



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.02.2004
KOM(2004) 109 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Endelig rapport om Tempus-programmets anden fase (1994-2000)

1. INDLEDNING

Denne rapport fremlægges i henhold til Rådets afgørelse 96/663/EF af 21. november 1996 (EFT L 306 af 28.11.1996) om ændring af afgørelse 93/246/EØF og om forlængelse af Tempus-programmets anden fase indtil 2000. Ifølge nævnte beslutning skal Kommissionen senest 30. juni 2004 fremlægge en endelig rapport om programmets anden fase. Nærværende rapport indeholder en gennemgang af virkningerne af Tempus-programmet i de bistandsberettigede lande samt dets rolle i forbindelse med fremme af de reformer, der er gennemført i landene. Den er en opfølgning på Tempus II-interimsrapporten¹, som Kommissionen fremlagde i marts 1998, og den bygger på resultaterne og konklusionerne i den uafhængige evaluators rapport.

I rapporten behandles følgende punkter:

1.	Indledning	2
2.	Tempus: Et program, der har udviklet sig i tidens løb	3
2.1.	Iværksættelsen af programmet	3
2.2.	Fra Tempus I til Tempus II	4
3.	Oversigt over den eksterne evaluering	5
3.1.	Opgavebeskrivelse	5
3.2.	Evalueringsmetoden	7
4.	Hovedkonklusionerne i den eksterne evaluering	8
4.1.	Programresultaterne	8
4.1.1.	Virkninger for lovgivningen	8
4.1.2.	Bidrag til reform af de videregående uddannelser	9
4.1.3.	Bidrag til udvikling af menneskelige ressourcer	11
4.1.4.	Mod et bæredygtigt partnerskab?	11
4.2.	Programforvaltning	12
5.	Sammenfatning af konklusionerne	13
	Henvisninger	14
	Bilag	15

¹ KOM(1998) 379.

2. TEMPUS: ET PROGRAM, DER HAR UDVIKLET SIG I TIDENS LØB

2.1. Iværksættelsen af programmet

I mere end 10 år er der via Tempus-programmet blevet ydet bistand til partnerlande, der reformerer eller omstrukturerer deres videregående uddannelsessystemer, ved at der er ydet støtte til samarbejde med medlemsstaterne. Programmet bygger på den antagelse, at højere læreanstalter er af særlig betydning for den samfundsmæssige og økonomiske omstillingsproces samt for den kulturelle udvikling. Der er koncentreret sagkundskab og menneskelige ressourcer, og de forestår uddannelsen af nye generationer af politiske ledere.

Det bør måske bemærkes, at selv om Tempus-programmet i bund og grund er udformet til at støtte partnerlandene, letter det desuden EU-medlemsstaternes adgang til vidensområder, hvor nogle af disse lande har nået et højt udviklingsniveau, og skaber varige partnerskaber, der er til gensidig fordel.

Det første forslag vedrørende Tempus-programmet blev fremlagt på mødet i Rådet (uddannelse) i december 1989, samme år som Berlin-murens fald, der var en begivenhed, som kom til at ligge til grund for den proces, der i sidste ende fuldstændig forandrede Europas udseende.

Det Europæiske Fællesskab greb denne historiske chance til at lancere to programmer (Phare² og senere Tacis³) for at støtte landene i Central- og Østeuropa og landene i det tidligere Sovjetunionen (plus Mongoliet)⁴ i deres overgang til demokrati og markedsøkonomi og for at sikre den politiske stabilitet i regionen.

Uddannelse blev betragtet som en af grundpillerne i denne overgangsproces. Reformeringen og moderniseringen af partnerlandenes uddannelsesstrukturer og -systemer var nødvendig for at sætte borgerne i stand til at tackle udfordringerne i forbindelse med overgangen til en konkurrencedygtig økonomi og forberede dem på et flerpartisystem, hvor civilsamfundet skulle spille en stadig større rolle.

Det Europæiske Fællesskab vedtog i maj 1990 første fase af Tempus-programmet (Tempus I) som en del af Phare.

Oprindeligt virkede programmet i landene i Central- og Østeuropa, og i 1992-1993 blev det udvidet til også at omfatte Den Russiske Føderation, Ukraine, Belarus og Albanien. I en kort periode (1991) fungerede det også i Jugoslavien. Der blev truffet beslutning om bevillingerne til programmet på nationalt plan inden for de samlede budgetter for Phare- og Tacis-programmerne.

Programmet var udformet til at fremme flernationalt samarbejde mellem højere uddannelsesinstitutioner i medlemsstaterne og i partnerlandene, hvorved overførsel af knowhow styrkes med det formål at stimulere:

- Akademisk fornyelse og udvikling, herunder udvikling af nye læseplaner, pædagogiske metoder, didaktiske ressourcer osv.
- Åbenhed over for internationalt samarbejde i almindelighed (herunder større inter-regionalt samarbejde) og i særdeleshed over for samarbejde inden for det europæiske uddannelsesområde, der er ved at opstå.

² Rådets forordning (EØF) nr. 3096/89 af 18.12.1989, EFT L 375 af 23.12.1989, s. 11-12.

³ Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1279/96 af 25.6.1996, EFT L 165 af 4.7.1996, s. 1.

⁴ Dvs. Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

- Det akademiske og administrative personales erhvervelse af forvaltningsfærdigheder for at sikre balancen mellem institutionernes nye autonomi, det voksende behov for ansvarlighed og behovet for øget økonomisk bæredygtighed.
- Åbningen af partnerlandenes uddannelsessystemer over for civilsamfundet.

Tempus-programmet blev udformet til at støtte partnerskaber og omfattede netværk bestående af højere læreanstalter fra medlemsstater og partnerlande. Disse partnerskaber (fælleseuropæiske projekter) har igennem hele programmets levetid været den mest udbredte projekttype. De danner rammerne for en lang række særlige resultater som f.eks.:

- Nye læseplaner, undervisningsmetoder og didaktiske ressourcer
- Uddannelse af universitetspersonale (både ledelse og andre)
- Retningslinjer for politik og anbefalede tiltag
- Nye interne strukturer i institutionerne såsom tjenester i forbindelse med internationale relationer
- Udbredelse af elektroniske faciliteter på universiteterne og især på biblioteker.

Ud over de fælleseuropæiske projekter er individuelle mobilitetsstipendier (IMG) en grundlæggende projekttype i Tempus-programmet. De har sikret mere end 15 000 ansatte uddannelsesophold og studieperioder i udlandet.

2.2. Fra Tempus I til Tempus II

Skønt den måde, Tempus-programmet er opbygget på, og den måde, støtten ydes på, i vid udstrækning er forblevet uændret, har programmet udviklet sig betydeligt, idet det har fulgt med de politiske forandringer og har bidraget til processen hen imod de central- og østeuropæiske landes tiltrædelse af EU. Erfaringerne fra dem, der har været involveret i programmet, har også givet vigtige pejlemærker for udviklingen af Tempus i andre geografiske områder (jf. den nyeste udvidelse af programmet til at omfatte Middelhavslandene).

Et væsentligt kendetegn ved programmet har fra starten været den bottom-up-metode, som universiteterne har fulgt. Under programmet var det fra starten muligt for hold, der arbejdede på fakultets- eller afdelingsniveau, at fremlægge projektforslag uden topstyring, hvilket betød en stor motivation til at påbegynde forandringer, og denne motivation blev modsvaret af et lignende ønske fra de vestlige partners side til at bidrage til reformprocessen. Der blev iværksat en dynamisk proces, der i begyndelsen var meget positiv med hensyn til at få programmet godt i gang. Senere blev det dog nødvendigt at indbygge en højere grad af planlægning på institutionelt niveau i programmet.

Rådets afgørelser 93/246/EØF og 96/663/EF om Tempus II og Tempus IIa dannede derfor ikke blot grundlag for at videreføre den grundlæggende fremgangsmåde og for at udvide programmet til nye bistandsberettigede lande i Tacis- og Phare-området, men de øgede også forventningerne til programmet.

Således blev der med Tempus II indført specifikke nationale prioriteringer, og dermed kom der et element af topstyring (eller strategisk planlægning) ind i programmet. Med de nationale prioriteringer fik myndighederne med ansvar for de videregående uddannelser i de bistandsberettigede lande og Kommissionen et redskab til med mere fast hånd at få Tempus-ansøgere og Tempus-aktiviteter (som modtog støtte fra de nationale Phare- og Tacis-budgetter) til at fokusere på de videregående uddannelsers systemiske reformbehov på længere sigt, således som de opfattede dem. Målene for Tempus II gik således længere end målene vedrørende mobilitet og bottom-up-fornyelse af læseplansudvikling og universitetsledelse, som prægede Tempus I.

Med Tempus IIa (jf. bilag I) blev institutionsopbygning indført som et nyt indsatsområde. Under Tempus-Phare skulle institutionsopbygning ses i tilknytning til de bistandsberettigede landes tiltrædelsesproces. Institutionsopbygningsprojekter blev anset for redskaber til at udnytte samarbejde mellem universiteter og knowhow fra universiteter i EU til at understøtte forberedelsen af nationale administrative, økonomiske og lovgivende instanser, så de kunne fungere i EU, ved at deres personale blev uddannet til at gennemføre den gældende EU-ret. Med dette redskab åbnedes der op for, at ikke-akademiske institutioner kunne deltage i Tempus-projekterne.

Andre nye elementer i anden fase blev indført, for at programmet kunne imødekomme de store ambitioner, f.eks. indførelsen af kompakte foranstaltninger (Phare) eller kompakte projekter (Tacis). De var to aktivitetstyper (parallelt med fælleseuropæiske projekter og individuelle mobilitetsstipendier), der som nye redskaber var udformet med henblik på mere målrettede foranstaltninger vedrørende reformer af universitetsledelse og institutionsopbygning.

På trods af de ændringer, der blev indført med anden fase af programmet, og dets ambitiøse omlægning hen imod en mere strategisk orienteret fremgangsmåde og åbningen over for civilsamfundet forblev programmet i hovedsagen præget af bottom-up-metoden, og hovedparten af projekterne vedrørte fortsat reformer af læseplaner. Omlægningen ville sandsynligvis have været mere synlig, hvis den havde været ledsaget af større tilskud. Imidlertid blev det årlige budget i de seks år, anden fase af Tempus varede (1994-1999), reduceret til under 40 % af det oprindelige beløb (jf. bilag II).

Det bør i den forbindelse understreges, at støtteniveauet i 1994-1999 var proportionelt med omfanget af sektoren for videregående uddannelse i de respektive partnerlande. I Phare-landene har langt hovedparten af de højere læreanstalter deltaget i et eller flere Tempus-projekter. I Rusland har derimod kun 100 ud af ca. 800 højere læreanstalter deltaget i Tempus. Af i alt 1386 fælleseuropæiske projekter, der blev ydet støtte til, forgik 1120 i kandidatlandene i Phare-området, 184 i Tacis-lande og 82 i lande i det tidligere Jugoslavien (plus Albanien).

Hvad finansieringen angår svarede Tempus-Phare-støtten til ca. 30 % af de nationale udgifter til videregående uddannelser i partnerlandene. I Rusland udgjorde denne procentdel under 1 %.

Denne lidt forenkede opgørelse bør man have liggende i bagehovedet i forbindelse med det følgende, og den giver anledning til en forventning om større gennemslagskraft i Phare-landene, mens man f.eks. i Rusland kan forvente mere punktvis virkninger.

3. OVERSIGT OVER DEN EKSTERNE EVALUERING

3.1. Opgavebeskrivelse

Siden vedtagelsen af Tempus I er programmet blevet evalueret ved tre lejligheder:

- Evalueringen af den første fase 1990-1994
- Midtvejsevalueringen af anden fase 1994-1996
- Evaluering af Tempus-programmet i de lande, der er støtteberettigede i henhold til Tacis⁵.

I henhold til Rådets afgørelse om Tempus IIa gennemførte Kommissionen (GD EAC) et udbud vedrørende udarbejdelse af en evalueringsrapport om Tempus-programmets anden fase (1994-1999).

⁵ Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1279/96 af 25.6.1996, EFT L 165 af 4. 7.1996, s. 1-11.

Udbuddet blev vundet af ECORYS Nederland BV, og kontrakten vedrørende opgaven blev underskrevet i oktober 2002. Evalueringen blev gennemført fra oktober 2002 til juli 2003 og kulminerede i en erfarings-workshop i Bruxelles, hvori deltog en betydelig del af dem, der havde været involveret i programmet. Den endelige rapport blev forelagt for Kommissionen i oktober 2003 og endelig godkendt i december 2003.

I rapporten beskrives resultaterne af den eksterne evaluering.

Af opgavebeskrivelsen fremgik det, at Kommissionen skulle kunne anvende evalueringen til at foretage en veldokumenteret bedømmelse af programmets virkninger på mellemlang sigt, og i hvilken grad anden fase af Tempus-programmet havde frembragt de forventede resultater.

Med baggrund i bestemmelserne i de relevante rådsafgørelser, jf. ovenfor, blev evaluatoren anmodet om at vurdere, i hvilken grad Tempus-programmet har frembragt følgende resultatfelter:

1. I hvor høj grad har programmet bidraget til lovændringer i de støtteberettigede lande, som har ført til:

- større konvergens (hvor det er hensigtsmæssigt) mellem partnerlandets og EU's uddannelsessystemer?
- uddannelsessystemer, som i højere grad er tilpasset til den ændrede socioøkonomiske virkelighed, især markedsøkonomi og flerpartisystemer?
- (især for førtiltrædelseslande) omsættelse af EU-ret til national lov, navnlig for så vidt angår de lovregulerede erhverv?

2. I hvilket omfang har programmet affødt reformer inden for de højere læreanstalter (herunder polytekniske læreanstalter og tekniske skoler), der fører til:

- at institutionerne er åbne for og parate til internationalt samarbejde?
- nye tilgange til forvaltning og nye strukturer, som stemmer overens med de mere uafhængige og selvstyrende højere læreanstalter?

3. I hvilket omfang har Tempus-programmet ansporet til udvikling af læseplaner og reformer, der medfører, at personalet og de studerende erhverver sig de færdigheder og kvalifikationer, som er nødvendige set i lyset af overgangsprocessen og den nye socioøkonomiske virkelighed?

4. I hvilket omfang har Tempus-programmet bidraget til at uddanne beslutningstagerne i de støtteberettigede lande, og hvilken rolle spillede/spiller personale med erfaring fra Tempus på partnerlandenes universiteter?

5. I hvilken grad har Tempus-programmet fremmet bæredygtige partnerskaber inden for videregående uddannelse mellem EU-medlemsstater og partnerlande?

Evaluators sammenfattede ovenstående til følgende otte felter vedrørende forventede resultater:

1. Bidrag til lovændringer, som har ført til større konvergens mellem de støtteberettigede landes og EU's uddannelsessystemer

2. Bidrag til lovændringer, som har ført til uddannelsessystemer, som i højere grad er tilpasset til den ændrede socioøkonomiske virkelighed, især markedsøkonomi og flerpartisystemer (udvikling af læseplaner, mobilitet og det europæiske meritoverførselssystem (ECTS))

3. Bidrag til omsættelse af EU-ret til national lov, navnlig for så vidt angår de lovregulerede erhverv

4. Reformen inden for de højere læreanstalter, der har ført til, at institutionerne er åbne for og parate til internationalt samarbejde
5. Reformen inden for de højere læreanstalter, der har ført til nye tilgange til forvaltning og nye strukturer, som stemmer overens med de mere uafhængige og selvstyrende højere læreanstalter
6. Udvikling af læseplaner og reformer, der medfører, at personalet og de studerende erhverver sig de færdigheder og kvalifikationer, som er nødvendige set i lyset af overgangsprocessen og den nye socioøkonomiske virkelighed (udvikling af læseplaner og beskæftigelsesegnethed)
7. Bidrag til uddannelse af beslutningstagerne (institutionsopbygning) og fastholdelse af universitetsansatte med Tempus-erfaring (IMG)
8. Udvikling af bæredygtige partnerskaber mellem højere læreanstalter i støtteberettigede lande og EU-lande.

3.2. Evalueringsmetoden

Evaluatorene foreslog en gennemgang af den relevante litteratur om programmet. Dette omfattede de foregående evalueringsrapporter, undersøgelser af Tempus' virkninger gennemført på nationalt plan i EU og de bistandsberettigede lande samt rapporten fra Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstituts Tempus-afdeling om Tempus' bidrag til tiltrædelsen (en rapport, der kun omfatter Bulgarien, Polen, Rumænien og Ungarn).

De oplysninger, man havde fundet frem til på den måde, ville imidlertid have været klart utilstrækkelige med henblik på evalueringen. For at disse oplysninger kunne suppleres med mere strukturerede kvantitative og kvalitative oplysninger, udformede evaluatorene tre spørgeskemaer, som fokuserede på en efterfølgende vurdering af projektresultater og programvirkninger:

- et online-spørgeskema for koordinatore af fælleseuropæiske projekter
- et spørgeskema til strukturerede interview af deltagere i fælleseuropæiske projekter i de bistandsberettigede lande
- et spørgeskema til strukturerede interview af myndigheder med ansvar for de videregående uddannelser i de bistandsberettigede lande.

Spørgeskemaerne var udformet, så de kunne give svar vedrørende de forventede resultater og elementer, der kunne underbygge resultaterne. Svarprocenten var for online-spørgeskemaets vedkommende 43 %, hvilket evaluator anså for ganske tilfredsstillende. Da ECORYS hyrede nationale eksperter til at gennemføre de strukturerede interview, var svarprocenten 100 %. Kontrahenten tilrettelagde møderne og gennemførte interviewene. På samme måde blev myndigheder med ansvar for de videregående uddannelser interviewet i 20 lande.

Den fremgangsmåde, evaluator havde valgt, var klart påvirket af de begrænsninger, der lå i, at undersøgelsen skulle foregå inden for budgettet. Der kan fremsættes to bemærkninger til den valgte fremgangsmåde. For det første valgte evaluator kun i begrænset omfang at anvende de endelige rapporter fra de fælleseuropæiske projekter. De giver ellers førstehåndoplysninger om de enkelte projekters resultater, og man må antage, at en dybtgående analyse på relevant vis kunne have suppleret resultaterne fra spørgeskemaerne og interviewene. Denne mangel opvejes til dels af, at evaluatoren har benyttet sig af rapporten fra Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut, som netop byggede på de endelige rapporter, men som udelukkende fokuserede på tiltrædelsesspørgsmålet og kun omfattede fire lande. For det andet var dem, der svarede, ikke nødvendigvis altid dem, der var bedst placeret til at svare på alle spørgsmålene. Det kommer der flere eksempler på i det følgende.

4. HOVEDKONKLUSIONERNE I DEN EKSTERNE EVALUERING

4.1. Programresultaterne

I dette afsnit gennemgås de forventede resultater og de faktiske virkninger, som de fremgår af evalueringen. Samtidig anføres Kommissionens bemærkninger.

4.1.1. *Virkninger for lovgivningen*

Ønsket i opgavebeskrivelsen om at få vurderet, i hvor høj grad Tempus-programmet har bidraget til lovændringer (resultatfelt 1), er måske overraskende, eftersom en lovgivningsreform ikke er et af Tempus-programmets primære mål, og det har det heller aldrig været. Faktisk er programmets manglende direkte indflydelse på reformen af de videregående uddannelser ofte blevet påpeget. Denne kritik er delvis kommet til udtryk i nogle af de foregående evalueringsrapporter. Det hed f.eks. i evalueringen af Tempus-programmet i de nye uafhængige stater og Mongoliet fra 1998, som blev udarbejdet af FTP International, at Tempus-programmet hidtil ikke havde haft synlige virkninger for de enkelte partnerlandes nationale politik for videregående uddannelse eller for lovgivningen på uddannelsesområdet. Den manglende indflydelse på politikken blev generelt anset for at være en uundgåelig ulempe ved programmet bottom-up-filosofi. Med fakulteter og afdelinger som hovedaktører mente man, at Tempus kun kunne få indirekte virkninger på lang sigt på eventuelle systemreformer. Mange af dem, der var involveret i programmet, delte denne holdning og tog den for givet. Nogle mente endda, at dette faktisk var kulminationen af, hvad et EU-støttet samarbejdsprogram kunne opnå. I praksis var det temmelig tvivlsomt, om topstyrede foranstaltninger ville have haft en kraftig og øjeblikkelig virkning, eftersom der var en almindelig udbredt skepsis over for myndigheder og initiativer ovenfra i kølvandet på kommunismens fald.

Ved at give evaluatoren til opgave at vurdere dette resultatfelt havde Kommissionen imidlertid til hensigt at undersøge, om der på mellemlang sigt kunne knyttes en mere eksplicit forbindelse, end det tidligere var konstateret, mellem Tempus-aktiviteterne og den reformproces, der var og er i gang i de fleste af partnerlandene. Oplysningerne i den endelige evalueringsrapport rokker til en vis grad ved ovennævnte billede. Det er selvfølgelig fristende at tilskrive dette, at programmet er blevet omlagt til en mere strategisk fremgangsmåde. Rapporten peger på nogle interessante aspekter, der synes at bekræfte denne opfattelse. Det ser ud til, at Tempus i betydelig grad har været med til at gøre politiske beslutningstagere opmærksomme på behovet for reformer af lovgivning og andre regler.

Det russiske eksempel i rapporten bør fremhæves. Det dokumenteres her, at Tempus-resultaterne blev forelagt for de såkaldte "sammenslutninger for undervisning og undervisningsmetoder", der er særlige organer med ansvar for udviklingen af uddannelsesstandarder baseret på en bottom-up-fremgangsmåde. Suppleret med yderligere dokumentation indsamlet fra strukturerede interview med de kompetente myndigheder kom evaluatoren frem til en konklusion, der tilsyneladende var i overensstemmelse med ovennævnte konklusion. Ifølge evalueringen havde russiske akademiske grupper, der deltog i Tempus, efterfølgende været i stand til (navnlig via de akademiske støttegrupper) at påvirke de nye strategipapirer og dermed øve indflydelse på den nye lovgivning, der har et stærkt europæisk islæt. Der kan være flere forklaringer på denne slående modsætning mellem de nye og de foregående konklusioner. Den mest oplagte og sikkert også den mest sandsynlige er, at det i 1998, da FTP-rapporten blev offentliggjort, endnu ikke var muligt at foretage en komplet vurdering af den afsmittende virkning opad i systemet, som naturnødvendigt er langsom og foregår under overfladen.

Andre elementer bør dog også tages i betragtning. For det første baserede konklusionen om programmets positive virkninger for lovgivningsmæssige forandringer sig ikke blot på strukturerede interview, men også på online-spørgeskemaerne. Som påpeget af evaluatoren var alle respondenterne projektkoordinatorer, dvs. personer, der er direkte involveret i projekterne og ansvarlige for det akademiske indhold. Man kan derfor forvente en vis skævvridning til den positive side i svarene.

For det andet har respondenterne på trods af evaluatorens bestræbelser på at undgå misforståelser fortolket det pågældende spørgsmål om programmets virkninger på temmelig forskellige måder.

Respondenterne gav en række eksempler, f.eks. ændringer af forskrifter og regler på fakultets- og universitetsniveau og på nationalt niveau. Dette forklarer samtidig evaluatorens supplerende bemærkning om, at der i landene i det tidligere Jugoslavien (plus Albanien) ikke blev meldt om virkninger ud over fakultetsniveau. I lande, hvor rektor i hovedsagen blot har repræsentative funktioner og dekanerne traditionelt forhandler om deres budgetter direkte med de ansvarlige ministerier, kan det ikke komme som nogen overraskelse. Man må desuden ikke glemme, at programmet i alle lande i det tidligere Jugoslavien først blev indført et godt stykke inde i Tempus II-fasen, og at det rimeligvis endnu ikke er muligt at foretage en retvisende vurdering af virkningerne (ligesom det var for tidligt at gøre det for Ruslands vedkommende i 1998).

På dette grundlag kan det konkluderes, at **omlægningen af programmet hen imod en mere strategisk fremgangsmåde har gjort, at programmet har haft en reel indflydelse på lovgivningen, men at det (i overensstemmelse med nedenstående konklusioner) er rimeligt at sige, at programmet i vid udstrækning fortsat har været karakteriseret af bottom-up-fremgangsmådens dominans.**

Konklusionerne vedrørende programmets betydning for de videregående uddannelsessystemers tilpasning til de socioøkonomiske behov under forandring (resultatfelt 2) er ret brogede. De fleste af myndighederne i Phare-området med ansvar for de videregående uddannelser mente, at påvirkningen var "stor og direkte", men påvirkningen i Rusland blev karakteriseret som "lille og indirekte". I de mindre Tacis-lande var svarene "lille og direkte" og "stor og indirekte" begge hyppigt forekommende i undersøgelsen. Det er vanskeligt at give en entydig og enkel forklaring på disse forskelle. Et par mulige forklaringer: For det første kan det tænkes, at sondringen mellem direkte og indirekte påvirkning og mellem stor og lille påvirkning simpelthen ikke er relevant for det pågældende spørgsmål. For det andet bør man ikke glemme, at projektkoordinatorerne som nævnt spillede en betydelig rolle i undersøgelsen. I forbindelse med de nuværende Phare-projekter kan projektkoordinatorerne ifølge Tempus-reglerne høre til såvel partnerlandene som EU-landene, mens en Tacis-projektkoordinator skal være fra et EU-land. Det kan ikke siges at være overraskende, at en sådan kvalitativ bedømmelse viser sig i høj grad at være afhængig af den kulturelle og politiske baggrund og af respondenternes funktion og synsvinkel.

Kommissionen er enig i evaluators konklusion (der følger af gennemsnittet af alle respondenter fra alle områder), nemlig at **Tempus II havde stor indirekte indflydelse på tilpasningen til socioøkonomiske vilkår.**

Programmets bidrag til harmoniseringen af læseplaner for syv lovregulerede erhverv, der er omfattet af EF-direktiver, var et mindre kontroversielt emne (resultatfelt 3). Undersøgelsen viser, at næsten halvdelen af Phare-projekterne på en eller anden måde vedrørte lovregulerede erhverv, hovedsagelig ved at introducere bedste praksis og reformer af læseplaner for de pågældende fag (især læge- og dyrlægeuddannelser), selv om evaluator ikke gennemførte en dybtgående analyse af Tempus' bidrag til gennemførelsen af EF-direktiverne. Det bør måske nævnes, at selv om spørgsmålet ifølge opgavebeskrivelsen eksplicit begrænsede spørgsmålet til at omfatte førtiltrædelseslandene, kan Tempus' bidrag til dyrlægeuddannelsen (et af de mest udgiftskrævende fakulteter) i landene i det tidligere Jugoslavien næppe undervurderes. F.eks. var der i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien ingen dyrlægeuddannelse før opsplitningen af Jugoslavien, og fakultetet for dyrlægeuddannelsen i Sarajevo blev totalt ødelagt under krigen. I begge tilfælde er Tempus' bidrag til (gen)opbygningen af fakultetet blevet almindeligt anerkendt.

Kommissionen er enig med evaluators positive vurdering af Tempus' bidrag til reformen af læseplaner for uddannelser i lovregulerede erhverv.

4.1.2. Bidrag til reform af de videregående uddannelser

Tempus-programmets væsentlige bidrag til åbenhed og indstilling på internationalt samarbejde (resultatfelt 4) er en af de uimodsagte konklusioner i den eksterne evalueringsrapport. Spørgeskemaundersøgelsen blandt projektkoordinatorer viser klart betydningen af programmets anden

fase for indførelse af edb, forbedret adgang til og anvendelse af it i undervisningen, udveksling af studerende og ansatte, adgang til international videnskabelig litteratur, lærebøger og undervisningsmateriale på et EU-sprog, indførelse af undervisning og efteruddannelse på et EU-sprog og oprettelse af kontorer for internationale forbindelser på højere læreanstalter. Hovedparten af respondenterne i alle geografiske områder beskrev virkningen som "stor og direkte". Der var dog en ikke ubetydelig andel af respondenterne i Phare-landene og Rusland, der kun anså virkningen for "lille". Dette kan let forklares i Phare-landene, fordi internaliseringen begyndte tidligt og anden fase af Tempus dermed kunne tilbyde mindre. Det, at virkningen anses for lille i Rusland, skyldes derimod helt sikkert programmets mindre udbredelse, som igen skyldes et forholdsvis lavere budget i forhold til omfanget af og behovene i sektoren for videregående uddannelser.

Efter Kommissionens opfattelse er evalueringsrapportens konklusioner om det pågældende emne endnu en indikation af, at programmets overordnede udformning er i orden.

Programmets virkninger på universitetsledelse (resultatfelt 5) viste sig at være et ret kontroversielt emne, og man kan mene, at evaluator ikke kommer frem til nogen egentlige konklusioner. Projekter vedrørende universitetsledelse tegnede sig for ca. 10 % af alle fælleseuropæiske projekter, og evaluator mente derfor, at der var en klar risiko for et statistisk set utilstrækkeligt materiale, hvis der kun blev indsamlet dokumentation vedrørende de få projekter vedrørende universitetsledelse, der var udtaget som eksempel materiale. Man valgte derfor at udvide undersøgelsen til at omfatte alle fælleseuropæiske projekter, for hvilke det var oplyst, at de havde en virkning for universitetsledelse (også selv om de primært fokuserede på noget andet, navnlig udvikling af læseplaner). Kommissionen er tilbøjelig til at tilslutte sig evaluators konklusion, nemlig at der var en ikke ubetydelig virkning, men at en systematisk fokusering på universitetsledelse måske kunne have medført større risiko for sammenstød mellem gammeldags strukturer og reformønsker, og at den anvendte "blide" fremgangsmåde sandsynligvis var den bedste til at opnå de forholdsvis bedste virkninger.

Det skal dog tages i betragtning, at projekter vedrørende universitetsledelse ikke var jævnt fordelt på de forskellige geografiske områder. Der var næsten ingen i Tacis-landene, mens de var meget populære i de sidste to år af Tempus II i visse Phare-lande. F.eks. vedrørte 51 % af de samlede antal projektforslag i Polen i 1998 universitetsledelse, mens deres andel kun udgjorde 15 % i Slovenien. Dette kunne være en indikation af, at landene ikke er lige parate til at gennemføre reformer. Samtidig står det klart, at en række ret forskelligartede projektyper er grupperet under overskriften universitetsledelse: lige fra anskaffelse af udstyr til fakultets- eller centralbiblioteker og etablering af edb-ledelsessystemer til udvikling af strategisk planlægning og indførelse af demokratiske principper i universitetsstyringen. Der var almindelig enighed om at anerkende virkningen på de mere håndgribelige områder (indførelse af edb, ajourføring af tjenester og faciliteter, anskaffelse af udstyr osv.). Meningerne var mere delte om de øvrige aspekter. Myndighederne med ansvar for de videregående uddannelser fremhævede i deres svar Tempus' virkning inden for deres kompetenceområde, dvs. beslutningstagningsprocessen, mens deltagere i fælleseuropæiske projekter fremhævede aspekter vedrørende de interne reformer. I visse tilfælde blev virkningen opfattet som en sekundær virkning af Tempus-aktiviteterne.

Alt i alt er konklusionerne en bekræftelse af, at besvarelsene var forskellige, delvis som følge af at emnet er følsomt for dem, der var involveret i undersøgelsen, delvis som følge af at de omstændigheder, projektet blev gennemført under, objektivt set var forskelligartede.

Resultatfelt 6 fokuserede på programmets virkning for udvikling af læseplaner. Projekter vedrørende udvikling af læseplaner har haft en central rolle under Tempus, og evalueringsrapportens konklusioner kan derfor anses for særdeles vedkommende. Et betydeligt element i disse projekter er udveksling af ansatte og studerende. I rapporten fremhæves klart betydningen af dette Tempus-element: **Det erkendes, at blot det, at tusinder af studerende og ansatte møder nye idéer og sociale miljøer, har haft en enorm betydning for at gøre dem bevidste om nationale og samfundsmæssige værdier, og det har samtidig været en ansporing til dialog mellem kulturer, kritisk tankegang og andre holdninger til studier, arbejde og livet i almindelighed.**

Mere specifikt havde projekter vedrørende udvikling af læseplaner til formål at opdatere og omstrukturere indholdet af eksisterende studieforløb og indføre helt nye læseplaner. I Tacis-landene forekom der mest projekter vedrørende modernisering og omstrukturering af studieforløb og læseplaner. I Phare-landene fokuseredes der mere på indførelse af nye emner, især tværfaglige emner. Hvad angår studieprogrammernes relevans i forhold til arbejdsmarkedets behov **bidrog Tempus ved at imødekomme nye ønsker om nye kvalifikationer**, også selv om de forskellige økonomiske aktørers engagement kunne være begrænset.

Den betydning, som de forskellige grupper af bistandsberettigede lande tillagde Tempus, blev illustreret af et særligt spørgsmål, som evaluatoren stillede. På spørgsmålet om, hvorvidt ændringer af udviklingen af læseplaner, som er blevet indført via Tempus, ville eller ikke ville være gennemført uden Tempus, var der betydelige forskelle i svarene afhængigt af de områder, programmet blev gennemført i. I Tacis-landene pegede en stor andel af respondenterne f.eks. på, at mange af ændringerne slet ikke ville være gennemført, mens den overvejende holdning i kandidatlandene i Phare-området var, at reformerne alligevel ville være sket før eller senere, men at Tempus fremskyndede processen. Endelig var holdningen i det tidligere Jugoslavien og Albanien, at hvis det ikke havde været for Tempus, ville reformerne sandsynligvis være blevet gennemført meget senere, hvortil mange tilføjede, at "senere" nok ville have betydet "for sent".

Kommissionen er meget tilfreds med, at **programmet i almindelighed anses for at have haft positive virkninger for de studerendes beskæftigelsesegnethed og for universiteternes ry og evne til at tiltrække studerende.**

4.1.3. Bidrag til udvikling af menneskelige ressourcer

Programmets bidrag til uddannelse af beslutningstagere skulle analyseres under resultatfelt 7. Undersøgelsen fra 2001 om Tempus' virkninger i Letland, som er nævnt i evalueringsrapporten, indeholder en nærmere beskrivelse af karriereudviklingen for nogle programdeltagere. Der er anført en liste, der omfatter formanden for rådet for videregående uddannelse, lederen af Letlands rektorforening, adskillige rektorer, departementschefen for videregående uddannelse og forskning i undervisningsministeriet og en række andre ledende embedsmænd i ministeriet. Skønt der aldrig er blevet gennemført en udvidet kohorteundersøgelse af tidligere Tempus-støttemodtageres karriereforløb, mener evaluator (og nok med rette), at Letland ikke udgør nogen undtagelse, og at **programmet, især i små lande, har haft enorm indflydelse på udviklingen af menneskelige ressourcer**. Undersøgelsen viser klart, at erfaringerne fra Tempus-aktiviteterne styrkede deltageres akademiske viden og/eller sociale kompetence og dermed bidrog til, at de fik ledende stillinger i eller uden for deres højere læreanstalter. Dette er en betydningsfuld konklusion, og det er et markant eksempel på, hvordan bottom-up-fremgangsmåden kan være effektiv på mellemlang sigt.

Universiteternes evne til at fastholde personer, der havde fulgt en uddannelse, blev ligeledes undersøgt. De ansattes og de studerendes mobilitet er ofte blevet anklaget for at øge risikoen for hjerneflugt. Noget sådant kunne ikke udledes af undersøgelsen. Det bør dog bemærkes, at det anvendte eksempel materiale (projektkoordinatorer og myndigheder med ansvar for videregående uddannelser) i dette specifikke tilfælde nok ikke var særlig hensigtsmæssigt. En undersøgelse blandt tidligere modtagere af individuelle mobilitetsstipendier ville helt sikkert have givet mere sigende resultater.

4.1.4. Mod et bæredygtigt partnerskab?

Det sidste resultatfelt (resultatfelt 8), som evaluator skulle behandle, handlede om bæredygtige partnerskaber, der er et centralt aspekt ved alle samarbejdsprogrammer, der ydes støtte til. I rapporten siges det klart, at begejstringen for akademisk samarbejde er programmets største ressource. **Langt hovedparten af Tempus-deltagerne er villige til at opretholde kontakten med deres Tempus-partnere**. Undersøgelsens resultater er en kraftig indikation af, at det virkelig er lykkedes for over halvdelen af de fælleseuropæiske projekter at opbygge et bæredygtigt partnerskab. Det er under alle omstændigheder et imponerende resultat.

Der bør dog måske tages et forbehold. I bistandsprogrammer defineres bæredygtighed som evnen til at fastholde et rimeligt resultatniveau gennem en længere periode, efter at bistandsyderen er ophørt med sin økonomiske støtte. Det er nødvendigt at tilpasse denne definition Tempus' særlige karakteristika. Som et partnerskabsprogram kan Tempus i vid udtrækning beskrives som et samarbejdsprogram, der bidrager med mere end blot teknisk bistand. Et Tempus-projekt kan derfor anses for bæredygtigt, hvis partnerskaberne (værdifulde netværk bestående af akademiske kontakter i og uden for EU, som er opbygget under projektet) fortsat er aktive og relevante, når projektstøtten er afsluttet. Når projekterne er afsluttet, har bæredygtige partnerskaber haft forskellig udformning, og i undersøgelsen nævnes oftest akademiske netværk og deltagelse i konferencer, udveksling af akademisk personale, fælles forskning og publikation samt regelmæssig udveksling af studerende. Selvfølgelig findes der ikke udgiftsfrie bæredygtige partnerskaber, men evaluatorene understregede, at Tempus-projekterne altid, selv om de modtog EU-tilskud, i vid udstrækning havde været baseret på personligt engagement og velvilje.

Det er bemærkelsesværdigt, at partnerskaber tilsyneladende har haft den største udbredelse i Tacis-området, hvor over 80 % af respondenterne oplyste, at de havde bibeholdt et bæredygtigt partnerskab under en eller anden form. Det kan her spille ind, at Tempus i dette område var og er det eneste program af den art, mens universiteterne i Phare-landene har adgang til andre programmer, som de kan bruge til at fortsætte det internationale samarbejde. Således bemærkede mange, at det var mest naturligt, at Socrates-programmet skulle huse et fortsat samarbejde. Man pegede ligeledes på universitetsbudgettet som en hovedkilde til at finansiere et fortsat samarbejde (sammen med bilaterale programmer, multilaterale organisationer, private stiftelser og nye Tempus-projekter). Den eneste undtagelse i dette skønsmaleri kan måske findes i landene i det tidligere Jugoslavien (plus Albanien), hvor myndighederne med ansvar for de videregående uddannelser ikke lader til at være særlig optimistiske med hensyn til partnerskabers bæredygtighed.

Et interessant supplement til ovenstående er spørgsmålet om, hvilke incitament der er for EU-universiteter til at deltage i Tempus, hvilket også blev undersøgt af evaluator. Ønsket om at bidrage til overgangsprocessen rangerede overraskende nok lige så højt som den faglige interesse i fælles udvikling af læseplaner. Institutionernes interesse i at modtage EU-midler blev naturligvis også nævnt, hvilket kan betyde, at Tempus' fælleseuropæiske projekter åbenbart stadig anses for en kilde til nettoindkomst for EU-universiteter.

4.2. Programforvaltning

Opgavebeskrivelsen omfattede ikke en vurdering af programforvaltningen, men evaluatorene besluttede med Kommissionens accept at indføje nogle få spørgsmål herom i undersøgelsen.

Med online-spørgeskemaet blev følgende aspekter berørt:

1. Oplysningsmaterialet til ansøgerne
2. Den tekniske bistand i forbindelse med programmet og mekanismerne til rapportering om projektforvaltningen
3. Hjælpen fra de nationale Tempus-kontorer eller Tempus-informationspunkter.

Generelt så man positivt på oplysningsmaterialet. Der var derimod nogen kritik af procedurerne for rapportering om forvaltningen og faktureringen, som begge blev beskrevet som tidskrævende og for kontrolorienterede. Repræsentanter for EU-universiteter nævnte, at denne tunge administrative byrde blev opfattet som en af de største hindringer for nye universiteter, der deltog i programmet.

Hjælpen fra de nationale Tempus-kontorer blev vurderet meget forskelligt i de forskellige regioner. Den blev vurderet meget positivt i de ti tiltrædende lande i Phare-området og i landene i det tidligere Jugoslavien (plus Albanien). I Tacis-området viser svarene en mindre tilfredshed, idet 30 % var utilfredse med hjælpen. Dette resultat afspejler situationen i Rusland, hvor det i en periode ikke

lykkedes for Tempus at oprette et kontor. Til trods herfor synes det ikke at have forhindret fremragende svar på henvendelser fra de højere læreanstalter.

Disse resultater ligger generelt på linje med, hvad man kunne forvente. **I de seneste år har der været en betydelig indsats for at forbedre de administrative procedurer og forenkle projektførelsen, og det forventes, at virkningerne af disse forbedringer gradvis vil vise sig.**

5. SAMMENFATNING AF KONKLUSIONERNE

Kommissionen er enig i evaluators konklusioner om, at anden fase af Tempus har vist programmets fleksibilitet og dets evne til at udvikle sig i forhold til de forskellige socioøkonomiske forhold og politiske perspektiver i de forskellige områder, hvor dets aktiviteter foregår. Det er ligeledes blevet godtgjort, at dialogen med nationale myndigheder og mekanismen med at opstille nationale prioriteringer er et anvendeligt redskab til at målrette programmet mod de mest presserende lokale behov og til at sikre, at Tempus-aktiviteter har større mulighed for at få rodfastelse med henblik på en understøttelse af reformer på længere sigt.

Det fremgår tydeligt af den eksterne evaluators rapport, at Tempus II i betydeligt omfang har bidraget til at fjerne hindringer for studerendes internationale mobilitet. Det centrale element i programmet er fortsat udvikling af læseplaner. Tempus' mest vedholdende virkning har nok været, at der er uddannet personer, der vil forme de videregående uddannelsesmiljøer i de kommende tiår, og studerende har fået færdigheder og kvalifikationer, der er nødvendige for beskæftigelse og karriereudvikling.

Kommissionen er især tilfreds med, at programmets instrumenter har vist sig at være lige relevante og tilpasningsegne for forskellige miljøer. I Phare-lande har Tempus II været et redskab til at lukke sektoren for videregående uddannelse op for dialog og samarbejde med deres EU-partnere. Programmet har ligeledes imødekommet behovet for nye færdigheder i forbindelse med den økonomiske reformproces og processen hen imod tiltrædelsen af EU. Endelig har det bidraget til at bringe dem i den bedst mulige situation med henblik på i højere grad at drage fordel af at deltage i andre EU-uddannelsesprogrammer, f.eks. Socrates.

I landene i det tidligere Jugoslavien (plus Albanien) har deltagelse i Tempus fungeret som en hjælp i nøden for uddannelse og forskning i en periode, hvor der har været et voldsomt fald i de nationale ressourcer til sektoren. Særlig i det tidligere Jugoslavien har resultaterne af regionalt samarbejde bidraget til at afbøde de ødelæggende virkninger som følge af opsplitningen af det tidligere statsbaserede system for videregående uddannelser.

Set i forhold til det beskedne finansielle bidrag i Tacis-landene, anses Tempus' virkninger for udvikling af læseplaner og reformer i vid udstrækning af projektdeltagere og nationale myndigheder at have oversteget forventningerne med hensyn til at sætte gang i forandringer.

Formålet med denne rapport er at bidrage til analysen af virkningerne på mellemlang sigt af anden fase af Tempus-programmet. Kommissionen erkender dog, at også andre aspekter kunne undersøges nærmere, f.eks. følgende:

- processen med henblik på at give nyudviklede studieførelser og kurser rodfastelse i de egentlige læseplaner
- hindringer for effektiv formidling af Tempus-resultater
- spørgsmålet om beskæftigelsesegnethed og forholdet mellem Tempus og erhvervslivet og den private sektor
- Tempus' virkninger for hjerneflugt.

HENVISNINGER

Endelig rapport om Tempus-programmets anden fase, udarbejdet af Ecorys

Evaluering af de første to år af Tempus II, af Kehm, Mauworm, Over, Reisz, Steube, Teichler

Evaluering af Tempus-programmet i de nye uafhængige stater og Mongoliet, udarbejdet af FTP International

Tempus @ 10, af Ard Jongsma

From Association towards Accession, af Ewa Kolanowska, Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut (Torino)

Bilag I

Lovgivning

Retsgrundlag	Programmets varighed	Partnerlande (landene blev støtteberettiget på forskellige tidspunkter)
Rådets afgørelse 90/233/EØF af 7. maj 1990 - Tempus I	1990-1994	Albanien, Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, det tidligere DDR (kun i 1990), Jugoslavien (kun i 1991)
Rådets afgørelse 93/246/EØF af 29. april 1993 - Tempus II	1994-1998	Albanien, Bosnien-Herzegovina, Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien (Phare) Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Mongoliet, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan (Tacis)
Rådets afgørelse 96/663/EF af 21. november 1996 - Tempus IIa	Tempus II forlænges indtil 2000	Albanien, Bosnien-Herzegovina, Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien (Phare) Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Mongoliet, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan (Tacis)
Rådets afgørelse 99/311/EF af 29. april 1999 - Tempus III	2000-2006	Albanien, Bosnien og Herzegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Den Russiske Føderation, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Mongoliet
Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000	2000-2006	Kroatien og Forbundsrepublikken Jugoslavien blev støtteberettiget til deltagelse i Tempus III i kraft af denne forordning

Bilag II

Historisk oversigt over de samlede tilskud til de enkelte lande (1994-1999)

PHARE	TEMPUS I				TEMPUS II				II a		Støtte mio. EUR
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Bulgarien											38,3
Tjekkiet											26,0
Estland											7,5
Tidl. DDR											0,9
Tidl. Jugoslavien											6,0
Ungarn											58,0
Lettland											9,0
Litauen											13,3
Polen											125,0
Rumænien											64,0
Slovakiet											26,5
Slovenien											10,1
CARDS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Albanien											13,2
Bosnien og Hercegovina											6,0
Makedonien											6,0
TACIS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Armenien											2,8
Aserbajdsjan											2,1
Belarus											6,3
Georgien											2,6
Kasakhstan											6,3
Kirgisistan											3,5
Mongoliet											2,5
Moldova											3,4
Rusland											66,9
Tadsjikistan											0,7
Turkmenistan											1,1
Ukraine											24,2
Usbekistan											6,1