



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.02.2004
KOM(2004) 109 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Slutrapport om den andra fasen av Tempus-programmet (1994–2000)

1. INLEDNING

Denna rapport läggs fram enligt bestämmelserna i rådets beslut 96/663/EG av den 21 november 1996 (EGT L 306, 28.11.1996) om ändring av beslut 93/246/EEG där den andra fasen i Tempusprogrammet förlängs till 2000. Enligt detta ska kommissionen lägga fram en slutrapport om den andra fasen i programmet senast den 30 juni 2004. I rapporten kartläggs konsekvenserna av Tempusprogrammet i de länder som är berättigade att delta, och i vilken utsträckning programmet har bidragit till de reformer som ägt rum i dessa länder. Den följer den lägesrapport om program Tempus II¹ som kommissionen överlämnade i mars 1998 och bygger på resultat och slutsatser i den oberoende utvärderarens rapport.

Rapporten är upplagd enligt följande:

1.	Inledning	2
2.	Tempus: Ett program som utvecklas med tiden.....	3
2.1.	Start av programmet.....	3
2.2.	Från Tempus I till Tempus II	4
3.	Översikt av den externa utredningen	5
3.1.	Anvisningar.....	5
3.2.	Utvärderingsmetod.....	7
4.	De viktigaste slutsatserna i den externa utredningen	7
4.1.	Resultat av programmen	7
4.1.1.	Effekt på lagstiftning.....	8
4.1.2.	Medverkan till reform av högre utbildning.....	9
4.1.3.	Medverkan till utveckling av mänskliga resurser	11
4.1.4.	Mot ett hållbart partnerskap?	11
4.2.	Programförvaltning	12
5.	Sammanfattning av slutsatserna.....	12
	Förteckning över handlingar	14
	Bilagor	15

¹ KOM(1998) 379

2. TEMPUS: ETT PROGRAM SOM UTVECKLAS MED TIDEN

2.1. Start av programmet

I mer än tio år har Tempus-programmet bistått partnerländer med att reformera eller omstrukturera systemen för högre utbildning genom stöd till samarbete med medlemsstaterna. Programmet bygger på insikten att högskolor har särskilt stor betydelse både för den sociala och ekonomiska övergångsprocessen och för utvecklingen av kulturen. Inom högskolorna finns dessutom sakkunskap och personalresurser och här utbildas nya generationer av politiska ledare.

Det är kanske skäl att betona att även om Tempus-programmet främst ska bistå partnerländerna, ger det samtidigt EU-länderna bättre tillgång till vissa kunskapsområden där mottagarländerna har nått en högre nivå. Bestående partnerskap kan skapas, vilket är till nytta för alla.

Införandet av Tempus-programmet föreslogs första gången vid ett möte för utrikesministrarna i december 1989, samma år som Berlinmuren föll, vilket skulle leda till det händelseförlopp som till slut kom att förändra Europas karta.

Europeiska gemenskapen tog vara på denna historiska chans och påbörjade två program (Phare² och senare Tacis³) för att bistå de central- och östeuropeiska länderna och länderna i f.d. Sovjetunionen⁴ (samt Mongolien) i övergången till demokrati och marknadsekonomi och för att säkra den politiska stabiliteten i regionen.

Utbildning sågs som en av hörnstenarna i denna förändringsprocess. Reformen och översynen av utbildningssystemen i partnerländerna var nödvändig för att förbereda medborgarna för ett flerpartisystem där det civila samhället skulle spela en ännu större roll.

Som en del av Phare antog Europeiska gemenskapen den första fasen av Tempus-programmet (Tempus I) i maj 1990.

Till en början genomfördes programmet i de central- och östeuropeiska länderna och 1992 och 1993 utvidgades det även till Ryska federationen, Ukraina, Vitryssland and Albanien. Under en kort period (1991) verkade det även i Jugoslavien. Budgeterna för programmet fastslogs nationellt inom ramen för de totala budgeterna för Phare- och Tacis-programmen.

Programmet var avsett att främja multilateralt samarbete mellan högskolor i Europeiska unionen och i partnerländerna för att uppmuntra till en kunskapsöverföring som skall stimulera till:

- Akademisk utveckling och förbättring, inklusive utarbetandet av nya studieplaner, pedagogiska metoder, undervisningsmaterial, etc.
- Öppnandet av institutionerna för internationellt samarbete (inklusive större regionalt samarbete) i allmänhet och samarbete med det nya europeiska utbildningsområdet under framväxt i synnerhet.

² Rådets förordning EEG nr 3096/89 av den 18 december 1989, EGT L 375, 23.12.1989, s. 11–12.

³ Rådets förordning (Euratom, EG) nr 1279/96 av den 25 juni 1996, EGT L 165, 4.7.1996, s. 1–11.

⁴ Dvs. Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

- Den akademiska och administrativa personalens förvärvande av färdigheter i ledning och förvaltning, för att uppnå en bättre balans mellan institutionernas nyligen förvärvade självstyre och behovet av större ekonomisk långsiktighet.
- Öppnandet av partnerländernas utbildningssystem för det civila samhället.

Ända från början har programmet stött samarbete mellan institutioner för högre utbildning både i Europeiska unionen och i partnerländerna. Dessa partnerskap (gemensamma europeiska projekt – JEP) har så länge programmet funnits till varit den viktigaste typen av projekt. De tillhandahåller ramarna för ett vitt spektrum av särskilda resultat som till exempel:

- Nya studieplaner, undervisningsmetoder och undervisningsmaterial.
- Utbildning för ledning och personal vid universitet.
- Policydokument och rekommendationer.
- Nya strukturer inom institutionerna, som till exempel avdelningar för internationella relationer.
- Datorisering av universitetets tjänster, särskilt av biblioteken.

Tillsammans med JEP är de individuella rörlighetsstipendierna (IMG) en grundläggande projekttyp inom Tempus. IMG har försett fler än 15 000 anställda med praktikplatser och studieperioder utomlands.

2.2. Från Tempus I till Tempus II

Även om programmets struktur och verksamhetssätt i stort sett förblivit oförändrade, har Tempus-programmet utvecklats betydligt i takt med ändringar i den politiska omgivningen, och det har medverkat till de central- och östeuropeiska ländernas anslutning till Europeiska unionen. Programdeltagarnas samlade erfarenheter gav vägledning för val av fortsatt riktning för Tempus på andra geopolitiska områden (se programmets utvidgning till medelhavsländerna för kort tid sedan).

Programmet har allt sedan början kännetecknats av ett bottom-up-perspektiv vid universiteten. Ursprungligen tillät programmet arbetsgrupper på fakultetsnivå att lämna projektförslag utan styrning uppifrån, vilket ledde till engagerade och välmotiverade deltagare som samarbetade med lika entusiastiska partner i väst som ville ge sitt bidrag till reformprocessen. En dynamisk process startade, där man i början ivrigt arbetade för att få igång programmet. I ett senare skede måste programmet dock planeras noggrannare på institutionsnivå.

Det ledde till att man i rådets beslut 93/246/EEG och 96/663/EG om Tempus II och Tempus II a fastställde att man skulle fortsätta grundstrategin och utvidga programmet till nya länder inom Tacis- och Phare-området, samtidigt som förväntningarna på programmet steg.

Särskilt genom Tempus II infördes särskilda nationella prioriteringar, vilket medförde ett top-down-element eller en strategisk del i programmet. De nationella prioriteringarna gav utbildningsmyndigheterna i mottagarländerna och kommissionen ett redskap med vars hjälp de kunde vägleda sökande och styra Tempus-verksamheter (som finansierades ur de nationella Phare- och Tacis-budgeterna) striktare mot systematisk reform av högskolorna på lång sikt i enlighet med hur de såg läget. Målen för Tempus II gick således utöver de mål för utbytesverksamhet och den bottom-up-utveckling av läroplaner och högskoleförvaltning som kännetecknade Tempus I.

Tempus II a (bilaga I) införde institutionsuppbyggnad som ett nytt arbetsområde. Inom Tempus Phare förknippades "institutionsuppbyggnad" med anslutningsprocessen i de stödberättigade länderna. Projekt för institutionsuppbyggnad sågs som ett sätt att dra nytta av högskolesamarbetet och de

europiska högskolornas expertis i samband med att nationella administrativa, ekonomiska och rättsliga organ behövde skaffa sig kunskap om att verka inom Europeiska unionen och därför behövde utbilda personal i gemenskapens regelverk, dvs. all EU-lagstiftning. Genom detta öppnades Tempus-programmet även för icke-akademiska inrättningar.

Andra nya drag i den andra fasen, som infördes för att man skulle kunna uppfylla de ambitiösare kraven, var kompakta åtgärder (Phare) och kompakta projekt (Tacis). Det rörde sig om två verksamhetstyper (vid sidan om JEP-partnerskap och IMG) avsedda att vara nya instrument för mer målinriktade insatser för nya ledningsformer vid universitet och för institutionsuppgygnad.

Trots de ändringar som infördes under programmets andra fas och den ambitiösa omorienteringen mot en mera strategisk inriktning och öppning mot det civila samhället, förblev ”bottom-up”-metoden i programmet i stort sett oförändrad och de flesta projekt fortsatte med frågor som gällde läroplansreformer. Omorienteringen hade förmodligen varit mera uppenbar, om den kombinerats med större finansiellt bidrag. Under de sex år som den andra fasen av Tempus (1994–1999) räckte, sänktes de facto den årliga budgeten till mindre än 40 % av de första stöden (se bilaga II).

I detta sammanhang är det lämpligt att framhäva finansieringens andel under 1994–1999 i förhållande till högskolesektorns storlek i respektive partnerland. I Phare-länderna har de allra flesta högskolor deltagit i ett eller flera Tempus-projekt. I Ryssland däremot har endast 100 av ca 800 högskolor deltagit i Tempus. Av de sammanlagt 1 386 JEP-partnerskap som beviljades stöd befann sig 1 120 i Phare-området, 184 i Tacis-länder och 82 i länderna i f.d. Jugoslavien (samt Albanien).

Finansieringen till Tempus Phare motsvarade ca 30 % av de nationella utgifterna för högre utbildning i partnerländerna. I Ryssland var andelen mindre än 1 %.

Dessa tydliga ekonomiska siffror bör alltid hållas i tankarna i framtiden, där man kan vänta sig en större genomslagskraft i Phare-länderna, medan utgången i t.ex. Ryssland kan vara ojämnare.

3. ÖVERSIKT AV DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN

3.1. Anvisningar

Sedan Tempus I antogs har programmet varit föremål för tre utvärderingar:

- Utvärdering av den första fasen 1990–1994.
- Halvtidsutvärdering av den andra fasen 1994–1996.
- Utvärdering av Tempus-programmet i de länder som har rätt att söka genom Tacis⁵.

Enligt bestämmelserna i rådets beslut om Tempus II a utlyste kommissionen (GD EAC) en öppen anbudsinfordran avseende en utvärdering av den andra fasen i Tempus-programmet (1994–1999).

Anbudet gick till Ecorys Nederland BV, och kontraktet för detta uppdrag undertecknades i oktober 2002. Utvärderingen utfördes i oktober 2002–juli 2003 och kulminerade i en ”lessons-learned-workshop” i Bryssel där en betydande del av företrädare för deltagarna i programmet deltog. Slutrapporten lämnades till kommissionen i oktober 2003 och godkändes slutligt i december 2003.

I denna rapport beskrivs resultaten av den externa utvärderingen.

⁵ Rådets förordning (Euratom, EG) nr 1279/96 av den 25 juni 1996, EGT L 165, 4.7.1996, s. 1–11.

Enligt anvisningarna för uppdraget ska utvärderingen hjälpa kommissionen att sammanställa en välgrundad bedömning av i vilken utsträckning den andra fasen av Tempus-programmet har lett till förväntade resultat.

Med hänsyn till bestämmelserna i ovan nämnda rådsbeslut skulle utvärderaren bedöma i vilken utsträckning Tempus-programmet uppnått följande resultat:

1. I vilken omfattning programmet har bidragit till ändringar i lagstiftningen i de berörda länderna, som lett till

- (i tillämpliga fall) större överensstämmelse mellan ländernas utbildningssystem och EU-ländernas system,
- utbildningssystem som är bättre anpassade till förändrade socioekonomiska förhållanden, särskilt när det gäller marknadsekonomi och politiska flerpartisystem, samt
- (särskilt för kandidatländerna) införlivande i nationell lagstiftning av gemenskapens regelverk, särskilt när det gäller yrkesverksamhet som är lagreglerad.

2. I vilken omfattning programmet har utmynnat i reformer inom den högre utbildningen (inklusive yrkeshögskolor och tekniska högskolor), vilket har lett till

- att institutionerna är öppna och redo för internationellt samarbete, samt
- att det skapats nya metoder och strukturer för ledarskap i linje med mer oavhängiga och självstyrande institutioner för högre utbildning.

3. I vilken omfattning Tempus-programmet har medfört ändringar i studieplanerna och reformer som har lett till att personal och studerande kan förvärva den kunskap och kompetens som krävs i övergångsprocessen och i den nya socioekonomiska verkligheten.

4. I vilken omfattning Tempus-programmet har medverkat till utbildningen av befattningshavare i de berörda länderna och i vilken omfattning personal med erfarenhet av Tempus har spelat och fortsätter att spela en viktig roll på universiteten i partnerländerna.

5. I vilken omfattning Tempus-programmet har främjat hållbara partnerskap inom den högre utbildningen mellan EU-länder och partnerländer.

Utvärderingen sammanfattade detta i följande, väntade resultat:

1. Programmet har bidragit till ändringar i lagstiftningen i de berörda länderna, som lett till större överensstämmelse mellan ländernas utbildningssystem och EU-ländernas system.

2. Programmet har bidragit till ändringar i lagstiftningen i de berörda länderna, som lett till utbildningssystem som är bättre anpassade till förändrade socioekonomiska förhållanden, särskilt när det gäller marknadsekonomi och politiska flerpartisystem (utveckling av studieplaner, utbytesverksamhet och europeiska systemet för överföring av studiemeriter).

3. Programmet har bidragit till införlivande i nationell lagstiftning av gemenskapens regelverk, särskilt när det gäller yrkesverksamhet som är lagreglerad.

4. Programmet har utmynnat i reformer inom den högre utbildningen, vilket har lett till att institutionerna är öppna och redo för internationellt samarbete.

5. Programmet har lett till att det skapats nya metoder och strukturer för ledarskap i linje med mer oavhängiga och självstyrande institutioner för högre utbildning.

6. Programmet har medfört ändringar i studieplanerna och reformer som har lett till att personal och studerande kan förvärva den kunskap och kompetens som krävs i övergångsprocessen och i den nya socioekonomiska verkligheten (ändringar i studieplanerna och anställbarhet).

7. Programmet har medverkat till utbildningen av befattningshavare (institutionsuppbyggnad) och att personal med erfarenhet av Tempus finns på universiteten (IMG).

8. Programmet har främjat hållbara partnerskap inom den högre utbildningen mellan partnerländer och EU-länder.

3.2. Utvärderingsmetod

Utvärderarna förslog en allmän överblick av relevant litteratur om programmet. Det omfattar tidigare utvärderingsrapporter, Tempus konsekvensundersökningar som utkommit på nationell nivå inom EU och i partnerländerna och den rapport som utarbetats av Tempus-avdelningen vid Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen om hur Tempus medverkat till anslutningen (rapporten omfattar endast Bulgarien, Ungern, Polen och Rumänien).

Den information som insamlats ur dessa källor skulle dock ha varit alldeles otillräcklig för utvärderingens syften. För att komplettera dessa källor med mera strukturerad information av både kvantitativ och kvalitativ natur, sammanställde utvärderarna tre frågeformulär inriktade på bedömning i efterhand av projektens resultat och programmets konsekvenser:

- Ett elektroniskt frågeformulär för JEP-samordnare.
- Ett frågeformulär för strukturerade intervjuer med JEP-deltagare i partnerländerna.
- Ett frågeformulär för strukturerade intervjuer med utbildningsmyndigheter i partnerländerna.

Frågeformuläret utformades så att man ur svaren skulle kunna läsa vilka resultat som väntades och vad som stödde detta. Svarsfrekvens på frågeformuläret var 43 %, vilket utvärderaren ansåg var fullt tillfredsställande. Tack vare de nationella experter som Ecorys anställde för detta uppdrag kunde alla intervjuer slutföras framgångsrikt. Uppdragstagaren organiserade mötena och utförde intervjuerna. Även utbildningsmyndigheter intervjuades i 20 länder.

Den metod utvärderaren valde begränsades säkerligen av att studien måste hållas inom givna budgetgränser. Den metod som valdes kommenteras på två sätt. Den första gäller utvärderarens val att endast i begränsad utsträckning utnyttja JEP-partnerskapens slutrapporter. I dessa hittar man förstahandsinformation om resultaten av de enskilda projekten och det anses att en ingående analys kunde ha varit ett värdefullt tillägg till resultaten av frågeformulären och intervjuerna. Denna brist uppvägs delvis av att utvärderarna använt Europeiska yrkesutbildningsstiftelsens rapport, som direkt byggde på slutrapporterna, men var inriktad enbart på anslutningsfrågor och omfattade endast fyra länder. Den andra anmärkningen är att de tillfrågade inte nödvändigtvis alltid var de som hade de bästa förutsättningarna att besvara frågorna. Flera exempel på detta ges nedan.

4. DE VIKTIGASTE SLUTSATSERNA I DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN

4.1. Resultat av programmen

I detta avsnitt redogörs för förväntade resultat och motsvarande konsekvenser som man fann i samband med denna utvärdering. Även kommissionens kommentarer läggs fram.

4.1.1. Effekter på lagstiftningen

Kraven i anvisningarna om bedömning av i vilken utsträckning Tempus-programmet medverkat till ändringar i lagstiftning (resultat 1) kan förefalla överraskande, eftersom rättslig reform inte är eller någonsin har varit det primära målet för Tempus-programmet. Tvärtom har det ofta framhållits att programmet inte har direkta konsekvenser för reformen av högre utbildning. Denna kritik har delvis förekommit redan i utvärderingsrapporter för tidigare program. I *Evaluation of the Tempus Programme in the NIS and Mongolia* av FTP International fastställdes det att Tempus-programmet hittills inte har haft någon synlig effekt på nationell högskolepolitik i de enskilda partnerländerna eller på lagstiftningen i utbildningsfrågor. Denna brist på genomslag på politisk nivå ansågs allmänt vara en oundviklig följd av programmets bottom-up-filosofi. Eftersom fakulteter och inrättningar var de viktigaste aktörerna – detta var tanken – kunde den eventuella effekten av Tempus på reform av systemen endast vara långsiktig och indirekt. Många programdeltagare ansåg att detta var självklart. En del menade till och med att detta var det mesta man överhuvudtaget kunde vänta sig av ett EU-finansierat samarbetsprogram. Det var rätt tveksamt huruvida top-down-åtgärderna skulle ha haft en kraftig och omedelbar effekt med tanke på den allmänna skepticismen mot makthavare och top-down-initiativ i kommunismens efterdyningar.

Genom att ge utvärderaren i uppdrag att bedöma detta avsåg kommissionen att utreda om en tydligare koppling än tidigare tänkt på medellång sikt skulle kunna göras mellan Tempus-verksamheten och den reformprocess som pågick i de flesta partnerländerna. Resultatet i slutrapporten verkar delvis ändra denna bild. Det är förstås frestande att tillskriva denna omorientering av programmet mot en mera strategisk inriktning detta. I rapporten finns vissa intressanta hänvisningar som förefaller bekräfta detta. Tempus verkar ha varit särskilt viktigt för att göra beslutsfattare medvetna om behovet av rättslig reform.

Det ryska fall som presenteras i rapporten är värt en närmare anblick. Det finns stöd för att Tempus-resultat erbjöds de s.k. föreningarna för undervisning och undervisningsmetoder, d.v.s. särskilda organ med ansvar för utarbetande av lärostandarder som bygger på bottom-up-principen. Med ledning även av andra belysande exempel från strukturerade intervjuer med de behöriga myndigheterna, kom utvärderaren fram till en mycket annorlunda slutsats än den här ovan. Enligt utvärderingen har de ryska akademiker som deltog i Tempus senare kunnat (särskilt genom akademiska stödgrupper) påverka de nya strategidokument och den senaste lagstiftningen som har fått en starkt europeisk stämpel. Den slående skillnaden mellan nuvarande och tidigare resultat kan ha flera förklaringar. Det mest uppenbara, men antagligen även den mest sannolika är att 1998 då FTP-rapporten utgavs, var det inte ännu möjligt att fullt ut bedöma i vilken grad effekterna – som rimligtvis infinner sig långsamt och under ytan – sipprar igenom.

Men även vissa andra faktorer bör beaktas. Slutsatsen att programmet har en positiv effekt på ändringar i lagstiftningen bygger inte enbart på strukturerade intervjuer, utan även på elektroniska frågeformulär. Som utvärderaren påpekar var alla de tillfrågade projektsamordnare, d.v.s. personer som deltog i projekten och var ansvariga för det akademiska innehållet. Det kan i viss mån ha bidragit till att svaren var så positiva.

Trots utvärderarens ansträngningar att undvika missförstånd, tolkade de tillfrågade just denna fråga om programmets effekter rätt olika. De tillfrågade nämnde mycket olika exempel, såsom ändrade bestämmelser och förordningar på fakultetsnivå, universitetsnivå och nationell nivå. Det förklarar utvärderarens anmärkning om att länderna i f.d. Jugoslavien (samt Albanien) inte rapporterade någon effekt på högre än fakultetsnivå. I länder där rektorns roll främst är symbolisk och dekanen traditionellt förhandlar om budgeten direkt med de ansvariga ministerierna, är detta ingen överraskning. Man får inte glömma att programmet i alla länder i f.d. Jugoslavien infördes då Tempus II-fasen redan pågick och det är antagligen ännu inte möjligt att göra en rättvisande bedömning.

Efter allt detta kan vi dra slutsatsen att **programmets omorientering mot en mera strategisk inriktning har lett till att programmet påverkat lagstiftningen**, men (vilket stämmer överens med

andra resultat nedan) man kan gott säga att **programmets framtoning som kännetecknas av ”bottom-up”-metoden i stort sett förblivit oförändrad.**

Resultaten avseende hur programmet påverkat anpassningen av systemet för högre utbildning till nya socioekonomiska behov (resultat 2) varierar något. De flesta myndigheterna för högre utbildning inom Phare-området har ansett att medverkan har varit "betydande direkt", i Ryssland ansågs det vara "obetydande indirekt". I de mindre Tacis-länderna var både "obetydande indirekt" och "betydande direkt" populära undersökningssvar. Det svårt att ge en entydig och direkt förklaring till dessa skillnader. Här föreslås några förklaringar. För det första kan skillnaden mellan direkt och indirekt inflytande och mellan betydande och obetydande helt enkelt vara olämpligt för just denna fråga. För det andra ska man inte glömma att projektsamordnarna, som vi redan konstaterade, spelade en viktig roll i undersökningen. Enligt bestämmelserna för Tempus får projektsamordnare i nuvarande Phare-projekt höra till både partnerländer och EU-länder, medan samordnarna för Tacis-projekt måste höra till EU. Det är knappast överraskande att en sådan kvalitativ bedömning visar sig vara mycket beroende av kulturell och politisk bakgrund och även de tillfrågades roll och perspektiv.

Kommissionen stöder utvärderarens slutsatser (som man tagit fram genom att beräkna ett genomsnitt av alla tillfrågade från alla regioner) om att **Tempus II hade en betydande indirekt effekt på anpassningen till socio-ekonomiska förhållanden.**

Programmets medverkan till harmonisering av läroplaner för sju reglerade yrken som omfattas av EU-direktiv var en mindre kontroversiell fråga (resultat 3). Undersökningen visar att nästan hälften av Phare-projekten på något sätt sysslade med reglerade yrken, främst genom att införa bästa lösningar och nya läroplaner för dessa ämnen (framför allt avseende medicin och veterinärmedicin) även om utvärderaren inte gjorde en djupgående analys av hur Tempus medverkade till genomförandet av EG-direktiven. Det är kanske skäl att nämna att även om anvisningen för undersökningen uttryckligen begränsade frågan till kandidatländerna, kan man knappast undervärdera Tempus bidrag till veterinärmedicinska studier (kostnadsmässigt av de dyraste fakulteterna!) i länderna i f.d. Jugoslavien. I f.d. jugoslaviska republiken Makedonien fanns det t.ex. inte någon veterinärmedicinsk fakultet innan den jugoslaviska republiken upplöstes och veterinärmedicinska fakulteten i Sarajevo förstördes totalt under kriget. I båda fallen är Tempus bidrag till upprättandet och återuppbyggnaden av fakulteten allmänt erkänt.

Kommissionen stöder utvärderarens erkännande av Tempus medverkan till nya läroplaner för reglerade yrken.

4.1.2. Medverkan till reform av den högre utbildningen

Att Tempus-programmet i betydande grad bidragit till öppenhet och vilja att delta i internationellt samarbete (resultat 4) är ett av de obestridliga resultaten i den externa utvärderingsrapporten. I undersökningen bland projektsamordnare framgår det tydligt att de anser att följande punkter är mycket viktiga: datorisering, ökad tillgång till och användning av informations- och kommunikationsteknik i klassrummen, utbytesbesök för studeranden och personal, tillgång till internationell vetenskaplig litteratur, införande av läroböcker och undervisningsmaterial på EU-språk, införande av undervisning och fortbildning på EU-språk, och slutligen inrättandet av internationella kontor i högskolorna. Största delen av de tillfrågade på alla geografiska områden har svarat "betydande direkt". Endast i Phare-länderna och Ryssland ansåg en icke obetydlig andel av de tillfrågade att effekten var obetydlig. Det kan lätt förklaras i Phare-länderna med att internaliseringsprocessen började tidigt och att andra fasen i Tempus erbjöd mindre. I Ryssland beror uppfattningen om mindre effekt säkerligen på att programmet hade en lägre genomslagskraft då budgeten var lägre i förhållande till högskolesektorns storlek och behov.

Kommissionen anser att slutsatserna i utvärderarens rapport på just denna punkt är ytterligare ett tecken på att programmets övergripande uppläggning är meningsfull.

Frågan om hur programmet påverkade ledningen av universiteten (resultat 5) visade sig vara en rätt så kontroversiell fråga, och utvärderarnas feedback kan förefalla rätt otillräcklig. Projekt avseende

universitetsledning utgjorde ca 10 % av alla partnerskap och därför var utvärderaren medveten om den uppenbara risken för att uppgifterna skulle vara otillräckliga för statistiska syften, om information skulle samlas in endast från de få projekt för universitetsledning som ingick i urvalsprojektet. Därför valde man att utvidga undersökningen till partnerskap som påstods ha haft en effekt på ledningen vid universiteten (trots att den ursprungliga tyngdpunkten låg på nya läroplaner). Kommissionen kan förstå utvärderarens tanke att effekten inte var obetydlig, utan att systematisk fokusering på universitetsledning skulle ha kunnat mångdubbla risken för konflikter mellan gammalmodiga strukturer och reformtryck, och att den skonsamma väg som valdes sannolikt var bäst för att uppnå bästa möjliga resultat.

Man bör minnas att projekt av denna typ var ojämnt fördelade över olika geografiska områden. De saknades nästan helt i Tacis-länder, men var däremot särskilt populära i vissa Phare-länder under de två sista åren av Tempus II. I till exempel Polen gällde 51 % av det totala antalet förslag som lämnades in 1998 universitetsledning, medan motsvarande andel i Slovenien endast var 15 %. Det kan vara ett tecken på olika grad av reformberedskap i de olika länderna. Man kan även tydligt urskilja att rätt olika typer av projekt i själva verket kan grupperas under gruppen universitetsledning: allt från anskaffning av utrustning till fakultets- och centralbibliotek och upprättande av informationssystem för ledningen till utarbetande av strategiplaner och införandet av demokratiska principer i universitetets styrelseformer. Det rådde allmän enighet om att effekten på det materiella området sågs som viktig (datorisering, uppdatering av tjänster och lokaliteter, utrustning osv.). När det gällde andra aspekter gick åsikterna isär. Myndigheterna för högre utbildning betonade i sina svar Tempus effekt på det egna behörighetsområdet, d.v.s. beslutsprocessen, och JEP-deltagarna lyfte fram infallsvinklar som rörde intern reform. I vissa fall ansågs inverkan ha varit en sidoeffekt av Tempus-verksamheten.

Sammanfattningsvis bekräftar resultaten att det förekommer blandade svar, dels för att frågan är känslig för de tillfrågade deltagarna, dels för att förhållandena under vilka programmen genomfördes objektivt sett är avvikande.

Resultat 6 fokuserade på programmets konsekvenser för nya läroplaner. Projekt för nya läroplaner har varit kärnan i Tempus, och därför är det mycket intressant att se vilket resultatet är i utvärderingsrapporten. En betydande del av dessa projekt är utbytet av personal och studeranden. I rapporten sägs det klart att denna del av Tempus är betydande: **Enbart att utsätta tusentals studeranden och högskoleanställda för nya idéer och sociala miljöer har visat sig medverka enormt till bättre förståelse för nationella och sociala värden, samtidigt som det stimulerar dialogen mellan olika kulturer, kritiskt tänkande och nya attituder till studier, arbete och livet i allmänhet.**

Närmare betraktat hade läroplansprojektet som mål att både uppdatera och omstrukturera innehållet i gamla kurser och införa helt nya läroplaner. I Tacis-länder förekom modernisering och omstrukturering av kurser och läroplaner oftast. I Phare-länderna var man mer inriktad på att införa nya ämnen, med tydlig förkärlek för tvärvetenskapliga ämnen. När det gäller betydelsen av examensprogram i förhållande till arbetsmarknadens behov, **medverkade Tempus genom att bemöta växande behov av nya färdigheter**, även om företrädare för näringslivet deltog endast i begränsad utsträckning.

Utvärderaren ställde en särskild fråga för att kunna se vilken betydelse Tempus ansågs ha i olika grupper av stödberättigade länder. Då grupperna tillfrågades om de ansåg att de ändringar i läroplanerna som gjordes tack vare Tempus, även skulle ha gjorts utan Tempus, fick man mycket olika svar beroende på var man var. I till exempel Tacis-länderna angav en stor del av de tillfrågade att många ändringar inte skulle ha gjorts överhuvudtaget, medan de flesta i Phare-länderna ansåg att reformen skulle ha kommit förr eller senare, men att Tempus påskyndade denna process. I länderna i f.d. Jugoslavien och Albanien tyckte man att reformen skulle ha inträffat mycket senare utan Tempus, och många lade till att "senare" antagligen skulle ha inneburit "för sent".

Kommissionen är särskilt nöjd över att **programmet i de flesta fall ansågs ha haft en positiv effekt på studenternas anställbarhet, universitetens anseende och deras förmåga att locka studenter.**

4.1.3. *Medverkan till utveckling av mänskliga resurser*

Programmets medverkan till utbildning för beslutsfattare analyseras i resultat 7. Utvärderingsrapporten nämner Tempus konsekvensstudie i Lettland 2000, som belyser några programdeltagares karriärutveckling, bl.a. direktören i rådet för högre utbildning, ordförande för rektorskonferensen i Lettland, flera rektorer, avdelningschefen vid utbildningsministeriets avdelning för utbildning och forskning och flera högre tjänstemän vid ministeriet. Även om en mera omfattande kohortstudie aldrig utfördes för att följa upp tidigare Tempus-stipendiater karriär, tror utvärderaren, med goda skäl, att Lettland inte är något undantag och att **programmet** särskilt i små länder **har enorma konsekvenser för utveckling av mänskliga resurser**. Av undersökningen framgår det tydligt att erfarenheterna av Tempus stärker deltagarnas akademiska kunskaper och/eller sociala kompetens, och medverkar till att de befordras i karriären både vid akademiska inrättningar och utanför dem. Denna slutsats är viktig, och det är ett slående exempel på hur bottom-up-metoden kan vara effektiv på lång sikt.

Även universitetens möjligheter att hålla kvar utbildad personal undersöktes. Personal- och studentutbyte har ofta beskyllts för begåvningsflykt. Undersökningen gav inte belägg för det. Man måste dock minnas att just i detta fall var det urval som användes (projektsamordnare och myndigheter för högre utbildning) sannolikt inte så lämpligt. En undersökning bland tidigare IMG-stipendiater hade med säkerhet gett ett mer betydelsefullt resultat.

4.1.4. *Mot ett hållbart partnerskap?*

Till sist skulle utvärderaren utreda resultatet för hållbara partnerskap (resultat 8), en central fråga i varje bidragsberoende samarbetsprogram. Rapporten visar klart att det starka intresset för akademiskt samarbete är programmets främsta resurs. **En överväldigande majoritet av Tempus-deltagarna är villiga att upprätthålla kontakten med sina Tempus-partner**. Resultatet av undersökningen är ett tydligt tecken på att mer än hälften av JEP-konsortier verkligen har lyckats bygga upp ett hållbart partnerskap. Detta är ett imponerande resultat oavsett hur man ser på frågan.

Detta bör dock sägas med en viss reservation. I biståndsprogram definieras hållbar som förmåga att upprätthålla en tillfredsställande resultatnivå under en längre tid efter det att bidragsgivaren inte längre stöder programmet. Denna definition måste anpassas till Tempus särskilda drag. Tempus partnerskapsprogram kan i stor utsträckning beskrivas som ett samarbetsprogram där man bidrar med mer än enbart tekniskt bistånd. Ett Tempus-projekt kan därför anses vara hållbart om partnerskapen (värdefulla nätverk av akademiska kontakter inom och utanför EU som byggts upp under projektets gång) förblir aktiva och relevanta efter det att projektet inte längre får bidrag. Till de former som hållbara partnerskap tagit efter det att projekten slutförts nämner undersökningen oftast följande: akademiska nätverk och deltagande i konferenser, utbyte av universitetspersonal, gemensam forskning och publikation och regelbundet studentutbyte. Naturligtvis medför hållbara partnerskap alltid kostnader, men utvärderaren betonar att även om Tempus-projekten nominellt finansieras av EG har de alltid i första hand byggt på personligt engagemang och god vilja.

Märkligt är att partnerskapen verkar ha varit viktigast i Tacis, där mer än 80 % av de tillfrågade angav att de fortfarande upprätthåller någon form av partnerskap. En bidragande orsak kan vara att Tempus på detta område var och är det enda programmet av denna typ, medan universiteten i Phare-länderna har tillgång till andra program genom vilka de kan fortsätta internationellt samarbete. Många påpekade att Sokrates-programmet är den naturligaste paraplyorganisationen för fortsatt samarbete. Universitetsbudgeter angavs som en av de viktigaste finansieringskällorna för fortsatt samarbete (förutom bilaterala program, multilaterala organisationer, privata stiftelser och nya Tempus-projekt). Det enda undantaget till detta positiva scenario finns kanske i länderna i f.d. Jugoslavien (samt Albanien) där myndigheterna för högre utbildning inte verkar särskilt optimistiska när det gäller partnerskapens hållbarhet.

Ett intressant komplement till detta är frågan om incitament för universitet i EU för att delta i Tempus, vilket utredaren också undersökte. Viljan att medverka i övergångsprocessen var förvånansvärt nog lika stor som det yrkesmässiga intresset för nya gemensamma läroplaner. Naturligtvis nämndes även

inrättningarnas intresse att få EU-bidrag, vilket tyder på att Tempus partnerskap tydligen fortfarande betraktas som källor till nettoinkomster för universiteten i EU.

4.2. Programmets förvaltning

En bedömning av programförvaltningen ingick inte i anvisningarna, men med kommissionens godkännande beslöt utvärderaren att ta med några frågor om detta i sin undersökning.

I frågeformuläret ställdes frågor om följande:

1. Informationsmaterialet till de sökande.
2. Det tekniska stödet för programmet och projektledningens rapporteringsrutiner.
3. Stödet från nationella Tempus-kontor eller Tempus informationsenheter.

Informationsmaterialet var vanligtvis mycket uppskattat. Däremot förekom en viss kritik mot förfaranden för administrativ rapportering och fakturering. Både beskrevs som tidskrävande och innehållande alltför mycket kontroll. Företrädare för universitet i EU nämnde att den stora administrativa bördan sågs som ett av de största hindren för nya universitet att delta i programmet.

Uppskattning för det stöd man fick från de nationella Tempuskontoren varierade betydligt från region till region. Hög uppskattning noterades i tio anslutande länder i Phare-området och länderna i f.d. Jugoslavien (samt Albanien). Inom Tacis-området var man mindre nöjd, och 30 % var missnöjda med det tillgängliga stödet. Resultatet beror delvis på situationen i Ryska federationen, där Tempus under en viss tid inte lyckades upprätta ett kontor. Trots det fick anbudet ett utmärkt mottagande i högskolorna.

Resultaten motsvarar vanligtvis förväntningarna. **På senare år har mycket arbete gjorts för bättre administrativa rutiner och enklare projektcykel, vilket så småningom väntas leda till goda resultat.**

5. SAMMANFATTNING AV SLUTSATSERNA

Kommissionen är av samma åsikt som utvärderaren, att den andra fasen i Tempus har visat att programmet är flexibelt och att det kan anpassas efter olika socioekonomiska förhållanden och politiska perspektiv i olika regioner där det genomförs. Det framgick även att dialogen med nationella myndigheter och systemet för fastställande av nationella prioriteter är ett lämpligt instrument för orientering av programmet mot mera brådskande lokala behov, och att man på så sätt kan se till att Tempus-verksamheten med större sannolikhet bäddar för hållbar reform på lång sikt.

Den externa utvärderingsrapporten visar tydligt att Tempus II i betydande grad har medverkat till att avlägsna hinder för internationellt studentutbyte. Programmets kärna är fortfarande utarbetandet av nya läroplaner. Tempus mest långvariga konsekvenser är förmodligen utbildning för personer som kommer att forma högskolemiljön i flera årtionden och att studenter fått färdigheter och kvalifikationer som behövs för en karriär i arbetslivet.

Kommissionen glädjer sig särskilt över att programmets instrument har visat sig vara både lämpliga och anpassningsbara i olika miljöer. I Phare-länder har högskolesektorn med hjälp av Tempus II kunnat påbörja en dialog och samarbete med motsvarande parter i EU-länderna. Programmet bemötte även behovet av nya färdigheter i samband med den ekonomiska reformprocessen och EU-anslutningen. Slutligen har det gett högskolorna förutsättningar att på bästa sätt kunna utnyttja fördelarna av att de snart kan delta i EU:s utbildningsprogram, bl.a. Sokrates.

I länderna i f.d. Jugoslavien (samt Albanien) har deltagandet i Tempus inneburit ett säkert område för utbildning och vetenskap under en period där det statliga stödet till sektorn skurits ned radikalt. Särskilt i f.d. Jugoslavien har det regionala samarbetet bidragit till att lindra de förödande konsekvenserna av upplösningen av de tidigare statsstyrda_högskolesystemet.

Med hänsyn till de anspråkslösa ekonomiska bidragen i Tacis-länder, är det allmänt erkänt bland projektdeltagare och nationella myndigheter att Tempus effekt på nya läroplaner och reformer går utöver förväntningarna om en ny start.

Rapporten är avsedd att vara ett bidrag till den medelfristiga analysen av konsekvenser av andra fasen i Tempus-programmet. Kommissionen anser dock att även andra aspekter kan undersökas närmare, till exempel följande punkter:

- Inlemmande av de nya läroplanerna i den ordinarie läroplanen.
- Hinder för effektiv spridning av Tempus resultat.
- Frågan om anställbarhet och Tempus relationer med näringslivet och den privata sektorn.
- Tempus konsekvenser för begåvningsflykt.

FÖRTECKNING ÖVER HANDLINGAR

Slutrapport om den andra fasen Tempus-programmet, av Ecorys

Utvärdering av de två första åren av Tempus II, av Kehm, Mauworm, Over, Reisz, Steube, Teichler

Evaluation of the Tempus Programme in the NIS and Mongolia, av FTP International

Tempus @ 10, av Ard Jongsma

Från Association towards Accession, av Ewa Kolanowska, ETF (Turin)

Bilaga I

Lagstiftning

Rättslig grund	Programmets längd	Partnerländer (länderna fick rätt att söka bidrag vid olika tidpunkter)
Rådets beslut 90/233/EEG av den 7 maj 1990 – Tempus I	1990–1994	Albanien, Bulgarien, Estland, Jugoslavien (endast 1991), Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, f.d. DDR (endast 1990), Tjeckiska republiken och Ungern
Rådets beslut 93/246/EEG av den 29 april 1993 – Tempus II	1994–1998	Albanien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckiska republiken och Ungern (Phare) Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Mongoliet, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland (Takis)
Rådets beslut 96/663/EEG av den 21 november 1996 – Tempus II a	Förlänger Tempus II till år 2000	Albanien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckiska republiken och Ungern (Phare) Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Mongoliet, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland (Takis)
Rådets beslut 99/311/EEG av den 29 april 1999 – Tempus III	2000–2006	Albanien, Bosnien-Hercegovina och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Mongoliet, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland.
Rådets förordning (EG) 2666/2000 av den 5 december 2000	2000–2006	Kroatien och den federala republiken Jugoslavien fick genom denna förordning rätt att delta i Tempus III

Bilaga II

Kronologi och sammanlagda anslag till enskilda länder 1994–1999

PHARE	TEMPUS I				TEMPUS II				II bis		Funding EUR MM
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Bulgaria											38,3
Czechia											26,0
Estonia											7,5
Former GDR											0,9
Former Yugoslavia											6,0
Hungary											58,0
Latvia											9,0
Lithuania											13,3
Poland											125,0
Romania											64,0
Slovakia											26,5
Slovenia											10,1
CARDS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Albania											13,2
Bosnia and Herzegovina											6,0
Macedonia											6,0
TACIS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Armenia											2,8
Azerbaijan											2,1
Belarus											6,3
Georgia											2,6
Kazakhstan											6,3
Kyrgyz Republic											3,5
Mongolia											2,5
Moldova											3,4
Russia											66,9
Tajikistan											0,7
Turkmenistan											1,1
Ukraine											24,2
Uzbekistan											6,1