



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 08.03.2004
KOM(2004)157 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

Tempus-ohjelman kolmannen vaiheen väliarvioinnista

1. JOHDANTO

Tämä raportti esitetään 29. huhtikuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/311/EY 12 artiklan mukaisesti, ja se sisältää komission kannan Tempus-ohjelman kolmannen vaiheen (Tempus III) ulkoisessa arvioinnissa tehtyihin tärkeimpiin päätelmiin ja suosituksiin.

Tempus III -ohjelmaa käsittelevä täydellinen väliarviointiraportti löytyy seuraavasta Internet-osoitteesta: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/evaluation/evaluation_en.html.¹

2. TAUSTA

Tempus-ohjelmasta tehtiin ensimmäinen ehdotus opetusministereiden kokouksessa neuvostossa joulukuussa 1989, ja sitä esitettiin jäsenvaltioiden ja kumppanuusmaiden korkeakoululaitosten väliseksi yhteistyövälineeksi. Sen ensimmäinen vaihe (Tempus I) hyväksyttiin vuonna 1990².

Alun perin ohjelman soveltamisalaan kuuluivat Keski- ja Itä-Euroopan maat (KIE-maat), ja vuosina 1992–1993 sen soveltamisala laajennettiin kattamaan Venäjä, Ukraina, Valko-Venäjä ja Albania. Ohjelma toimi myös Jugoslaviassa lyhyen ajan (1991).

Tempus-ohjelmalla pyrittiin edistämään sosioekonomista uudistusta korkeakoulujen yhteistyön kautta. Sillä pyrittiin erityisesti edistämään uusien opintosuunnitelmien yhteistä kehittämistä, uusien hallintotaitojen hankkimista opetus- ja hallintohenkilöstön keskuudessa sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien näkökohtien huomioon ottamista kumppanuusmaiden koulutusjärjestelmissä.

Ohjelman toinen vaihe (Tempus II) hyväksyttiin vuonna 1993³ vuosiksi 1994–1998 ja vuonna 1996 sitä jatkettiin vuoteen 2000⁴. Toisessa vaiheessa ohjelma laajennettiin uusiin maihin, jotka kuuluivat PHARE-⁵ ja Tacis⁶-ohjelmien piiriin, mutta myös sen tavoitteista tuli kunnianhimoisempia ja sitä koskevat odotukset kohosivat. Tempus II -ohjelmalla otettiin käyttöön erityiset kansalliset prioriteetit, jotka täydensivät alkuperäistä alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa, mutta aloiteoikeus säilyi yksinomaisesti korkeakouluilla.

Tempus-ohjelman toimintaperiaate on säilynyt suureksi osaksi ennallaan, mutta ohjelma on kehittynyt huomattavasti, kun se on myötäillyt muutoksia maiden poliittisessa ympäristössä ja edistänyt KIE-maiden liittymisprosessia EU:hun.

Tempus-ohjelman kolmas eli nykyinen vaihe (Tempus III) hyväksyttiin vuonna 1999 kuusivuotiskaudeksi 1. heinäkuuta 2000⁷ alkaen. Ohjelman toimintaperiaatetta sinänsä ei muutettu, mutta siihen lisättiin kaksi uutta seikkaa. Ensinnäkin hyväksi koetun maakohtaisen toimintatavan lisäksi erityishuomiota kiinnitettiin ohjelman kapasiteettiin kannustaa

¹ Tempus-ohjelman toista vaihetta käsittelevä loppuraportti löytyy samasta Internet-osoitteesta.

² Neuvoston päätös 90/233/ETY, 7.5.1990.

³ Neuvoston päätös 93/246/ETY, 29.4.1993.

⁴ Neuvoston päätös 96/663/EY, 21.11.1996.

⁵ Neuvoston asetus (ETY) N:o 3906/89, annettu 18. joulukuuta 1989, taloudellisen tuen myöntämisestä tietyille Keski- ja Itä-Euroopan maille, sekä sen myöhemmän muutokset.

⁶ Tämän ohjelman oikeusperustana on neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000, annettu 29. joulukuuta 1999, avun toimittamisesta Itä-Euroopan ja Keski-Aasian kumppanivaltioille.

⁷ Neuvoston päätös 1999/311/EY, 29.4.1999.

alueellista yhteistyötä. Toiseksi tuotiin selkeämmin esiin, että ohjelman on oltava johdonmukainen yhteisön muiden ohjelmien kanssa ja tarvittaessa täydennettävä niitä, mutta sillä on myös luotava synergiaa muiden kumppanuusmaille suunnattujen avustusmuotojen kanssa.

Neuvoston asetuksessa N:o 2666/2000/EY (annettu 5. joulukuuta 2000) asetetaan puitteet Länsi-Balkanin maille jälleenrakennukseen, kehittämiseen ja vakauttamiseen annettavalle yhteisön avulle (nk. CARDS), ja sillä muutettiin Tempus III -pääöstä niin, että osallistujamaihin lisättiin Kroatia ja Jugoslavian liittotasavalta.

Tempus III -ohjelmaa muutettiin uudestaan vuonna 2002⁸, kun sen soveltamisala ulotettiin eteläisiin ja itäisiin Välimeren maihin, jotka kuuluvat MEDA-ohjelman piiriin vuonna 1995 annetun Barcelonan julkilausuman tuloksena syntyneen Euro-Välimeri-kumppanuuden puitteissa.

Laajentamisella pyritään vastaamaan tarpeeseen tiivistää korkeakoulujen yhteistyötä unionin ja sen kumppaneiden välillä näillä alueilla ja samalla edistää alueiden sosioekonomista kehitystä. Lisäksi sillä pyritään edistämään kulttuurien välistä vuoropuhelua ja ymmärrystä keinona taata kestävä kehitys, rauha ja vakaus alueella. Sillä myös vahvistetaan ohjelman kulttuurienvälistä ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvää ulottuvuutta.

Tempus III päättyy joulukuussa 2006⁹ samoin kuin muut keskeiset koulutusalan ohjelmat (Sokrates ja Leonardo da Vinci).

3. OHJELMAN LYHYT KUVAUS

Tempus on pääasiallisesti suunniteltu edistämään kumppanuusmaiden korkeakoulujärjestelmien uudistamista ja päivittämistä. Korkeakoulujen tasolla tehtävän yhteistyön kautta ohjelmalla pyritään myös vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa ja edistämään demokratiaa kumppanuusmaissa samoin kuin parantamaan niiden ja EU:n välistä keskinäistä ymmärtämystä ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua.

Ohjelma toimii sekä alhaalta ylöspäin, jolloin aloite jätetään pääasiassa korkeakoulujen hoidettavaksi, että ylhäältä alaspäin, jolloin kullekin kumppanuusmaalle vahvistetaan kansalliset prioriteetit, jotta voitaisiin maksimoida ohjelman vaikutukset uudistusprosesseihin.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelmasta tuetaan kolmenlaisia hankkeita:

- Eurooppalaiset yhteishankkeet: Nämä ovat monenkeskisiä hankkeita ja kokoavat yhteen korkeakoululaitoksia EU:sta ja kumppanuusmaista; niiden tarkoituksena on tukea kumppanuusmaiden laitosten pyrkimyksiä kehittää ja päivittää opintosuunnitelmia tai korkeakoulujen hallintoa. Hankkeilla pyritään myös parantamaan kumppanuusmaiden yleistä institutionaalista rakennetta. Hankkeet kestävät 2–3 vuotta, ja ne ovat Tempus-hankkeiden päälajina.

⁸ Neuvoston päätös 2002/601/EY, 27.6.2002.

⁹ Tempus-ohjelman ulottamista MEDA-maihin koskevalla päätöksellä muutettiin myös ohjelman kesto niin, että se päättyy samaan aikaan kuin Sokrates ja Leonardo da Vinci.

- Rakenteelliset ja täydentävät toimenpiteet: Myös nämä ovat monenkeskisiä hankkeita, joilla pyritään tukemaan järjestelmien uudistamiseen liittyviä lyhytaikaisia toimia ja jotka liittyvät tiiviisti kumppanuusmaiden prioriteetteihin.
- Henkilökohtaiset liikkuvuusapurahat: Näitä myönnetään yksittäisille henkilöille – professoreille, luennoitsijoille, henkilökunnan jäsenille tai ministeriön virkamiehille – jotta nämä voisivat matkustaa toiseen maahan ja työskennellä tiettyyn uudistusprosessiin liittyvissä töissä.

Tempus-ohjelmasta voivat saada tukea seuraavat kumppanuusmaat:

- Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Jugoslavian liittotasavalta (nk. CARDS-maat)
- Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Kazakstan, Kirgistan, Moldova, Mongolia, Venäjän, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrainan ja Uzbekistan (nk. Tacis-maat)
- Algeria, Egypti, Israel¹⁰, Jordania, Libanon, Marokko, palestiinalaishallinto, Syyria ja Tunisia (nk. MEDA-maat).

Kumppanuusmaiden kahdenvälistä yhteistyötä Tempus-ohjelmassa rahoitetaan CARDS-, MEDA- ja Tacis-budjetista.

4. ARVIOINTI

Komissio käynnisti vuonna 2002 avoimen tarjouspyynnön, jonka tuloksena ECORYS-NEI-yritys valittiin tekemään arviointi Tempus-ohjelman kolmannesta vaiheesta. Arvioinnissa otettiin huomioon ohjelman toisen vaiheen loppuarvioinnista saadut tulokset.

Tarjouseritelmässä edellytettiin, että arvioinnissa tarkastellaan Tempus-ohjelman toimien perusteita ja käsitellään erityisesti seuraavia seikkoja:

- (1) Ovatko Tempus-ohjelman ensimmäisen ja toisen vaiheen käynnistämisen taustalla olleet sosioekonomiset tarpeet muuttuneet tällä välin? Vastaavatko ohjelman tavoitteet tukikelpoisten maiden todellista koulutustilannetta? Missä määrin ohjelmalla on voitu parantaa kyseisten maiden sosioekonomista tilannetta?
- (2) Ovatko ehdotuspyyntö ja kansallisiin ensisijaisiin tavoitteisiin perustuva valintamenettely asianmukaisia menettelytapoja? Kuinka mielekäästä on edistää tukikelpoisten naapurimaiden välistä yhteistyötä sellaisen ohjelman puitteissa, joka perustuu kansallisiin ensisijaisiin tavoitteisiin?
- (3) Vastaako monenvälinen yhteistyömalli, jossa ovat mukana EU:n jäsenvaltioiden ja tukikelpoisten maiden instituutiot, ohjelman tavoitteita? Mikä on sen lisäarvo verrattuna koulutusjärjestelmien uudistuksiin tehtyihin rakenneinvestointeihin?
- (4) Auttavatko hanketyypit (tuotokset), joita ohjelmalla tuetaan (erityisesti eurooppalaiset yhteishankkeet ja henkilökohtaiset liikkuvuusapurahat), saavuttamaan odotetut tulokset ja vaikutukset korkeakoulujärjestelmissä?

¹⁰ Israelin osallistuminen on mahdollista ainoastaan omalla rahoituksella.

- (5) Onko tuen määrä riittävä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi? Tuottaako nykyinen strategia ”kriittistä massaa”, jonka avulla saadaan aikaan kestäviä vaikutuksia?
- (6) Ovatko ohjelman tämänhetkiset täytäntöönpanovälineet (kuten ohjeet), hallinnointitavat ja erityisesti teknisen tuen käytössä olevat välineet riittävät hankkeiden korkean laadun ja asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi? Ovatko asiaa koskevat valvontamenettelyt riittävät? Takaavatko nykyiset palautemekanismit ja tulosten levittämismenetelmät sen, että ohjelmasta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää täysimääräisesti?

Arviointiryhmä laati arviointimenetelmän, jossa keskeiselle sijalle asetettiin eri sidosryhmien interaktiivinen osallistuminen Tempus III -ohjelmaan. Lokakuun 2002 ja kesäkuun 2003 välisellä arviointijaksolla käytettiin pääasiassa seuraavia arviointivälineitä:

- järjestettiin kolme interaktiivista seminaaria (Moskova, Almati ja Skopje) sidosryhmien kanssa ja saatuja kokemuksia käsitellyt seminaari (Bryssel), jossa keskusteltiin kaikista keskeisistä arviointikysymyksistä; näitä täydennettiin toimien perusteita koskevalla analyysillä, kirjallisuuskatsauksella, sidosryhmien haastatteluilla ja maakohtaisilla tapaustutkimuksilla
- käytettiin Tempus II -ohjelman tuloksia koskevia tietoja ja väliarvioinnin kannalta relevantit kysymykset sisällytettiin kolmeen tutkimusvälineeseen, joita olivat Internet-kysely Tempus-ohjelman vaikutuksista korkeakoulu-uudistuksiin ja kestäviin kumppanuussuhteisiin (599 yhteishankkeiden koordinaattoria), kysely yhteishankkeisiin osallistujille (80) tukea saavissa maissa sekä korkeakoulutuksesta vastaavien viranomaisten haastattelut (26) tukea saavissa maissa.

On muistettava, että tarjouseritelmä laadittiin ennen kuin Tempus III laajennettiin eteläisiin ja itäisiin Välimeren maihin. Päätelmät ja suositukset pätevät kuitenkin ohjelman täytäntöönpanoon myös tällä alueella.

5. ARVIOINNIN PÄÄTELMÄT

5.1 Ohjelman merkityksellisyys sosioekonomisten tarpeiden kannalta

Vallitsevat sosioekonomiset olot ja tarve tukea korkeakoulutusta

Arvioinnissa tehtiin vertaileva analyysi, joka osoitti, että CARDS- ja Tacis-maat ovat edelleen samankaltaisessa tilanteessa kuin Tempus-ohjelman aiempien vaiheiden aikana. Maita ei edelleenkään voida pitää vakaina demokratioina. Sekä CARDS- että Tacis-maissa siirtyminen on tapahtunut vain osittaisesti, ja prosessi kärsii hitaasta talouskasvusta, rajallisista valmiuksista uudistusten täytäntöönpanoon, heikosta sosiaaliturvasta, julkisten palveluiden häiriöistä ja suurista julkisen talouden alijäämistä, ja näillä on vaikutusta koulutukseen käytettäviin julkisiin menoihin. Tacis- ja CARDS-alueilla yhä useammat opiskelijat jatkavat korkea-asteelle, mutta reaalityyminen rahoitus on noin kolmannes verrattuna kymmenen vuoden takaisin tasoihin.

Myös monissa MEDA-maissa – vaikka niiden historiallinen tausta onkin aivan erilainen – korkeakoulutus on kärsinyt rahoitusvajeesta. Köyhemmissä MEDA-maissa varojen krooninen puute on pahentunut kansainvälisten avustusjärjestöjen toiminnan myötä. Ne nimittäin ovat katsooneet, että koulutukseen annettava tuki olisi kohdistettava perus- ja keskiasteen koulutukseen, koska se on kustannustehokkaampaa ja tuottaa lyhyellä aikavälillä suurempaa

sosiaalista hyötyä kuin investoinnit korkeakoulutukseen. Tämä näkökanta on muuttunut viime aikoina ja nyt korkeakoulutukseen annettavaa tukea pidetään keskeisenä tekijänä kestäväen kehityksen turvaamisessa.

Arvioinnissa katsottiin, että tukea saavien maiden haasteet Tempus-ohjelman kolmannessa vaiheessa ovat yhtä suuret kuin sen ensimmäisessä ja toisessakin vaiheessa ja että niiden perusteella prioriteetiksi olisi asettava ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen uudistaminen.

”Siirtyminen kommunistisesta demokraattiseen yhteiskuntaan ja markkinatalouteen on luonut sosioekonomiset tarpeet *uskomusjärjestelmän muutokseen, institutionaaliseen muutokseen sekä ammattitaidon ja ammatillisen koulutuksen muutokseen*. Näistä tarpeista syntyi Tempuksen ensimmäinen vaihe Berliinin murin murtumisen jälkeen ja toinen vaihe 1990-luvun alussa. Ohjelman kolmannen vaiheen piiriin kuuluvissa maissa nämä tarpeet ovat edelleen pinnalla, ja tämän vuoksi ohjelma on edelleen erittäin merkityksellinen.”

Komissio on arvioijan kanssa samaa mieltä siitä, että ohjelman piiriin kuuluvissa maissa korkeakoulusektorin tarve uusiin innovaatioihin ja investointeihin on paljon suurempi, kuin mihin näillä mailla on varaa tällä hetkellä, ja tarpeiden voidaan odottaa kasvavan. Perusteet suuremmille investoinneille korkeakoulutukseen ja tutkimussektorille ovat vankat.

Tempus-ohjelman merkityksellisyys korkeakoulutuksen uudistuksen ja kehittämisen tukemisessa

Arviointi (sekä Tempus II:n että Tempus III:n) osoittaa Tempus-ohjelman arvon sosioekonomisten olojen muutoksissa ohjelman piiriin kuuluvissa maissa. Liikkuvuusohjelmiin on osallistunut satoja tuhansia opiskelijoita, opettajia ja luennoitsijoita KIE-maiden korkeakouluista. Näin Tempus I- ja Tempus II -ohjelmaan osallistuneet ovat päässeet osallisiksi uusista ajatuksista, ihanteista, käsitteistä ja hyvistä toimintatavoista lähes kaikilla EU-maiden yhteiskuntiin liittyvillä aloilla ja ovat nähneet erilaisia ratkaisuja, joita EU:n jäsenvaltiot ovat tehneet käsitellessään yhteiskunnallisiin muutoksiin ja koulutukseen liittyviä haasteita. Tätä kautta osallistujat ovat käyneet kattavaa ja laajaa vuoropuhelua, ja kokemukset ovat lisänneet tietoisuutta, edistäneet eri arvokäsitysten ja kulttuurien vertailua sekä asennemuutoksia ja lisänneet sitoutumista yhteiskunnallisen ja taloudellisen uudistusprosessin tukemiseen osallistujien omissa maissa ja omassa työympäristössä.

Kumppanuussuhteiden luominen kumppanuusmaiden ja EU-maiden ihmisten ja laitosten välille on antanut korkeakoululaitoksille valtavat mahdollisuudet hyödyntää osaamisverkostoja. Tällä on ollut suurta välillistä vaikutusta oikeudellisiin, hallinnollisiin ja institutionaalisiin muutoksiin, jotka helpottavat siirtymistä markkinapohjaiseen talouteen ja demokraattisempaan yhteiskuntaan.

Arviointiraportissa esitetään, että Tempus on auttanut enemmän kuin mikään muu näissä maissa toteutettava ulkoinen ohjelma korkeakoulujen tiedekuntia ja laitoksia nykyaikaistamaan kursejaan ja tuonut niihin uusia kurseja. Näin se on parantanut nykyisten koulutusjärjestelmien kykyä kouluttaa uutta sukupolvea uusien työmarkkinatarpeiden mukaisesti.

Komissio on arvioijan kanssa samaa mieltä siitä, että Tempus-ohjelman kolmas vaihe on merkityksellinen, kun otetaan huomioon kumppanuusmaiden sosioekonomiset olot, ja että Tempus kiistämättä on edelleenkin merkityksellinen ja toimiva väline korkeakoulutuksen nykyisten tarpeiden käsittelyyn.

5.2 Kansalliset ja alueelliset prioriteetit

Arvioinnin mukaan ohjelman sidosryhmät ovat laajasti yhtä mieltä siitä, että kansalliset prioriteetit ovat tärkeitä vaikutusten maksimoimiseksi ja että komission ja paikallisviranomaisten välistä vuoropuhelua on vahvistettava, jotta nämä prioriteetit saataisiin paremmin määritettyä.

Arvioinnissa katsottiin, että kansallisten prioriteettien hyväksyntä riippuu suureksi osaksi siitä, miten asianmukaisia prioriteettien muotoilua varten luodut prosessit ovat. Maissa, joissa kuultiin Tempus-ohjelman tärkeimpiä sidosryhmiä, kansallisia prioriteetteja pidettiin hyödyllisinä suuntaviivoina hakijoille. Maissa, joissa prioriteetit asetettiin ilman kuulemista, valintaa pidettiin mielivaltaisena sekä tarpeettomana ja irrelevanttina keskusjohtoisena sekaantumisenä asiaan.

Komissio haluaa tuoda esiin, että kansallisten prioriteettien asettamisessa eri maille ei ole ollut merkittäviä eroavaisuuksia. Se kuitenkin myöntää, että prioriteettien luonteessa ja esittämistavassa on eroja. Joissakin tapauksissa kansalliset prioriteetit on helppo muuttaa toimintaehdotuksiksi, kun ne joissakin tapauksissa ovat liian laajoja tai epätarkkoja tätä varten.

Vaikeammaksi osoittautui päästä yksimielisyyteen siitä, miten kansallisia prioriteetteja olisi jatkossa painotettava ohjelman suuntaamisessa. Toisaalta todettiin, että alhaalta ylöspäin suuntautuvassa ohjelmassa innovatiiviset ajatukset pitäisi periaatteessa asettaa ylhäältä päin tulevan ohjailun edelle. Toisaalta taas määrätietoisemmalla strategisella suunnittelulla voidaan vahvistaa ohjelman vaikutusta ja välttää resurssien hajaantumista. Ohjelman sidosryhmät eivät myöskään olleet yhtä mieltä painoarvosta, joka kansallisten prioriteettien noudattamiselle olisi annettava valintaprosessissa.

Komissio katsoo, että kansalliset prioriteetit ovat olennaisen tärkeitä, jos ohjelman vaikutukset korkeakoulutuksen – ja sitä kautta koko koulutusjärjestelmien – uudistamiseen ja kehittämiseen halutaan maksimoida. On kuitenkin tärkeää säilyttää alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa, kuten arvioinnissakin esitetään, jotta kannustetaan innovaatiota ja luovuutta oppilaitosten tasolla. Tällaisella lähestymistavalla voidaan myös (tarvittaessa) varmistaa, että ohjelma ei ole jäänyt byrokratian ja epäasianmukaisten poliittisten tai taloudellisten etujen vangiksi.

Alueellisesta yhteistyöstä arvioinnissa todettiin, että korkeakoulujen yhteistyötä alueellisella tasolla olisi tehostettava mm. seuraavista syistä: tiiviimpi kulttuurialan yhteistyö, turvallisuusalan yhteistyö, EU:n laajentumisnäkökohdat sekä osapuolten kasvava kiinnostus seurata Bolognan prosessia.

Vaikka komissio on kannustanut hakijoita jättämään hakemuksia alueellisiin hankkeisiin (joissa on mukana enemmän kuin yksi kumppanuusmaa), on totta, että Tempus-ohjelmassa ei ole mekanismia, jonka avulla eri alueiden korkeakouluviranomaiset voisivat muotoilla yhdessä alueellisia prioriteetteja.

5.3 Monenkeskisen kumppanuusmallin edut

Ylivoimainen enemmistö Tempus-ohjelman sidosryhmistä pitää tätä mallia ratkaisevana tekijänä ohjelman toimintamallin onnistumiselle.

Tempuksen toimintatavalle on aina ollut keskeistä luottaminen EU-maiden ja kumppanuusmaiden korkeakoulujen kykyyn kartoittaa tarpeita sekä muotoilla ja toteuttaa innovatiivisia ja oikein kohdennettuja hankkeita. Tämä on vaikuttanut toimivan hyvin korkeakoulujen opintosuunnitelmien uudistamisessa ja lisäksi sillä on otettu käyttöön uudenlaisia hallintotapoja. Se on myös kannustanut korkeakoululaitoksia tarjoamaan osaamistaan vastaukseksi yhteiskunnan muutosten mukanaan tuomiin tarpeisiin.

Arvioinnissa todettiin, että monenkeskinen malli on osoittautunut toimivaksi ja on auttanut Tempus-ohjelmaa saavuttamaan kulttuurien lähentymistä sekä korkeakoulujärjestelmien mukauttamista koskevan kaksoistavoitteensa. Mallilla on ollut välitöntä ja merkittävää vaikutusta kestävien henkilökohtaisten verkostojen ja laitosten yhteistyökumppanuuksien muodostumiseen EU-maiden ja ohjelman piiriin kuuluvien maiden korkeakoulujen välillä. Kyseessä on tärkeä tekijä, jolla mitataan onnistumista Tempus III:n ”kulttuurien lähentymistä” koskevan tavoitteen saavuttamisessa.

Tempus II:n loppuarvioinnissa vahvistettiin monenkeskisen mallin toimivuus korkeakoulutuksen uudistamisen ja päivittämisen edistäjänä.

Arvioinnissa verrattiin Tempus-ohjelmaa muihin toimiin ja todettiin, että Tempuksen monenkeskisen hajautetun lähestymistavan vahvuutena on sen verkottava, ihmiskeskeinen ulottuvuus. Tempuksessa yhteistyötuelle annetaan inhimilliset kasvot, koska kaikki Tempus-hankkeet perustuvat tiiviiseen yhteistyöhön laitosten ja ihmisten välillä.

Arvioinnissa katsottiin, että koulutuksen rakenteellisiin investointeihin verrattuna Tempuksen lisäarvo tulee siitä, että sillä edistetään kansainvälistä yhteistyötä, joka luo uusia näkymiä, ajatuksia ja henkilökohtaisten ja ammatillisten yhteyksien verkostoja. Lisäksi monenkeskisen mallin vahvuutena on, että se helpottaa tiedekunnan tasoista yrittäjähenkisyyttä, joka toimii alhaalta ylöspäin suuntautuvien innovaatioiden ja uudistusten liikkeellepanijana. Tämän tuloksena innovaatiohankkeiden kirjo on varsin laaja.

Arvioinnin mukaan Tempus on kustannustehokas, koska Tempus-toimien kustannukset ovat suhteessa pienemmät kuin esimerkiksi kansainvälistä asiantuntija-apua edellyttävien rakenteellisten toimien.

5.4 Hanketyypin merkityksellisyys (tuotokset)

Tempuksen hanketyyppejä kuvataan luvussa 2. Arvioinnissa katsottiin, että neuvoston päätöksessä vahvistettujen ohjelman tavoitteiden ja ohjelman toteutusvälineiden välillä on erittäin hyvä vastaavuus:

- Eurooppalaiset yhteishankkeet sekä rakenteelliset ja täydentävät toimenpiteet edistävät korkeakoulujärjestelmien mukauttamista ja kehittämistä, koska ne tarjoavat kumppanuusmaille mahdollisuuden saada EU:n toimielimissä tarjolla olevaa asiantuntijatietoa nykyaikaistamisesta ja uudistamisesta.
- Opintosuunnitelmien kehittämistä koskevissa eurooppalaisissa yhteishankkeissa käsitellään kehittämistä oppilaitosten tasolla ja esitellään innovatiivisia opinto-ohjelmia. Korkeakoulujen hallinnon parantamiseen tähtäävissä hankkeissa käsitellään hallintouudistuksia korkeakoululaitoksissa.
- Eurooppalaisilla yhteishankkeilla ja henkilökohtaisilla liikkuvuusapurahoilla edistetään liikkuvuutta ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua samoin kuin laitosten valmiuksien

parantamista. Tämän vuoksi ne ovat merkityksellisiä kulttuurien lähentämistä ja kansalaisyhteiskunnan kehittämistä koskevien Tempus III -ohjelman tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Arvioinnissa todetaan, että erityyppiset hankkeet ovat olleet toimivia, ja niillä on saavutettu ohjelman odotetut tulokset ja vaikutus korkeakoulu-uudistuksiin. Eurooppalaisilla yhteishankkeilla on erityisesti edistetty korkeakouluihin liittyvän lainsäädännön ja sääntelyn muutoksia. Niillä on myös edistetty korkeakoulujen avautumista ja valmiutta kansainväliseen yhteistyöhön, korkeakoulujen hallinnon uudistusta, opintosuunnitelmien kehittämistä, päätöksentekijöiden koulutusta sekä kestävästä yhteistyökumppanuutta EU:n ja ohjelman piiriin kuuluvien maiden korkeakoulujen välillä.

Arvioinnissa tuotiin kuitenkin esiin joitakin seikkoja, joilla ohjelman vaikutusta voitaisiin vahvistaa: tietojen vaihtoon ja tulosten levittämiseen olisi kiinnitettävä lisähuomiota ja korkeakoulujen ja teollisuuden välisiä suhteita olisi parannettava ja erityishuomiota olisi kiinnitettävä työllistettävyyteen. Arvioinnissa myös ehdotettiin Tempus-ohjelman yhteishankkeiden integroimista opettajakoulutuksen ammatillista koulutusta koskeviin ohjelmiin sekä innovatiivisten tulosten levittämistä koulutuskeskuksiin ja keski- ja perusasteen kouluihin. Eurooppalaisia yhteishankkeita pitäisi myös hyödyntää niin, että menestyviä opiskelijoita kannustettaisiin tutkijan uralle.

Komissio on suureksi osaksi samaa mieltä arvioinnista ja korostaa, että olisi harkittava, miten voidaan vahvistaa synergia vaikutuksia korkea-asteen ja ammatillisen koulutuksen välillä nykyisessä ohjelmassa ja laajentaa soveltamisalaa muualle kuin korkea-asteen koulutukseen ohjelman seuraavassa vaiheessa.

5.5 Rahoituksen taso ja kriittinen massa

Arvioinnissa todettiin, että ohjelman tavoitteita ei ole siirretty suorituskykytavoitteiksi, joita voitaisiin mitata määrällisin indikaattorein. Siinä kuitenkin todettiin, että valintaprosessin analyysin mukaan laadukkaita hakemuksia on aina ollut enemmän kuin myönnettävää rahoitusta. Ohjelman vakiinnuttamisen jälkeen varojen käyttövalmiutta ei ole kertaakaan ylitetty. Tämä vaikuttaisi osoittavan, että Tempus-ohjelman rahoitus on ollut alimitoitettua.

Kriittisestä massasta arvioinnissa todettiin, että sellainen voidaan saavuttaa hankkeiden rahoituksen nykytasolla. Maakohtaisella tasolla kriittisen massan saavuttaminen kuitenkin riippuu maan koosta sekä kestävästä rahoituksen myöntämisestä ja sen lisäämisestä.

Komissio on arvioinnista samaa mieltä ja myöntää, että rahoitustason vaihtelut, joita ohjelmassa on esiintynyt menneinä vuosina, ovat vaarantaneet ohjelman tehokkuuden, vaikka ne ovatkin usein olleen perusteltuja poliittisista ja ohjelmaan liittyvistä syistä.

5.6 Ohjelman hallinto

Arviointiraportissa todetaan, että nykyiset täytäntöönpanovälineet, hallintotavat ja tekniseen tukeen liittyvät toimintatavat ovat asianmukaisia ja ovat taanneet hankkeiden laadun tyydyttävän tason ja hankkeiden moitteettoman täytäntöönpanon.

Raportissa tunnustetaan komission tuoreet pyrkimykset järjeistää menettelyitä, mutta siinä kuitenkin todetaan, että sopimuksen tekoa ja rahoitushallintoa koskevat säännöt ovat kohtuuttoman jäykkiä ja vievät paljon aikaa. Komissio korostaa, että vaikka päätelmä on osin perusteltu, on erittäin vaikea löytää vaadittava tasapaino, jolla varmistettaisiin julkisten

varojen käytön asianmukainen tilivelvollisuus ja hallinnollinen yksinkertaisuus. Uuden varainhoitoasetuksen käyttöönotto ei ole yksinkertaistanut asiaa.

Valintamenettelyiden osalta arvioinnissa korostetaan järjestelmän avoimuutta mutta tuodaan esiin, että arvioijille ei anneta riittävästi palautetta aiempien hankkeiden toimivuudesta eikä hankkeiden suhteellisista ansioista tehdä horisontaalista vertailua laajemmin niin, että tarkasteltaisiin korkeakoulutusuudistuksen tarpeita ohjelman piiriin kuuluvissa maissa. Komissio on jo toteuttanut toimia valintaprosessin kehittämiseksi etenkin parantamalla arvioijille annettavaa koulutusta.

Valvonnasta arvioinnissa todetaan, että Tempus III -ohjelman valvontakäytännöt ovat suppeita, mutta niitä voidaan pitää riittävinä. Komissio tunnustaa, että kentällä tapahtuvaa valvontaa ei ole toteutettu järjestelmällisesti Tempus III -ohjelman aikana, mikä on rajoittanut tiedonkulkua Tempuksen saavutuksista sen piiriin kuuluvissa maissa. Komissio on samaa mieltä myös siitä, että olisi suotavaa parantaa tulosten levittämistä.

6. ULKOISESSA ARVIOINNISSA ANNETUT SUOSITUKSET

Arviointiraportissa annetaan joukko suosituksia, jotka esitetään seuraavassa tiivistettynä (kursivoituna) yhdessä komission kommenttien kanssa:

(1) Tempus-ohjelman onnistunut monenkeskinen toimintamalli olisi ulotettava kattamaan muitakin maita.

Komissio muistutti arvioijaa siitä, että joissakin nykyisissä ohjelmissa (esim. ALFA tai Asia-Link) on omaksuttu Tempus-ohjelman kumppanuusmalli.

(2) Kansallisia vuosibudjetteja olisi korotettava Tempus III -ohjelman jäljellä oleviksi vuosiksi.

Komissio on arvioijan kanssa samaa mieltä siitä, että ”kriittinen massa” voidaan saavuttaa vain lisäämällä rahoituksen tasoa, ja sitoutuu pitämään ohjelman rahoituksen riittävän korkealla tasolla resurssien tehokkaan hyödyntämisen takaamiseksi.

(3) Maakohtaisten prioriteettien muotoiluprosessia olisi vahvistettava jäsenneitymmällä vuoropuhelulla kumppanuusmaiden kouluviranomaisten kanssa.

Komissio myöntää, että kumppanuusmaiden viranomaisten kanssa käytävä vuoropuhelu on keskeisestä ohjelman onnistumiselle, ja komissio toteuttaa välittömästi toimenpiteitä taatakseen jäsenneitymmän ja yhdenmukaisemman lähestymistavan.

(4) Kansallisten prioriteettien käyttökelpoisuutta olisi lisättävä niin, että prioriteeteista tehtäisiin horisontaalisia koulutukseen liittyviä seikkoja eikä niinkään laadittaisi luetteloa vertikaalisista akateemisista erityiskysymyksistä.

Komissio myöntää, että kansallisten prioriteettien luonnetta ja esitystapaa olisi parannettava.

(5) Ehdotuspyyntömenettelyä ja alueellisten hankkeiden valintamenettelyä olisi parannettava.

Komissio myöntää, että nykyinen kansallisiin prioriteetteihin ja budjetteihin perustuva järjestelmä ei mahdollista alueellisen yhteistyön täysimittaista hyödyntämistä, vaikka tähän

erityisesti kannustetaankin tämänhetkisessä ohjelmassa. Komissio tarkastelee, miten ohjelman alueellista ulottuvuutta saataisiin parhaiten vahvistettua.

(6) Tempus-rahoitusta olisi käytettävä siihen, mitä ohjelma tekee parhaiten, eli liikkuvuuden, vaihtojen ja opinto-ohjelmien innovaation edistämiseen.

Komissio on tyytyväinen, että Tempus-ohjelma on saanut mainetta liikkuvuuden sekä opinto-ohjelmien ja opetusmenetelmien innovaation edistäjänä, mutta katsoo, että ohjelman kunnianhimoinen suunnitelma laajentaa vaikutuksia niin, että ne ulottuvat järjestelmän tasolle, on looginen seuraus kansallisten prioriteettien kasvavasta merkityksestä. Toimet, jotka kohdistuvat opintosuunnitelmien kehittämiseen oppilaitosten tasolla, ovat edelleen keskeisellä sijalla ohjelmassa, mutta muita toimia, etenkin sellaisia, joissa on mukana toimijoita järjestelmän tasolta, kehitetään edelleen.

(7) Henkilökohtaisten liikkuvuusapurahojen merkitystä ja tehokkuutta olisi lisättävä ja apurahojen väärinkäytösten mahdollisuuksia olisi vähennettävä.

Komissio tarkistaa liikkuvuusapurahojen myöntämisperusteita ja rahoitusedellytyksiä ja aikoo ottaa kumppanuusmaiden viranomaiset mukaan määrittämään tämäntyyppisen toiminnan prioriteetteja. Komissio katsoo, että käsitys liikkuvuusapurahojen väärinkäytöksistä ei ole perusteltu. On muistettava, että apurahan saajilla on mahdollisuus toteuttaa – täysin oikeutetusti – toimia, jotka ulottuvat apurahan alkuperäistä soveltamisalaa laajemmalle. Tämä on saattanut aiheuttaa väärinkäsityksen.

(8) Koulutuksen pääosaston ja EuropeAid-toimiston välistä koordinaatiota olisi parannettava, jotta voitaisiin maksimoida ohjelman vaikutukset korkeakoulutuksen uudistuksiin.

Komissio varmistaa koordinaation kaikilla tasoilla niiden elinten välillä, jotka kumppanuusmaissa vastaavat yhteistyöstä koulutusasioissa. Toiminta olisi koordinoitava yleisten prioriteettien kartoittamisen, ohjelmien suunnittelun sekä koordinoinnin, seurannan ja arvioinnin alalla.

(9) Olisi tarkasteltava eurooppalaisiin yhteishankkeisiin myönnettävien apurahojen enimmäismäärän alentamista esimerkiksi 200 000 euroon kaksivuotisia hankkeita kohti, jotta voitaisiin valita enemmän hankkeita rahoitettavaksi.

Joidenkin maiden osalta pienemmät apurahat ja hankkeiden suurempi määrä saattavat olla toivottuja, mutta kokemukset ovat osoittaneet, että nykyinen rahoituksen enimmäismäärä (500 000 euroa) on asianmukainen, jotta voidaan taata kriittinen massa hanketasolla.

(10) Konferenssien järjestämistä varten olisi otettava käyttöön uusi hanketyyppi, jolla tuetaan alueellista yhteistyötä ja verkottumista sekä hankkeiden tulosten levittämistä.

(11) Olisi varattava rahoitusta toimille, joilla edistetään tiedonvaihtoa sekä Tempuksen aineettomien ja aineellisten tulosten levittämistä.

Komissio katsoo, että rakenteellisten ja täydentävien toimenpiteiden käynnistäminen, mihin kuuluu tiedotus- ja levittämishankkeiden tuki, sekä alueellisten Tempus-konferenssien järjestäminen vastaavat näihin suosituksiin.

(12) Tempus-hakuohjeissa olisi keskityttävä enemmän seuraavien aiheiden edistämiseen: huippulahjakkuudet, työllistettävyys, korkeakoulujen, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan

suhteet sekä eurooppalaisten yhteishankkeiden innovaation siirtäminen muihin oppilaitoksiin, myös perus- ja keskiasteen opinto-ohjelmiin.

Hakuohjeissa kannustetaan jo nyt luomaan suhteita korkeakoulujen, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan välille. Komissio pyrkii kannustamaan edelleen tätä yhteistyötä kohdennetuilla tiedotustoimilla kumppanuusmaissa.

Komissio pyrkii myös hyödyntämään nykyisessä ohjelmassa korkeakoulutuksen potentiaalia kannustaa ammatillisen ja aikuiskoulutuksen samoin kuin kouluopetuksen kehittämistä. Tempus-ohjelman uudistamisen yhteydessä komissio harkitsee Tempus-mallin laajentamista niin, että se kattaa elinikäisen oppimisen kaikki vaiheet.

(13) Esitetystä hyvälaatuisista ehdotuksista olisi julkaistava tilastoja.

Myös komissio katsoo, että tällaisilla tilastoilla voitaisiin osoittaa kumppanuusmaiden varojen käyttövalmiutta, ja näin ne toimisivat taustatietona ohjelman rahoituksen mahdollista lisäystä ajatellen. Tilastot myös liittyvät uuden varainhoitoasetuksen vaatimuksiin, jotka koskevat tulosten julkaisemista.

(14) Rahoitettujen ehdotusten keskimääräistä laatua olisi pyrittävä nostamaan.

Komissio käsittelee tätä aihetta kahdella tavalla: 1) se kannustaa kansallisia Tempus-toimistoja¹¹ järjestämään koulutustilaisuuksia mahdollisille Tempus-hakijoille ja 2) se parantaa hakijoille tarkoitettua tiedotusaineistoa ja hankkeiden valintaan osallistuvien asiantuntijoiden koulutusta.

(15) Ohjelman merkityksellisyyttä ja vaikutuksia olisi edistettävä aktiivisesti paikallisviranomaisten tasolla.

Komissio myöntää, että olisi tärkeää ottaa kansalliset viranomaiset tiiviimmin mukaan ohjelman täytäntöönpanoa koskevien prioriteettien määrittelyyn sekä korkeakoulujen ja muiden organisaatioiden osallistumisen kannustamiseen. Tätä varten komissio on toteuttanut toimia ottaakseen käyttöön mekanismin kansallisten viranomaisten kanssa käytävää jäsenettyä vuoropuhelua varten.

(16) Sopimusmenettelyitä olisi yksinkertaistettava.

Sopimusmenettelyitä on yksinkertaistettu vuonna 2003, ja niillä on vähennetty maksujen lukumäärää sekä apurahansaajilta vaadittujen raporttien lukumäärää. Tätä koskevissa lisätoimissa on kuitenkin otettava huomioon muuttunut (ja monimutkaisempi) sääntelyympäristö.

(17) Valintaprosessissa olisi keskityttävä hankkeen merkityksellisyyteen.

Komissio katsoo, että hankkeen merkityksellisyys korkeakoulutuksen uudistukselle paranee, kun vahvistetaan kansallisia prioriteetteja, annetaan valintaprosessista paremmin tietoa ja koulutetaan valintaprosessiin osallistuvat asiantuntijat paremmin, jotta hankkeen

¹¹ Kumppanuusmaiden viranomaiset nimeävät kansalliset Tempus-toimistot, jotka avustavat komissiota ohjelman täytäntöönpanossa. Ne antavat mahdollisille hakijoille tietoa ja ohjeita ja komissiolle palautetta hankkeiden täytäntöönpanosta.

merkityksellisyys paikallisten tarpeiden kannalta pystytään arvioimaan paremmin. Kaikkiin näihin seikkoihin liittyviä toimia ollaan toteuttamassa.

(18) Otetaan kentällä tapahtuva valvonta uudelleen käyttöön valikoidusti.

Komissio aikoo vahvistaa nykyistä kentällä tapahtuvaan seurantaan sovellettavaa järjestelmää sekä komissiossa että sen teknisen avun toimistoissa sillä edellytyksellä, että käyttöön saadaan lisää henkilöstö- ja rahoitusresursseja.

7. PÄÄTELMÄT

Väliarvioinnissa vahvistui Tempus-ohjelman merkityksellisyys, ja siinä todetaan ohjelman toimintatapa tehokkaaksi ja toimivaksi. Ohjelman perusteellinen uudelleensuuntaus ei vaikuta tarpeelliselta, mutta komissio on jo toteuttanut toimia sen täytäntöönpanon parantamiseksi ja toteuttaa lisätoimia edellä esitetyn mukaisesti.

Komissio pyrkii erityisesti vahvistamaan kansallisia prioriteetteja, parantamaan tulosten levittämistä ja tiivistämään valvontaa. Komissio pyrkii myös takaamaan kestävän rahoitustason, jotta voidaan turvata ohjelman tehokas toiminta.

Tempus-ohjelman kautta komissio kannustaa myös kouluopetuksen sekä ammatillisen ja aikuiskoulutuksen uudistuksia, jotta ohjelman arvoa sosioekonomisen muutoksen välineenä voitaisiin täysimittaisesti hyödyntää kumppanusmaissa.