il terrorismo. Tuttavia, nell'ambito della PEV⁶ emerge gradualmente un approccio più positivo che colloca l'immigrazione nel più ampio contesto dello sviluppo economico e sociale (COM, 2004/373, pag. 14) e la collega alla questione della carenza di personale qualificato nell'UE (COM, 2003/104, pag. 11).

Recenti analisi sui progressi verso gli obiettivi di Lisbona confermano l'esigenza di una politica più aperta nel campo dell'immigrazione. Per garantire la propria crescita nonostante un'evoluzione demografica negativa l'UE è impegnata a migliorare le competenze della forza lavoro e convincere i lavoratori anziani a non abbandonare il lavoro. Tuttavia, la relazione Kok evidenzia i limiti di un simile approccio:

“Anche ipotizzando un'utilizzazione ottimale del potenziale offerto dal mercato del lavoro, si avrà comunque bisogno di un'immigrazione selettiva dai paesi extra-UE per ovviare alle carenze del

⁴ Gli attuali quadri politici e di cooperazione dell'UE con i partner dell'Europa orientale e del Mediterraneo già riconoscono che commercio e investimenti, sviluppo del settore privato e crescita economica sono fattori chiave per il processo di transizione/trasformazione. In particolare, il commercio e l'integrazione regionali sono obiettivi riconosciuti della politica comunitaria per il Mediterraneo tanto che sono stati firmati accordi di libero scambio con numerosi partner della regione. Gli accordi di partenariato e cooperazione in essere con i vicini dell'Europa orientale non prevedono invece trattamenti preferenziali per il commercio né un calendario per il ravvicinamento regolamentare.

⁵ La relazione Kok precisa che “la produttività e la competitività dell'economia europea sono direttamente legate all'esistenza di una forza lavoro estremamente qualificata e flessibile, in grado di adeguarsi ai cambiamenti” (*Affrontare la sfida*, pag. 37).

⁶ Lo strumento europeo di vicinato e partenariato proposto dalla Commissione prevede il finanziamento di un programma tematico nel campo della gestione dell'immigrazione.

mercato del lavoro europeo e attenuare le ripercussioni negative della "fuga dei cervelli" (Gruppo ad alto livello, 2004, pag. 32).

Il programma tematico di "cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo" finanziato ai sensi dell'ENPI indica chiaramente che è stato adottato un approccio globale e intersettoriale ai problemi dell'emigrazione. Questo programma, in particolare i primi punti intesi rispettivamente a favorire i legami tra emigrazione e sviluppo e promuovere una gestione efficace dell'emigrazione di manodopera, evidenzia l'impatto dell'emigrazione sullo sviluppo delle competenze. Tutto ciò ha ovvie ripercussioni sulle questioni legate all'SRU. Occorrerà infatti sviluppare nuove conoscenze sulle competenze disponibili a tutti i livelli nei paesi partner. In particolare, sarà opportuno procedere a un'analisi d'impatto sulle esigenze dei mercati del lavoro e sulle ripercussioni dell'emigrazione.

Inoltre, anche la questione della trasparenza dei sistemi di istruzione e formazione nei paesi partner in termini di livelli, contenuti e qualità nonché il riconoscimento delle qualifiche si configureranno come problemi significativi (sia per l'UE che per i paesi partner).

I processi di Bologna e Copenaghen sono rispettivamente aree di grande potenzialità per la promozione di un simile quadro nel settore dell'istruzione superiore e della VET.

5.7 Sostegno alla cooperazione regionale e transfrontaliera in vista di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile nei territori frontaliери

La cooperazione regionale non rientra in modo forte tra le politiche comunitarie per l'Europa orientale, mentre il partenariato euro-mediterraneo presenta già una dimensione regionale ben strutturata. Tramite la PEV l'Unione europea intende dare maggiore impulso alla cooperazione tra partner mediterranei a livello regionale e subregionale nonché promuovere nuove iniziative tra vicini dell'Europa orientale (COM, 2003/393, pag. 8).

Le priorità per la cooperazione regionale con l'Europa orientale comprendono l'occupazione e la politica sociale, il sostegno delle PMI, i problemi legati all'immigrazione, questioni interculturali come gli scambi accademici, l'istruzione e la formazione nonché i gemellaggi tra amministrazioni locali e ONG. Tutto ciò comporta una dose massiccia di SRU. Le priorità per la cooperazione regionale con il Mediterraneo, invece, vertono sulla gestione dell'immigrazione legale, la mobilità delle risorse umane e la trasparenza delle qualifiche (COM, 2004/373, pagg. 21, 23).

L'ETF ritiene che questo tipo di collaborazione regionale e subregionale sia uno strumento utile per promuovere l'integrazione in modo graduale. Ciò è particolarmente vero per i paesi PEV al momento impegnati a decentralizzare la gestione dei propri sistemi di insegnamento.

Per garantire una cooperazione decentralizzata i governi locali devono poter svolgere la loro funzione e perseguire le riforme. Gli scambi transfrontalieri e/o regionali possono essere utili per il rafforzamento di istituzioni e capacità nonché per promuovere la creazione di reti. I nuovi Stati membri e i paesi candidati possono svolgere un ruolo importante a livello di dimensione subregionale della PEV in quanto già conoscono i problemi legati alla transizione che devono affrontare i loro vicini dell'Europa orientale.

6. Conclusioni

Per l'UE lo sviluppo delle risorse umane rappresenta un settore di investimento strategico in vista di raggiungere gli obiettivi della sua politica nei paesi vicini. Non solo rappresenta un elemento essenziale per lo sviluppo economico dei paesi partner, ma può anche offrire a questi paesi e ai loro cittadini le competenze necessarie per accedere al mercato interno dell'UE e beneficiare della cooperazione transfrontaliera. È altresì fondamentale per incoraggiare la cittadinanza attiva, promuovere la coesione sociale e combattere la discriminazione. Infine, l'SRU è un settore di investimento attraente e vantaggioso per tutti gli attori coinvolti tramite il quale l'UE e i paesi partner possono concordare chiari vantaggi a lungo termine.

L'esperienza dell'ETF evidenzia l'importanza critica dell'approccio metodologico scelto per promuovere la riforma. Gli investimenti SRU, infatti, sono molto più efficaci quando a una riforma sistemica incentrata su considerazioni politiche di tipo *top-down* vengono affiancate opportunità strutturate di cooperazione *bottom-up* tra una vasta gamma di attori. Anche il senso di appartenenza è

cruciale: affinché le politiche di riforma SRU siano *sostenibili*, i politici nazionali e gli altri attori devono sentirle *proprie*. Inoltre, devono essere *adatte* al particolare contesto nazionale di ciascun paese, ad esempio quello definito dalla sua storia economica, sociale, culturale e istituzionale, nonché a più ampi e attuali programmi/priorità di sviluppo nazionale.

Per massimizzare la redditività degli investimenti l'SRU va pienamente integrato in più ampie politiche di sviluppo socio-economico e aree chiave quali immigrazione, riduzione della povertà e cooperazione transfrontaliera. Queste sono le sfide in termini di SRU che l'UE e i paesi vicini dovranno affrontare per raggiungere gli obiettivi ambiziosi della politica europea di vicinato.

Allegato 1

Possibili contributi dell'ETF al raggiungimento degli obiettivi della politica europea di vicinato

1. Il ruolo dell'ETF

L'ETF intende aiutare i paesi partner a sviluppare sistemi di istruzione, formazione e occupazione di alto livello per incrementare prosperità, occupabilità e stabilità in linea con la politica comunitaria nel settore delle relazioni esterne. In qualità di agenzia comunitaria, l'ETF promuove i valori e gli obiettivi dell'UE. Le sue funzioni principali comprendono:

- Aiutare le istituzioni comunitarie a valutare le esigenze dei paesi partner nonché l'assistenza e il seguito dei programmi;
- Facilitare l'identificazione, il monitoraggio dei contenuti e la valutazione dell'impatto degli interventi comunitari;
- Diffondere politiche comunitarie e prassi innovative nei paesi partner;
- Fornire servizi generici quali informazioni su istruzione, formazione e occupazione nei paesi partner, migliori prassi degli Stati membri, consolidamento mirato delle capacità tra i politici e attuazione di progetti pilota su piccola scala per testare approcci innovativi di riforma nei paesi partner;
- Assistenza tecnica per quanto riguarda il programma comunitario Tempus.

2. Possibile contributo dell'ETF all'attuazione dell'ENPI

L'ETF può contribuire agli obiettivi della politica comunitaria in materia di vicinato tramite azioni a breve e medio termine.

I contributi a breve termine interessano il periodo fino al 2006 per il quale sono già stati programmati interventi Tacis e MEDA. Tale periodo sarà tenuto in considerazione in vista di preparare la prossima generazione di programmi ai sensi dell'ENPI, in particolare fornendo assistenza per la definizione dei programmi d'azione nonché per la programmazione e per la realizzazione di studi di base con la partecipazione di attori dei paesi partner e delle istituzioni comunitarie.

I contributi a breve termine comprendono:

- Assistere i governi nazionali nella definizione di politiche per l'istruzione e la formazione che riflettano anche le priorità di vicinato, in particolare sostenendo lo sviluppo di politiche settoriali globali come prerequisito per i programmi di sostegno alle politiche settoriali.
- Valutare la disponibilità dei paesi partner a partecipare ai programmi e alle iniziative della politica comunitaria.
- Aiutare le istituzioni europee nella formulazione di misure SRU all'interno dei nuovi programmi.
- Fornire informazioni utili per la definizione di programmi tematici rilevanti ai fini dell'SRU.
- Sviluppare quadri analitici e indicatori chiave per sostenere l'analisi comparativa della riforma e dei suoi progressi nonché l'applicazione delle condizioni dello strumento.
- Preparare relazioni sulla situazione dei sistemi SRU e del mercato del lavoro.

I contributi a medio termine comprendono:

- Assistere le delegazioni CE nella creazione di istituzioni e capacità per l'adozione anche parziale dell'*acquis* in materia di SRU e occupazione/mercato del lavoro e/o nell'assimilazione di esperienze comunitarie rilevanti.
- Contribuire a monitorare i progressi circa l'attuazione dei piani d'azione congiunti rispetto ai benchmark rilevanti per SRU e occupazione.
- Formulare, monitorare e valutare programmi di riforma in materia di vicinato.
- Favorire sinergie tra i regimi di sostegno comunitari e quelli degli Stati membri.
- Fornire feedback alle istituzioni dell'UE sotto forma di dati e analisi sui progressi della riforma.
- Affiancare la Commissione nella preparazione e nell'implementazione della prossima generazione di programmi comunitari nel campo dell'istruzione e della formazione.



SEMINARIO REGIONALE SULL'ASIA CENTRALE

Aprile 2006

Seminario regionale per l'Asia centrale

Il seminario regionale per l'Asia centrale verterà su tre aspetti principali. In primo luogo, si analizzerà il nuovo quadro del sostegno UE all'Asia centrale. In secondo luogo, si esamineranno i settori prioritari del sostegno internazionale per la riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell'istruzione e formazione professionale nella regione. Si discuterà, inoltre, su come possa essere fatto miglior uso dell'assistenza internazionale, affinché i paesi compiano progressi nelle loro riforme dello sviluppo delle risorse umane e del sistema d'istruzione e formazione professionale. Infine, verrà illustrato come l'ETF possa meglio sostenere la riforma in tali settori nell'Asia centrale.

Il quadro per il sostegno futuro dell'UE a favore dell'Asia centrale

L'UE sta per dotarsi di nuove prospettive finanziarie per il periodo 2007 – 2013. Al riguardo, l'Unione europea ha esaminato come fornire ed eseguire al meglio l'assistenza esterna. Di conseguenza, il programma Tacis, che è stato insieme ad alcuni altri programmi tematici il principale strumento di esecuzione dell'assistenza esterna a favore dell'Asia centrale, cesserà di esistere.

In futuro vi saranno tre strumenti principali: lo strumento di preadesione per i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia; lo strumento europeo di vicinato e partenariato per i paesi limitrofi dal Marocco alla Bielorussia, compreso il Caucaso; infine, lo strumento di “cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica” che copre tutti i restanti paesi del mondo, esclusi gli Stati membri dell'UE. Nel periodo 2007-2013, l'assistenza UE all'Asia centrale sarà fornita nel quadro del nuovo strumento di “cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica” e di alcuni programmi tematici¹.

Lo strumento di “cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica”

Alcuni dei principi di base dello strumento proposto di “cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica” affermano che tale strumento:

- mira a “raggiungere gli obiettivi della riduzione della povertà, dello sviluppo economico e sociale sostenibile e dell'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale”;
- è guidato dagli obiettivi di sviluppo del millennio;
- ha come punto di partenza un ambiente politico che garantisce la pace, la sicurezza e la stabilità, il rispetto dei diritti umani, le libertà fondamentali, i principi democratici, lo stato di diritto e una buona amministrazione come base per uno sviluppo a lungo termine;
- ha quale “obiettivo cruciale quello di rendere gli aiuti più efficaci”;
- considera la titolarità delle politiche di sviluppo da parte dei paesi partner la chiave del successo;
- “favorisce e incoraggia il sostegno alle strategie di sviluppo nazionale e alle politiche di riforma, nonché alle impostazioni e ai programmi settoriali, avvalendosi degli strumenti più appropriati, in particolare del sostegno finanziario”.

I tipi di misure che lo strumento appoggerà e che sono più rilevanti per i membri del comitato consultivo dell'ETF sono:

- la promozione della parità tra i sessi;
- lo sviluppo rurale, gli aiuti e la sicurezza alimentari;

¹ I programmi tematici proposti riguardano i seguenti settori: (1) democrazia e diritti umani; (2) sviluppo umano e sociale; (3) ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia; (4) attori non statali dello sviluppo; (5) sicurezza alimentare; (6) cooperazione con i paesi industrializzati; (7) migrazione e asilo.

- il settore privato, i comparti produttivi e le infrastrutture economiche;
- l'occupazione e la coesione e protezione sociali;
- le riforme settoriali;
- **l'istruzione di base, l'insegnamento secondario o superiore e la formazione professionale**
- lo sviluppo della società civile, il dialogo con gli attori non statali;
- il dialogo sulle politiche.

Per l'Asia centrale gli **obiettivi specifici** comprendono la promozione dello sviluppo sostenibile dei paesi meno ricchi della regione, trattando le cause profonde della povertà.

Le **misure** comprenderanno il sostegno ai sistemi di istruzione superiore e il sostegno ai programmi di lotta alla povertà.

Investire nelle persone

Il programma tematico chiave è quello relativo allo sviluppo umano e sociale, suddiviso in sei temi, ossia:

1. La salute per tutti
2. Conoscenza e competenze per tutti
3. Cultura
4. Occupazione e coesione sociale
5. Parità tra i sessi
6. Gioventù e infanzia

Il programma fornirà un "un quadro tematico per la messa in comune delle conoscenze, dell'esperienza e delle buone pratiche, per la sorveglianza, la raccolta e l'analisi di informazioni e per le strategie innovative e i progetti pilota nei settori che riguardano direttamente i mezzi di sussistenza delle popolazioni nel mondo intero."

Le argomentazioni a favore del secondo tema "Conoscenza e competenze per tutti" sono: "I paesi [...] devono fare dell'istruzione e della formazione professionale (IFP) un elemento essenziale dell'occupabilità e garantire un migliore accesso all'insegnamento secondario e superiore di qualità. L'istruzione terziaria svolge un ruolo chiave nella creazione di centri locali di sapere e nella preparazione di professionisti dell'istruzione e della salute e di persone le cui capacità, competenze e spirito imprenditoriale contribuiscono alla crescita e quindi alla riduzione della povertà". Il programma tematico può contribuire ai programmi nazionali, nel quadro dello strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica, grazie alle misure complementari seguenti:

- aiutare i paesi a basso reddito a diventare ammissibili al sostegno internazionale per lo sviluppo di politiche d'insegnamento adeguate e di qualità;
- promuovere gli scambi internazionali di esperienze e di buone pratiche per lo sviluppo dell'istruzione e della formazione secondaria e professionale e in particolare una stretta collaborazione con le organizzazioni che rappresentano i datori di lavoro, i lavoratori e gli altri soggetti, al fine di soddisfare i bisogni di competenze e massimizzare l'occupabilità e l'adattabilità;
- promuovere la cooperazione universitaria transnazionale e la mobilità degli studenti e dei ricercatori a livello internazionale;
- sostenere lo sviluppo di indicatori comuni nel quadro globale di sorveglianza;

- sostenere i bambini emarginati e vulnerabili.

Il quarto tema “Occupazione e coesione sociale” potrebbe contribuire alla promozione di un “lavoro dignitoso per tutti”, al miglioramento delle condizioni di lavoro e allo sviluppo della dimensione sociale della globalizzazione. I temi della “Parità tra i sessi” e “Gioventù e infanzia” sono anch’essi rilevanti nel settore più ampio dello sviluppo delle risorse umane.

Esiste una visione condivisa sulle priorità chiave della riforma dell’istruzione e formazione professionale nell’Asia centrale?

Nel 2005 l’ETF ha preparato le analisi nazionali per i quattro paesi dell’Asia centrale. Alcune delle principali priorità identificate per la riforma dell’IFP erano:

1. superare lo squilibrio tra la domanda e l’offerta delle competenze tramite lo sviluppo di un sistema d’istruzione e di formazione completo che possa rispondere alle esigenze emergenti di qualificazione a tutti i livelli;
2. migliorare il contributo allo sviluppo delle competenze per la riduzione della povertà;
3. sostenere lo sviluppo dell’istruzione tecnica superiore a livello post-secondario/l’istruzione superiore non universitaria;
4. migliorare l’integrazione della formazione nei processi di sviluppo a livello locale e regionale;
5. sviluppare meccanismi di avvio della formazione degli adulti e dei sistemi di apprendimento lungo tutto l’arco della vita;
6. migliorare la formazione degli insegnanti e dei formatori.

Negli ultimi giorni sono stati discussi i seguenti quattro temi principali, identificati dall’ETF come temi chiave per tutti i nostri paesi partner:

- formazione all’imprenditorialità;
- sviluppi in seno all’UE nell’IFP e loro rilevanza per i paesi partner;
- politica occupazionale;
- sviluppo delle competenze per la riduzione della povertà.

Tre domande per il seminario regionale sull’Asia centrale

Il seminario regionale tenterà di affrontare le seguenti tre domande principali:

1. Quali sono le priorità effettive della riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell’istruzione e formazione professionale nell’Asia centrale?
2. L’assistenza internazionale, in particolare il sostegno dell’UE fornito attraverso lo strumento di “cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica” nonché tramite i programmi tematici, può essere utilizzata meglio? Se sì, come?
3. Quale ruolo può svolgere l’ETF nel sostegno ai paesi nell’ambito delle iniziative di riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell’istruzione e formazione professionale?

Priorità effettive della riforma dello sviluppo delle risorse umane/del sistema di istruzione e formazione professionale nell’Asia centrale

I quattro seminari tematici hanno avviato una discussione su quattro ampi temi di importanza universale e le analisi nazionali hanno esaminato sei grandi settori prioritari. Il nuovo strumento di “cooperazione

allo sviluppo e cooperazione economica” ed il programma tematico sullo sviluppo umano e sociale sottolineano l'importanza generale dell'istruzione e della formazione, nonché l'alta priorità dell'istruzione e formazione professionale, come elementi essenziali dell'occupabilità. Tuttavia, nella fase attuale, le misure pre-identificate riguardano principalmente l'istruzione superiore e le iniziative di lotta alla povertà. Quali sono attualmente le priorità più urgenti in Asia centrale? Quali sono le reali priorità per i singoli paesi e per la regione in quanto tale?

Assistenza internazionale e riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell'istruzione e formazione professionale

L'esperienza in Asia centrale in materia di assistenza internazionale per la riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell'istruzione e formazione professionale è stata disuguale. Le motivazioni sono molteplici e tra esse figurano: progetti per i quali non si condividono realmente gli obiettivi, pareri divergenti sulle modalità di sviluppo del sistema di istruzione e formazione professionale, pareri divergenti su che cosa l'assistenza tecnica dovrebbe fare, capacità limitata delle autorità di impegnarsi nei progetti, mancanza di fondi per proseguire le iniziative pilota ecc. Ma quali sono le soluzioni? Le nuove modalità di assistenza consentono approcci più vari quali, ad es.: il sostegno finanziario diretto sulla base di una politica concordata sull'istruzione e la formazione professionale, il coordinamento dei donatori, le previsioni di spesa, i sistemi esistenti necessari per monitorare e controllare a livello finanziario i sostegni diretti ai progetti intesi a dare l'avvio alla riforma dell'istruzione e della formazione professionale. Come può un paese trarre il massimo vantaggio dal sostegno internazionale? Di che cosa deve disporre un paese per essere pronto a beneficiare del sostegno internazionale? Quale tipo di assistenza è di maggiore rilevanza?

L'ETF e la riforma dello sviluppo delle risorse umane/dell'istruzione e formazione professionale in Asia centrale

L'ETF ha attualmente due obiettivi principali. Il primo è quello di aiutare i servizi della Commissione europea a identificare e preparare l'assistenza UE e ad analizzare l'impatto di tale assistenza. Il secondo è quello di fornire ai paesi partner consulenza in materia di politiche tramite l'avvio di attività di apprendimento delle politiche. Come considerate il ruolo dell'ETF nel vostro paese? In che modo l'ETF potrebbe fornire un sostegno ottimale, sia direttamente alle vostre riforme dell'istruzione e della formazione professionale, sia aiutando i servizi della Commissione a fornire il sostegno di maggior rilevanza ai vostri paesi?