

Bolognaprocessen och dess effekter för svenska universitet och högskolor

(Lillemor Kim 2005-05-10)

Denna översikt är gjord för att sammanfatta läget inför Bolognamötet i Bergen den 20-21 maj 2005 och tar alltså inte hänsyn till de beslut från svensk sida som kan komma i den högskoleproposition som väntas ungefär samtidigt.

Bologna- och Köpenhamnsprocesserna

Bolognaprocessens övergripande mål är att till 2010 skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning, The European Higher Education Area (EHEA). I bakgrunden ligger den s k Lissabonstrategin som omfattar åtgärder på en rad områden; ekonomiska reformer, forskning och utveckling, sysselsättning, social sammanhållning och miljö och som tillsammans skall göra EU till världens mest konkurrenskraftiga region. Det fokus på EU:s konkurrensläge i förhållande till USA, som ursprungligen dominerade argumentationen, har gradvis vidgats till att inkludera även andra tillväxtregioner i den globala ekonomin.

Bolognaprocessen har i praktiken betydligt större räckvidd än EU. I och med Berlinmötet 2003 har 40 stater anslutit sig. Processen drivs framåt genom successiva ministermöten mellan de inblandade staterna, det senaste i Berlin 2003. Nästa möte blir i Bergen den 19-20 maj 2005. Bolognaprocessen har i praktiken blivit en stark drivkraft för många länder att reformera sina utbildningssystem långt utöver de ursprungliga målsättningarna.

Bolognadeklarationen från 1999 innehåller tre huvudsakliga mål, nämligen

- att främja *rörlighet*,
- att främja *anställningsbarhet*, samt
- att främja Europas *konkurrenskraft/attraktionskraft* som utbildningskontinent.

Dessa övergripande mål bryts ned i sex operativa mål:

1. Införande av ett system med tydliga och jämförbara examina
2. Införande av ett system som huvudsakligen består av två utbildningsnivåer (cykler)
3. Införande av ett poängsystem
4. Främjande av rörlighet
5. Främjande av europeiskt samarbete inom kvalitetssäkring
6. Främjande av den europeiska dimensionen i högre utbildning

Bolognaprocessen startade utifrån ett övergripande nationellt (regerings)perspektiv men fokus har successivt förskjutits mot den operativa lärosätetsnivån. Vid det senaste ministermötet i Berlin enades man om att processen behövde intensifieras såväl på lärosätetsnivå som på nationell och europeisk nivå. För att åstadkomma detta fastställdes tre prioriterade delmål inför nästa ministermöte i maj 2005:

- *kvalitetssäkring* av högre utbildning (som innebär att alla länder år 2005 skall ha nationella kvalitetssäkringssystem som omfattar vissa gemensamma principer),
- *erkännande* av examina och studieperioder, samt
- *implementering* av Bolognadeklarationens system med två cykler inom högre utbildning.

Vid sidan av de tre prioriterade delmålen enades man om en rad andra frågor.

Bland annat framhölls behovet av närmare koppling mellan EHEA och det europeiska forskningsområdet, The European Research Area (ERA), som nu utvecklas inom EU. Forskning framhölls över huvud taget som en viktig del av systemet för högre utbildning i Europa. Mot denna bakgrund enades ministrarna om att inkludera forskarutbildningen som en tredje cykel i Bolognaprocessen.

En annan fråga som lyftes fram i Berlinkommunikén var möjligheterna för studenterna att ta med sig sitt nationella studiestöd vid studier utomlands. Ministrarna uttalade också att the European Credit Transfer System (ECTS), som från början var ett verktyg för meritvärdering inom Erasmusprogrammet, är ett viktigt instrument för att underlätta studenternas mobilitet samt för att utveckla gemensamma kurser och program i Europa. ECTS borde därför utvecklas till ett system för överföring och ackumulering av studieprestationer och användas genomgående inom det framväxande EHEA.

Starkare uttalanden än tidigare gjordes också om behovet av gemensamma examina och integrerade utbildningsprogram samt vikten av att skapa ett reellt studentinflytande i styrningen av högre utbildning. Bland annat åtog sig ministrarna att avlägsna alla juridiska hinder för utfärdande och erkännande av gemensamma examina (joint degrees). Samtidigt betonades vikten av att universitet och högskolor skall kunna fatta beslut om den egna organisationen och administrationen. Lärosätenas eget ansvar för genomförandet av reformer inom högre utbildning lyftes också fram. Vidare blev vikten av breddad rekrytering, ökad tillgänglighet till högre utbildning och livslångt lärande tydliga i Berlin-kommunikén.

Bolognaprocessen är huvudsakligen inriktad på den akademiskt orienterade högre utbildningen. Under det danska ordförandeskapet i EU antogs även en resolution om ett närmare europeiskt samarbete inom yrkesutbildningen. Köpenhamnsdeklarationen från år 2002 kan sägas vara en motsvarighet till Bolognadeklarationen och målsättningarna i de båda processerna sammanfaller i hög grad. Köpenhamnsprocessen skiljer sig dock från Bolognaprocessen framför allt genom att den är en integrerad del av EU-samarbetet på yrkesutbildningsområdet medan Bolognaprocessen drivs framåt genom ett mellanstatligt samarbete utanför EU-strukturen. Det faktum att yrkesutbildningssystemen i Europa är så olika innebär också att förutsättningarna skiljer sig från dem som råder i Bolognaprocessen.

Köpenhamnsprocessens övergripande mål är att:

- öka tydligheten i och jämförbarheten mellan Europas yrkesutbildningssystem, inklusive utbildningsbevisen,

- främja erkännande av studiemeriter i andra europeiska länder än där de förvärvats,
- höja kvaliteten i yrkesutbildningen, och
- främja en utveckling av branschernas egna utbildnings- och kompetensbevis.

För vissa utbildningsformer är det inte i dag självklart huruvida de i första hand omfattas av Bologna- eller Köpenhamns-processen. Den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) i Sverige regleras t.ex. inte inom regelverket för högre utbildning. (Den mer kvalificerade yrkesutbildningen är överhuvudtaget dåligt utvecklad i Sverige.) I andra länder bedrivs emellertid ofta liknade yrkesutbildning på motsvarande nivå inom ramen för ländernas högre utbildning.

Läget inför mötet i Bergen i maj 2005

Bergenkonferensen i maj 2005 har föregåtts av ett intensivt förberedelsearbete som sammanfattar inte bara hur långt man nått i förverkligandet av målen i Bolognadeklarationen utan också de problem som man stött på och som återstår att lösa. I och med att fokus i processen förskjutits från den nationella nivån till universitetsnivån och det praktiska genomförandet handlar underlaget till stor del om planeringsläget på universitet och högskolor samt deras relation till staten och de övergripande ramarna för förändringsarbetet.

Varje land har lämnat in en lägesrapport som svarar på ett antal i förväg ställda frågor. Här redogörs för högskolesystemets struktur i respektive land och vilka åtgärder som vidtagits sedan Berlin-mötet. Dessutom besvaras frågor kring

- kvalitetssäkringssystemens utformning
- genomförandet av systemet med två cykler
- erkännande av examina och studieperioder
- forskarutbildningen och sambandet utbildning-forskning
- mobilitet av studenter och lärare
- lärosätens autonomi
- medverkan av studenter och andra intressenter i förändringsprocessen
- åtgärder för jämlikhet i tillträdet till högre utbildning
- utveckling av livslångt lärande, tillgodoräknande av informellt lärande
- bidrag till utvecklandet av ”den europeiska dimensionen” i högre utbildning (joint degrees, transnational cooperation, internationalisering och andra innehållsförändringar)
- åtgärder för att öka den högre utbildningens attraktivitet

- det egna landets Bolognastrategi och framtida utmaningar¹

De ställda frågorna är en indikation på vilka problem som kommer att stå i fokus för intresset vid Bergenkonferensen. Särskilda underlagsrapporter har dessutom utarbetats kring principerna för examens/betygssystem och kvalitetssäkring. Europeiska kommissionen har helt nyligen (och delvis med sikte på Bergenmötet) antagit ett s.k. meddelande om mobilisering av Europas intellektuella resurser. Här understryks universitetens roll för att nå målen i Lissabonstrategin. Kommissionen menar att det finns viktiga brister hos högskolor och universitet i EU jämfört med våra främsta konkurrenter, bl.a. USA. En betydligt lägre andel av befolkningen har högre utbildning och nivån håller dessutom på att stagnera. Den högre utbildningen i Europa har inte anpassat sig till förändringarna i samhället och till idéerna om livslångt lärande.

En starkt bidragande orsak till den nuvarande situationen är enligt kommissionen de ”enorma bristerna i finansieringen”. EU:s medlemsstater spenderar i genomsnitt endast 1,1% av BNP på högre utbildning (Sverige 1,5% public, 0,2% private) medan USA och Kanada ligger på drygt det dubbla. Skillnaden beror på att konkurrentländerna har en mer spridd finansiering där näringsliv och familjer bidrar i mycket större utsträckning. Mot den bakgrunden rekommenderas medlemsländerna att öka och diversifiera finansieringen (med eller utan betydande studentavgifter). Dessutom bör systemen och styrningen av universiteten förbättras och kvaliteten höjas. Förutom resursbristen anges bl a likformigheten, isoleringen och överregleringen vara hinder för utvecklingen i Europa. Staten föreslås inrikta sig på hela systemets strategiska inriktning medan universitetens autonomi bör öka.

EUA (de europeiska universitetens samarbetsorgan) har liksom tidigare i Bolognaprocessen tagit fram eget underlag inför Bergenmötet. En särskild uppföljningskommitté inom EUA har genomfört en studie av planeringsläget baserad på enkäter och platsbesök vid ett sextiotal universitet och högskolor (Trends IV). Av rapporten framgår att de flesta läroanstalter anslutit sig till och arbetar för att nå Bolognaprocessens mål. Detta har haft många positiva effekter på verksamheten och utbildningen, höjd kvalitet och ökad konkurrenskraft. Nästan alla länder har infört systemet med två cykler (Sverige utgör ännu undantag). Utvecklingen mot ökad autonomi går däremot långsamt. Kostnaderna för reformeringen bärs i allmänhet av läroanstalterna själva vilket drar resurser från andra viktiga funktioner som forskning. Många möjligheter återstår att utnyttja men resurserna räcker inte.

Med Trends IV som underlag har EUA antagit en egen deklARATION (the Glasgow Declaration daterad 2005-04-15). Den sammanfattar de europeiska universitetens ställningstaganden inför Bergenmötet. Det är ett ideologiskt dokument som understryker ”universitetens eviga värden” och som bl a betonar universitetens autonomi och statens ”supervisory rather than regulatory role”. Universiteten är villiga att ta på sig ansvaret för fullföljande av processens olika delar på lärosätetsnivå nu när det övergripande ramverket är på plats men ställer samtidigt krav på regeringarna att ge de nödvändiga förutsättningarna för detta, inte minst ekonomiska resurser för såväl utbildning som forskning. Man understryker också att det är statens ansvar att anpassa karriärstrukturen i offentlig sektor efter de nya examina. EUA backar emellertid inte på kravet om ”broad

¹ När det gäller framtida utmaningar skiljer sig den svenska rapporten från övriga nordiska länder. Medan Norge, Finland och Danmark skriver om ökad internationalisering, starkt attraktionskraft, mobilitet mm betonar Sverige vikten av att bevara svenska särdrag som det fria kursvalet, en 4-årig forskarutbildning och nuvarande lärarutbildning i det nya examenssystemet.

research-based education to students at all levels”. Deklarationen slutar med en stark appell för ”funding for strong institutions” och statens ansvar för detta men talar också för mer diversifierad finansiering.

Det finns även dokument som belyser Bologna-processen från andra perspektiv än det EU-interna. Ett särskilt UK Position Statement har nyligen publicerats och det finns även dokument som belyser Bologna-processen från ett utomeuropeiskt perspektiv (av World Education Services, WES). I båda dessa sammanhang berörs frågan om jämförbarheten mellan de två första cyklerna i Bologna-modellen med de anglosaxiska bachelor- och mastersexamina. Uppenbarligen finns här betydande oklarheter, examensnamnen är desamma men utbildningsinnehållet olika (bredare utbildning i den anglosaxiska traditionen, högre grad av specialisering i Europa). En detaljerad jämförelse (av WES) mellan en BA-utbildning i Italien och USA tyder ändå på att slutresultatet är ”remarkably similar”.

Till allt detta material om Bologna-processen kommer en mängd uttalanden och rapporter utarbetade i enskilda länder och av olika kommittéer vid de förberedelsekonferenser som hållits. Det samlade materialet är oerhört omfattande.

Bologna-processens effekter för svenska universitet och högskolor

Som redan framgått ovan är Sverige på efterkälken när det gäller centrala delar av Bologna-processen (examenssystemet, tillämpningen av ECTS och flergradig betygsskala, fokus på learning outcomes, tillgodoräknande mm). I andra avseenden har vi sedan länge tillämpat liknande principer (t ex 3-årig grundexamen, kurs- och poängsystem, fast struktur för forskarutbildningen) influerade mer av den anglosaxiska traditionen än den europeiskt kontinentala. Möjligen beror Sveriges problem i dagsläget just på detta, att vi redan tidigare tagit vissa steg och därför inte riktigt accepterar krav på förändring. Samt att vårt enhetliga högskolesystem är tungt att manövrera och svårt att göra mer flexibelt.

Ett sätt att beskriva de troliga effekterna av Bologna-processen för svenska universitet och högskolor är att göra det med utgångspunkt i beskrivningen i Trends IV. Förvånansvärt lite sägs där om Sverige och svenska universitet (Stockholms och Umeå universitet har haft platsbesök) men vissa tentativa slutsatser kan man ändå dra utifrån beskrivningen av andra länder och de generella slutsatserna i rapporterna. Dessa följer nedan.

1. Fortsatt expansion

Målet att förbättra konkurrensläget gentemot bl a USA talar för en fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen och ytterligare höjning av utbildningsnivån i befolkningen bl a genom starkare satsning på livslångt lärande (genom flexibla lösningar i det befintliga utbildningssystemet, tillgodoräknande, fortbildning mm). I så fall är den nuvarande stagnationen ett ”andningshål” som bör utnyttjas. Konsekvenserna av en fortsatt expansion beror på hur finansieringsproblemet löses. Om inga nya finansieringskällor tillförs kan effekterna bli mycket kärva ekonomiska villkor, kamp om resurserna och stora kvalitetskillnader mellan olika delar av den svenska högskolan.

2. Finansiering

Inslagen av privat finansiering måste sannolikt öka (den svenska reaktionen på de förslag som läggs fram i Bergen blir intressant!). Både i Sverige och i omgivningen införs nu avgifter för studenter utanför EU/EES. Det påverkar både marknadsföringen och utbildningsutbudet. Men även de egna studenterna får betala avgifter i allt fler länder (England och Tyskland än så länge) och frågan är hur länge Sverige kan stå emot. Ökad uppdragsutbildning (framförallt fortbildning av yrkesverksamma men även utbildning på masters- och forskarutbildningsnivå) är en annan möjlig privat finansieringskälla i linje med Bolognaprocessens mål.

Genomförande av utbildningsförändringarna kommer att ta resurser från annan verksamhet, vilket kan få negativa effekter för forskningen (åtminstone på kort sikt).

3. Strukturförändringar

Den stora strukturförändringen för Sveriges del är uppdelningen i tre cykler där vi än så länge saknar mastersnivån. Förutom att detta kräver resurstillskott (och följaktligen skärper kampen om resurserna) så kan en tredelad examensstruktur läggas till grund för en mer uttalad arbetsfördelning mellan olika typer av högskolor. Troligen gäller inte de tidigare examensrättsprövningarna för den nya mastersexamen utan processen måste göras om. Kopplingen till forskarutbildningen (och vetenskapsområdena) blir avgörande.

Samtidigt innebär Bolognaprocessen att gränserna mellan universitet och högskolor luckras upp. Det nya examenssystemet införs vid både universitet och högskolor. I Finland har man t ex inrättat mastersexamen vid yrkeshögskolorna. Kravet på ”anställningsbarhet” efter grundexamen gör att skillnaderna mellan yrkesinriktad och akademiskt inriktad utbildning minskar.

Inslagen av konkurrens ökar i hela systemet. Det gäller inte bara ekonomiska utan även mänskliga resurser (duktiga studenter, framgångsrika lärare/forskare, givande kontakter etc). Det skärper kraven på profilering av högskolor och utbildningsutbud men öppnar också nya möjligheter för universitet och högskolor att positionera sig, där det gäller för var och en att utnyttja sina styrkor.

Trycket på autonomi (självbestämmanderätt) för de enskilda läroanstalterna kommer att öka. Det kan bl a betyda större frihet att anta studenter i det svenska systemet och att rekryteringen av studenter blir ett led i profileringen. Men det betyder också att ledningarna för universitet och högskolor får starkare ställning och kraven på effektivare management stiger.

Mobilitet och samarbete mellan läroanstalter ökar både på regional nivå och internationellt. Allianser mellan näraliggande läroanstalter blir vanligare. Det internationella samarbetet och mobiliteten får samtidigt större betydelse. Det utvecklas gemensamma program (där man delar upp utbildningsinnehållet mellan varandra, utbyter studenter och lärare, skapar nätverk mm.). Den tekniska utvecklingen gör det möjligt att bedriva hela eller delar av utbildning på (lång)distans i olika länder.

Ökade satsningar på excellens, spetsforskning och framgångsrika forskningsmiljöer kommer med all sannolikhet att bidra till minskad spridning av forskningsresurserna

(eller i alla fall statuskillnader när det gäller forskning och forskarutbildning vid olika typer av högskolor).

Flera faktorer verkar för starkare samverkan med näringslivet, inte bara ekonomiska faktorer utan även den starka betoningen av "employability", mångvetenskap, flexibilitet och samverkan mm.

4. Sambandet utbildning-forskning

Kraven på forskningsanknytning kommer att skärpas på mastersnivå (och minska på bachelornivå?). Det kan betyda att det svenska kravet på forskningsanknytning av all grundläggande högskoleutbildning måste omprövas.

De nya mastersprogram som utvecklas bidrar till att profilera forskningen (och lärosätet).

Forskarutbildningen kommer i ökad utsträckning att bedrivas inom ramen för forskarskolor, i samarbete och nätverk läroanstalter emellan och även internationellt. Även inom ett och samma universitet kommer forskarskolor att samverka för att öka kursutbud och tvärvetenskapligt samarbete.

5. Förändringar av utbildningen

"Permeability, flexibility and differentiation between institutions" är ledord för förändringen av utbildningens innehåll. Konkurrensen kommer med all sannolikhet att tvinga fram en uppstramning/rationalisering av kursutbudet. Det svenska systemet med kurser har fördelar jämfört med andra europeiska länder, något som borde utnyttjas för att skapa utbildningar som går över gränserna både ämnesmässigt och geografiskt. Internationaliseringen kräver dock att vi utvecklar nationella ramar/principer för hela kvalifikationssystemet (poäng, betyg, examina mm) som är anpassade till den europeiska modellen. Här har ex våra nordiska grannländer kommit längre. Ändrad poängskala (ECTS) kan påverka terminsindelning mm. Meriter från andra länder och från yrkeslivet måste kunna tillgodoräknas i större utsträckning.

Bolognaprocessen betonar studenters lärande och utbildningsresultat (learning outcomes). Förutom krav på utvärdering av utbildningen och uppföljning av de examinerade på arbetsmarknaden innebär detta sannolikt krav på betydligt utförligare utbildningsmål och examenskrav än vi har för närvarande.

Utbildningsutbudet kommer att behöva internationaliseras, den europeiska dimensionen stärkas genom mer lättillgängliga språkkurser och mer utbildning på främmande språk. När det gäller själva kursinnehållet kan man förutse ökade inslag av tillämpning på grundnivå (medan de rent akademiska kraven sänks?) i syfte att uppfylla kraven på anställningsbarhet. Samtidigt öppnas möjligheterna för fler mång/tvärvetenskapliga utbildningsprogram.

Källor är i huvudsak hämtade från följande webbplatser:

<http://www.bologna-bergen2005.no/>

<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117448-16&type=LinksDossier>

<http://www.eua.be/eua/index.jsp>

http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html

<http://www.wes.org/ewenr/bolognaprocess.htm>

Dessutom finns särskilda webbsidor för Bolognaprocessen på bl.a. de nordiska ministeriernas hemsidor.