

יישום תהליך בולוניה במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

מירי ימיני, יוסי בן-ארצי

תקציר

'תהליך בולוניה' הוא תהליך ארוך טווח אשר אמור לחולל שינויים כלכליים ומבניים במערכות ההשכלה הגבוהה במדינות האיחוד האירופי, כמו גם להשפיע על אזורים הסמוכים גאוגרפית לאירופה. מטרתו היא ליצור סטנדרטים אקדמיים אחידים אשר יתאימו הן למערכות ההשכלה הגבוהה הוותיקות, מערכות הקיימות מאז ימי הביניים, והן למערכות ההשכלה הגבוהה הצעירות שהתפתחו במדינות אשר הפכו עצמאיות בעשורים האחרונים. למאמר זה שלוש מטרות: אפיון הרכיבים העיקריים של תהליך בולוניה; בחינת יתרונות התהליך וחסרונותיו בהקשר של מדינת ישראל; בחינת היישום של תהליך בולוניה, בשלמותו או בחלקו, במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. המאמר דן בצעדים העיקריים אשר על קברניטי ההשכלה הגבוהה בישראל להוביל כדי שמערכת זו תוכל להתמודד היטב בסביבה הגלובלית והדינמית של המאה ה-21, כמו גם בחשיבות הפצת תהליך בולוניה ויישומו בישראל.

מילות מפתח: מדיניות חינוך, מערכת ההשכלה הגבוהה, תהליך בולוניה.

עפיונים עפים הכי גבוה נגד הרוח, לא יחד אֵתה.

(וינסטון צ'רצ'יל)

מבוא

'תהליך בולוניה', תהליך שראשיתו בשנת 1999, הוא תוצר החלטות של ועדות בין-לאומיות אשר נוסחו במשרדי החינוך של המדינות השותפות בוועדות האלו. התהליך הזה מתרחש במדינות רבות במערב אירופה, במזרח אירופה, במדינות הבלקן, בצפון אפריקה ובמזרח התיכון (Bologna Declaration, 1999; Voegtler, Knill & Dobbins, 2011). הוא אמור לחולל שינויים כלכליים ומבניים במערכות ההשכלה הגבוהה הוותיקות הקיימות מאז ימי הביניים, כמו גם במערכות ההשכלה הגבוהה במדינות צעירות שהפכו עצמאיות בעשורים האחרונים. מטרתו הראשונית של תהליך בולוניה היא ליצור סטנדרטים אחידים במוסדות להשכלה הגבוהה השותפים לתהליך זה. לתהליך הסטנדרטיזציה במוסדות להשכלה גבוהה יש השפעות רבות גם על המתרחש מחוץ לאקדמיה. השפעות אלו ניכרות היטב בכלכלה, בחברה ובמערכת הפוליטית.

תהליך בולוניה מבוסס על הרעיון שמדינות אירופה ושכנותיהן יהיו לישות אחת בעלת עוצמה, ישות אשר תוכל להתמודד במרחב הגלובלי עם מעצמות כלכליות דוגמת ארצות-הברית, סין, יפן והודו. על מנת לממש רעיון זה מדינות האיחוד האירופי אינן צריכות להסתפק בכלכלה משותפת המתאפיינת במטבע אחיד ובמדיניות כלכלית הוליסטית מגובשת, אלא עליהן ליצור תשתיות משותפות רחבות בנושאי חינוך, רווחה, תעסוקה וכן הלאה. להשכלה הגבוהה יש תפקיד חשוב ביצירת התשתיות המשותפות של אירופה ושכנותיה, שכן השינויים הכבירים העתידיים במערכות החינוך של כל מדינה ישפיעו על מערכות ההכשרה המקצועית ועל יכולת הניידות של בעלי המקצוע ביבשת ומחוצה לה. שינויים אלה אמורים להשפיע על המבנה התרבותי-חברתי-כלכלי של אירופה, ליצור מכנה משותף רחב וכוח מניע בעל עוצמה רבה, אשר יחזק את יכולת התחרות של אירופה מול מעצמות העל ובד בבד יתרום לרווחת כל אחת מהמדינות השותפות.

לפיכך תהליך בולוניה הוא תהליך "מתגלגל" ואינו סופי (Bologna Declaration, 1999). מעת לעת מתגבשות הסכמות נוספות, ובהתאם לכך יוזמים תכניות לימוד ומחקר חדשות ברוח התהליך. כיום שותפות לתהליך בולוניה 47 מדינות, וככל שהתהליך מתקדם ומוטמע במוסדות להשכלה גבוהה, מדינות אירופה ושכנותיהן נוטות יותר להצטרף אליו - אם לאמצו במלואו ואם ליישם רכיבים אחדים ממנו - כדי להיות שותפות לתמורות ולשינויים המתרחשים ביבשת. אף מדינות שלא חתמו על 'הצהרת בולוניה' מאמצות סעיפים מתוכה ומתאימות את מערכת ההשכלה הגבוהה בהן לתהליך ולרכיביו. כפי שצוין לעיל, הוועדות הבין-לאומיות קבעו את קווי היסוד של תהליך בולוניה, והחלטותיהן קיבלו את אישור הממשלות השונות. להלן ששת הרכיבים העיקריים של תהליך בולוניה (Bologna Declaration, 1999):

- א. הפרדה לשלושה "מעגלים" של לימודים לקראת שלושה תארים עוקבים;
- ב. הכרה (אקרדיטציה) אחידה בהישגים אקדמיים - מתן אפשרות לתלמידים לצבור ולהעביר ניקוד אקדמי בין מוסדות להשכלה גבוהה (ECTS: European Credit Transfer System);
- ג. 'נספח בולוניה' - הענקת אישורי לימודים, תעודת הסמכה ותעודת גמר (דיפלומה) לבוגרי מוסדות להשכלה גבוהה;
- ד. מערכות הכשרה ארציות;
- ה. מסגרות ארציות עצמאיות להערכת איכות אקדמית;
- ו. אמנת ליסבון.

רכיבי תהליך בולוניה

א. שלושה "מעגלי לימודים" לתארים אקדמיים (Bologna three cycle structure) במדינות רבות באירופה תכניות הלימודים האקדמיות לתואר ראשון ושני אפשרו בעבר שני ערוצים: לימודי הכשרה לתואר מוסמך (מגיסטר) ולימודים לקבלת תעודת גמר (דיפלומה)

מקצועית. בשני הערוצים למדו הסטודנטים במשך חמש שנים לקבלת תואר שני, ולקראת סיום לימודיהם בחרו בין מסלול מחקר (כתיבת עבודת מחקר [תזה] וקבלת תעודת מוסמך) לבין מסלול כללי (עמידה בבחינות סיום פנימיות ובבחינות כלל ארציות אחידות, ובעקבותיהן קבלת הסמכה של "בעל מקצוע"). לימודי הדוקטורט היו מגוונים והותאמו לדיסציפלינה הנלמדת; אורכם ותוכנם לא היו קבועים.

במדינות רבות באירופה הממשלה מימנה את הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה (לא נדרש מהסטודנטים תשלום בעבור שכר לימוד) בשל מדיניות הרווחה של אותן המדינות, ולא הוגבל בהן מספר שנות הלימוד של הסטודנטים. מובילי תהליך בולוניה סברו כי מבנה הלימודים הזה במוסדות להשכלה גבוהה היווה נטל כלכלי כבד על המדינה. בזבוז המשאבים ניכר היטב, ונוצר כאוס אקדמי בשל העובדה שסטודנטים רבים לא השלימו את לימודיהם לאחר חמש שנים. עקב הלימודים הממושכים נוצרה אי-התאמה בין המקצועות הנדרשים במשק המקומי ובכלכלה הגלובלית לבין ההכשרה של הצעירים. בד בבד מבנה הלימודים וערוצי ההכשרה לא היו אחידים בכל המוסדות האקדמיים, והסטודנטים התקשו להמשיך ללמוד במוסדות אחרים במדינה, במדינות שכנות או בארצות-הברית (Doyle et al., 2010; Teichler, 1997).

בהצהרת בולוניה הוחלט לאמץ את המודל האנגלוסקסי, מודל הנהוג גם בישראל, ולפיו הלימודים האקדמיים נחלקים לשלושה מעגלים: לימודים לתואר ראשון, לימודים לתואר שני ולימודים לתואר שלישי. יצוין כי גם לפי מודל זה, במוסדות רבים אפשר ללמוד ברצף במשך חמש שנים ואף יותר, אך בתום כל שלב לימודים (מעגל) הסטודנט מקבל תעודה. כמו כן גם במודל האנגלוסקסי עם תום לימודי המעגל השני (תואר שני) ברוב מקצועות הלימוד הסטודנט יכול לבחור אם לסיים את לימודיו כמוסמך ולכתוב עבודת מחקר (תזה) או לחלופין לסיים את לימודיו בבחינות לקבלת תעודה מקצועית ממשלתית מוכרת (דיפלומה). התואר השלישי הוא סלקטיבי מעצם טבעו, ולפיכך קיימים הבדלים בין התחומים במשך הלימודים לתואר זה. השאיפה היא שהלימודים הללו יארכו בין שלוש לארבע שנים, ובמהלכן הדוקטורנטים מקבלים מלגת קיום והטבות אחרות.

דומה כי הטמעת המודל החדש במוסדות להשכלה גבוהה באירופה חוללה את השינוי אשר מערכת זו נזקקה לו. בחלוף למעלה מעשור מראשית תהליך בולוניה אפשר לקבוע כי מערכת ההשכלה הגבוהה באירופה התייעלה כלכלית; הסטודנטים מסיימים את לימודיהם "בזמן" ויוצאים לשוק העבודה, תלמידים מוכשרים מנותבים למסלולי מחקר ומשתלבים בהיררכיה האקדמית, ותכניות הלימודים מעודכנות ומותאמות לצרכים של המשק המקומי ושל הכלכלה הגלובלית (Rauhvargers, 2011).

ב. צבירת ניקוד אקדמי והעברתו למוסד אחר (ECTS: European Credit Transfer and Accumulation System)

השיטה האירופית לצבירה ולהעברה של ניקוד אקדמי נועדה להבטיח הכרה אחידה בהישגים האקדמיים של סטודנטים ממדינות שונות. כבר בשנות השמונים של המאה ה-20 נהגו מקצת

מהמוסדות להשכלה גבוהה באירופה לפי השיטה הזו, שיטה אשר בשנת 2003 זכתה להכרה רשמית ב'מנשר ברלין' (Berlin Communiqué, 2003). לפי שיטה זו, סטודנטים יכולים לצבור נקודות אקדמיות לתואר בכל מוסד אקדמי שהם לומדים בו. הנקודות שצברו עוברות ל"מוסד האב" שלהם, והן מוכרות כחלק מהשלמת החובות הנדרשות לקבלת תואר. השיטה של צבירת ניקוד אקדמי מעמידה במרכז את הסטודנטים במקום את המוסד האקדמי. היא מעודדת את הסטודנטים ללמוד גם מחוץ למוסד האב ("אוניברסיטת האם") כדי לגוון את דרכי הלימוד שלהם, להפרות את מחשבותיהם, להתנסות בלמידה במקומות אחרים ולהכיר סביבות לימוד אחרות.

מבחינה מערכתית שיטת צבירת הנקודות מקלה את הערכת איכות הלימודים ואת מדידת עומסי הלימוד הנדרשים בכל תואר. בדרך כלל 25-30 שעות לימוד שנתיות מעניקות נקודת זכות אקדמית אחת - בשנת לימודים אחת הסטודנטים יכולים לצבור כ-60 נקודות זכות אקדמיות (1500-1800 שעות לימוד). בישראל נהוגה שיטה אחרת: הגדרת נקודות הזכות נקבעת לפי "היקף שעות המגע", כלומר בהתאם למספר השעות שהמרצה מלמד פרונטלית את הסטודנטים. בשיטה האירופית נקודות הזכות האקדמיות משקפות את הזמן אשר הסטודנטים משקיעים בחומר הנלמד בקורס - הן בהרצאות פרונטליות הן בעבודה עצמית או קבוצתית. השיטה הישראלית יוצרת עיוות מסוים בהערכה, כיוון שקורסים המצריכים השקעה רבה וקורסים המצריכים השקעה מעטה מזכים את הלומדים בהם במספר זהה של נקודות אקדמיות; הקריטריון היחידי הוא מספר שעות הלימוד הפרונטליות, ואין התחשבות בהיקף הלימוד העצמי של הסטודנטים (Ruffio, Heinämäki & Tchoukaline, 2010).

ג. הענקת אישורי לימודים, תעודות הסמכה ותעודות גמר - 'נספח בולוניה' (BDS: Bologna Diploma Supplement)

כיוון שבתהליך בולוניה משתתפות מדינות רבות אשר מדברים בהן שפות שונות והתרבויות האקדמיות בהן שונות, במסמכים הנלווים לתהליך הוגדרו הנחיות ונהלים לתרגום תעודות הזכאות לתואר ואישורי הלימודים. נוסף על כך מדינות המשתתפות בתהליך בולוניה מעניקות לבוגרי האוניברסיטאות בהן אישור ('נספח בולוניה' - BDS) הסוקר את הקורסים שנלמדו - תוכנם, מספר נקודות הזכות שהקנו לבוגרים, הרמה האקדמית שלהם ותיאור קצר של מערכת ההשכלה הגבוהה במדינה המעניקה את התואר. התרגום האחיד של המסמכים מגביר את השקיפות האקדמית במוסדות השותפים לתהליך, ובד בבד מאפשר לבוגרים להתמודד על משרות או להירשם ללימודי תואר שלישי במדינות שחתמו על אמנת בולוניה. כיום תעודות הזכאות לתואר, אישורי הלימודים ונספח בולוניה מנוסחים בלשון המקומית ובאנגלית. לפי עקרונות תהליך בולוניה, כל אחד מהבוגרים זכאי לקבל ללא תשלום עותק מתעודות הזכאות שלו ואישור לימודים (Bucla-Casal, 2005).

ד. מערכת הכשרה ארצית (NQF: National Qualification Framework)

על מנת להגביר את השקיפות במוסדות האקדמיים, לעודד את הנגישות להשכלה הגבוהה ולשפר את רמת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה קבעו מובילי תהליך בולוניה כי דרושה מערכת הכשרה ארצית (NQF). מטרתה של המערכת הזו היא לבדוק את רמת הסטודנטים בכל המדינה ולהעריך את יכולתם לעבור ממוסד אקדמי אחד למוסד אקדמי אחר, כמו גם את יכולתם להתמודד על משרות בשוק העבודה ובשירות הציבורי. מערכת ההכשרה הארצית מציגה רשימה של דרישות קדם ברורות ופומביות לכל מקצוע. באמצעות רשימות הקדם האלו מעריכים אם הסטודנטים זכאים לתואר, אם קיבלו הכשרה נאותה לצורך השתלבות בשוק העבודה המקומי או בשוק העבודה הגלובלי, אם רכשו מיומנויות וכלים הנדרשים כדי להמשיך ללימודי תואר שלישי וכן הלאה.

הפעלת מערכת ההכשרה הארצית משפיעה על כלל מערכות החינוך בכל מדינה, החל בבית הספר היסודי וכלה בלימודים גבוהים, משום שהיא מגדירה רף של דרישות להיקף הלימודים בכל שלב ולאיכות הלימודים בכל מוסד אקדמי. כיום מנסים ליצור באירופה מערכת הכשרה אחידה (EQF: European Qualification Framework), אך גיבוש המערכת הזו נמצא עדיין בשלביו הראשונים.

ה. מערכת אבטחת איכות ארצית (NQA: National Quality Assurance)

לפי תהליך בולוניה, בכל מדינה צריכה להיות במוסדות להשכלה גבוהה מערכת עצמאית של אבטחת איכות (NQA). מערכת זו צריכה לבדוק את איכות המוסדות האקדמיים ואת איכות תכניות הלימודים בהם. נוסף על כך מערכת אבטחת האיכות להעריך, לבחון ולבקר את מידת השיפור של המוסדות ואת יישום התכניות. היא צריכה להיות בלת-תלויה, ולכן רצוי שלא יהיו בה אנשי אקדמיה, אנשי שלטון או רגולטורים של מערכת ההשכלה הגבוהה.

ו. אמנת ליסבון

רכיב נוסף של תהליך בולוניה הוא האמנה הבינ-לאומית שנחתמה בליסבון בשנת 2005. לפי אמנה זו, המוסדות להשכלה גבוהה במדינות אשר חתמו על האמנה מכירים בתעודות הזכאות לתואר ובתעודות הגמר של הסטודנטים מהמדינות השונות. ההכרה בתעודות אלו מותנית בעמידה של המוסדות האקדמיים בסטנדרטים המפורטים באמנה.

השפעה של רכיבי תהליך בולוניה על מערכות ההשכלה הגבוהה

יישום תהליך בולוניה החל בשנת 1999 ונועד להשיג מטרה ברורה: יצירת מרחב השכלה גבוהה אירופי אשר יהיה אחיד, אך לא הומוגני (EHEA: European Higher Education Area).

הרציונל שבבסיס תהליך זה הוא ליצור מרחב גאוגרפי אשר מערכות החינוך בו פועלות בהתאם לסטנדרטים אחידים המעניקים להן רמה אקדמית משופרת, כמו גם יכולת להתחרות ביניהן. בחלוף למעלה מעשור מראשית התהליך קברניטי תהליך בולוניה יכולים לסקור בסיפוק את הנעשה במערכות החינוך ביבשת ומחוצה לה. בהצהרת בודפשט-וינה ממרס 2010 (Budapest-Vienna Declaration, 2010) קבעו מובילי התהליך כי בעשור שחלף נרשמו ההישגים האלה: אלפי מוסדות להשכלה גבוהה באירופה ומחוצה לה הצליחו ליצור שפה משותפת; לסטודנטים באירופה ומחוצה לה יש נגישות רבה יותר להשכלה גבוהה ולרכישת מקצוע; המוסדות האקדמיים מתאפיינים בשקיפות רבה יותר באשר לדרישותיהם ולהישגיהם; המוסדות האקדמיים במדינות השונות מכירים בהישגים של עמיתיהם, והודות לכך ניידותם של הסטודנטים בין המוסדות רבה יותר; נקודות הזכות שהסטודנטים צוברים בלימודיהם מוכרות במוסדות שונים השותפים לתהליך. גם אבטחת האיכות השתפרה, ודומה כי מערכת זו פועלת ללא חשש באמצעות גופים בלתי-תלויים.

במהלך השנים התמודדו קברניטי התהליך עם כיסי התנגדות, לרבות עם התנגדויות שהעלו אגודות סטודנטים וגופי רגולציה בחלק מהמדינות. דומה כי השינויים הנדרשים נערכו כדי להמשיך ביישומם של התהליך עד להצלחה מלאה באותן מצטרפות חדשות לאיחוד האירופי ולהטמיעו בחברות הוותיקות. אף שישנה ביקורת על חלק מרכיבי התהליך ועל מידת הצלחתו, אם בשל סיבוכים בירוקרטיים ואם בשל בעיות ליישום בחלק מהמדינות, דומה כי התהליך ממשיך להוביל מהפך בהשכלה הגבוהה באירופה ואף מתרחב למדינות מחוץ לגבולותיה.

על אמנת בולוניה חתמו 47 מדינות, והן פועלות במרחב אחד בהתאם לסטנדרטים אשר פורטו לעיל בששת רכיבי התהליך. נוסף על המדינות האלו כ-30 מדינות מהבלקן, ממזרח אירופה, מצפון אפריקה ומהמזרח התיכון מיישמות רכיבים אחדים של התהליך אשר מתאימים למערכות ההשכלה הגבוהה בהן. המדינות הללו משתתפות בכמה תכניות שמוביל האיחוד האירופי, כמו למשל "טמפוס" (TEMPUS: Trans-European Mobility Program for University Studies), "ארסמוס מונדוס" (Erasmus Mundus) ואחרות. מטרת התכניות האלו היא לחשוף את המדינות המשתתפות לכל רכיבי התהליך ולשכנען ליישם אותו במלואו. ההשפעות של תהליך בולוניה ניכרות בשישה היבטים עיקריים:

א. מבנה הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה - מעבר מהמבנה המסורתי (לימודים במשך חמש שנים במעגל ראשון [מעגל אשר בדרך כלל הסתיים בתואר שני] ובמעגל שני [שהסתיים בתואר שלישי]) למודל אשר מאפשר ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה לשלושה תארים נפרדים (שלושת ה"מעגלים"). בהיבט הזה תהליך בולוניה חולל מהפכה, כיוון שהוא מנע פשיטת רגל כלכלית של מערכות ההשכלה הגבוהה והפשיר אותן מקיפאונן האקדמי באמצעות הכנסת סדר וארגון למערכת.

- ב. ניידות אקדמית - הסטנדרטים האחידים במוסדות להשכלה גבוהה מאפשרים לסטודנטים ללמוד לתואר בכמה מוסדות. היבט זה תורם לשיפור הלמידה האקדמית, להורדת מחיצות תרבותיות ומסורתיות, למעבר ידע וליצירת רשתות חברתיות חדשות.
- ג. ניידות חברתית - לעידוד הלימודים והמחקר במוסדות אקדמיים שאינם "אוניברסיטת האם" יש שני תוצרים. התוצר הראשון הוא הגברת ניידותם של הסטודנטים בין המוסדות להשכלה גבוהה שבאירופה ומחוצה לה. השפעתה של ניידות הסטודנטים ניכרת במדינות מזרח אירופה ובמדינות הבלקן אשר "סופחו" לתהליך, התאימו את עצמן לרפורמות שהונהגו במערכות ההשכלה הגבוהה במדינות האיחוד האירופי ותרמו את חלקן למרחב ההשכלה הגבוהה באירופה. הגברת ניידות הסטודנטים בין המוסדות להשכלה גבוהה חיזקה אפוא את מטרות העל של האיחוד האירופי והרחיבה את אפשרויות הלימוד, המחקר, התעסוקה וההשתלבות של אזרחי המדינות שסופחו לתהליך. התוצר השני הוא הגברת הניידות החברתית: סטודנטים מהפריפריה קיבלו הזדמנות שווה ללמוד במוסדות ההשכלה הגבוהה הוותיקים, והודות ללימודיהם שיפרו את הכשרתם האקדמית ואת סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה.
- ד. שקיפות - אחד התנאים להסרת מחיצות ומחסומים בין המוסדות להשכלה גבוהה הוא יישום מדיניות של שקיפות. לפי מדיניות זו, המוסדות להשכלה גבוהה מנוהלים בשקיפות מלאה המאפשרת עיון בתכניות הלימודים, חשיפת הדרישות מהסטודנטים, פרסום מידע על אודות הקורסים (תוכנם, היקפם, משך הזמן שלהם) וכן הלאה. מדיניות השקיפות מסייעת לסטודנטים לקבל החלטות בדבר לימודיהם ועיסוקם העתידי.
- ה. שוויון הזדמנויות - יכולת הניידות של הסטודנטים, הניידות החברתית ומדיניות השקיפות של המוסדות להשכלה גבוהה מאפשרים לבני מעמדות שונים, למיעוטים חברתיים ולמתגוררים בפריפריה להשתלב בתכניות הלימודים. שוויון ההזדמנויות במרחב ההשכלה הגבוהה באירופה מאפשר לכל צעיר וצעירה להגדיר את מטרותיהם ולחתור להשגתן.
- ו. היבטים פוליטיים ומדיניים - יישום התהליך במלואו או בחלקו משפיע פוליטית ומדינית הן על החברות הוותיקות באיחוד האירופי הן על המדינות שהפכו עצמאיות בעשורים האחרונים. כך למשל מדינות המאמצות חלקית את תהליך בולוניה נוטות להצטרף לאיחוד האירופי, ובדרך זו הן מסייעות לחזק את "מעצמת העל" אירופה.

כעשור לאחר תחילת תהליך בולוניה דומה כי הוא יצר מהפכה במרחב ההשכלה הגבוהה באירופה ובמדינות השכנות לה. בראשית התהליך נקבעו ששת רכיביו, ואלה היו התשתיות ליצירת סטנדרטים אחידים במערכות ההשכלה הגבוהה. על סמך ששת רכיבי היסוד הללו קברניטי תהליך בולוניה מתכננים תכניות ארוכות טווח בנושא הפיתוח האקדמי של יבשת

אירופה והמדינות האחרות השותפות לתהליך. בעשור הקרוב השאיפה היא לכלול בתהליך מערכות השכלה גבוהה נוספות אשר נמצאות מעבר לאוקיינוס האטלנטי וביבשות הסמוכות לאירופה.

יעדיו של תהליך בולוניה לעשור הקרוב מעוררים את השאלה בדבר מקומה של מדינת ישראל בו. באיזו מידה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מתאימה לעקרונות התהליך ולרכיביו? האם רצוי שמערכת ההשכלה הגבוהה בישראל תשתלב בתהליך בולוניה? האם המערכת בישראל ערוכה למחויבויות שתהליך בולוניה דורש מהמדינות? ומה הם המכשולים המעכבים את הצטרפות מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל אל מרחב ההשכלה הגבוהה באירופה?

יישום תהליך בולוניה בישראל ישראל ותהליך בולוניה

מאז הקמתה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל אחד מיסודותיה האיתנים הוא שיתוף פעולה אקדמי בין-לאומי. שיתוף הפעולה בין חוקרים בארץ לבין חוקרים ברחבי העולם, כמו גם בין מוסדות אקדמיים בארץ לבין מוסדות אקדמיים ברחבי העולם, מזין את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ומפרה אותה. בידודה של ישראל במזרח התיכון מונע מהחוקרים בה לקיים שיתוף פעולה אקדמי ישיר עם עמיתיהם במדינות השכנות, אולם קשרים רבים עמם מתקיימים בתיווך מוסדות אירופיים ואחרים.

זיקתם האקדמית של מקימי המוסדות הראשונים להשכלה גבוהה בישראל, הטכניון בחיפה והאוניברסיטה העברית בירושלים, הייתה לעולם האקדמיה באירופה ובארצות-הברית. עם הנחת התשתיות הראשונות למוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל דרשו החוקרים להבטיח את זכויותיהם האישיות והמערכתיות לקיים קשרים ומחקרים משותפים יחד עם עמיתיהם ברחבי העולם במגוון דרכים: קרנות לקשרי מדע בין-לאומיים, שנת שבתון בחו"ל, מענקים להשתלמות בתר-דוקטורט וכן הלאה. הדרישות האלו הצליחו להבטיח את השתלבותם של אנשי האקדמיה מישראל במעגלי המדע בעולם, וכיום חוקרים רבים מהארץ משתתפים בקביעות במחקרים בין-לאומיים ובקבוצות מחקר בין-לאומיות. מעמדה הבין-לאומי של האקדמיה בישראל חזק הודות לקשרים ההדוקים האלה והודות ליכולתם של החוקרים מישראל להיות בחזית המחקר בכל התחומים כמעט.

אף שמעמדם הבין-לאומי של חוקרים מישראל חזק ויציב, דומה כי התנאים לשילוב מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בתהליכים בין-לאומיים דוגמת תהליך בולוניה לא בשלו עדיין. למעשה, דומה כי ההכרה בכוחם של תהליכים כאלה לא חלחלה לשכבות רבות בממסד האקדמי בישראל ולמוסדות ההשכלה הגבוהה. בהקשר זה חשוב לציין כי למרות קשרי המחקר הבין-לאומיים הענפים של ישראל שיתוף הפעולה האקדמי עם מוסדות מקבילים בעולם הוא נקודתי ומוגבל ביותר, ובדרך כלל מאפיין רק את הלמידה לתארים מתקדמים.

בינואר 2007 הגישה ישראל לראשונה את מועמדותה להצטרף לתהליך בולוניה. כעבור שנה היא ביקשה שוב להצטרף לתהליך, אך נדחתה. דומה כי הסיבה המעכבת את הצטרפותה לתהליך בולוניה היא פורמלית-פוליטית: מדינות שאינן חברות במועצת אירופה לא רשאיות לחתום על 'הצהרת בולוניה' ולהצטרף לתהליך, אלא רק להשקיף על התהליך ויישמו. למרות זאת סטודנטים וחוקרים מישראל משתתפים בתכניות של האיחוד האירופי שהן חלק מהתהליך, כמו למשל "ארסמוס מונדוס" ו"טמפוס". כפי שהוזכר לעיל, תכניות אלו נועדו ליצור שיתוף פעולה אקדמי ומחקרי בין מדינות המשתתפות בתהליך בולוניה לבין מדינות שאינן משתתפות בתהליך; הדבר עשוי לחזק את מעמדה של אירופה בעולם ולקרר לתהליך אזורים גאוגרפיים שכנים.

על מנת לשלב את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בתמורות המתרחשות במרחב האקדמי האירופי פתחה המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) משרד של "טמפוס ישראל" במימון האיחוד האירופי. כיום משתתפים במסגרת התכנית הזו רק מוסדות אקדמיים מעטים מישראל. פתיחת "טמפוס ישראל" ופעילויותיה הביאו להכללת ישראל בסקר מפורט שערך ה-EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency), הגוף אשר מפעיל את התכנית (EACEA, 2010). בסקר זה בדקו החוקרים את מידת התאמתן של מערכות ההשכלה הגבוהה במדינות הרבות אשר משתתפות בתכנית "טמפוס" לרכיבי תהליך בולוניה. חשוב לציין כי את הנתונים אספו עובדי EACEA; אלה ראינו את הצוותים במשרדי "טמפוס" במדינות השונות (National Tempus Offices), שוחחו עם צוותי המשלחות של האיחוד האירופי למדינות היעד הללו ואף נעזרו במקורות גלויים. כיוון שגורמים פנימיים הם שבחנו את תכנית "טמפוס", דומה כי לא תמיד הדברים אשר מתוארים בדוח (שם) משקפים במדויק את המצב במדינה הנסקרת. בהמשך המאמר נדון באי-דיוקים אלה.

מהסקר של EACEA עולה כי מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל רחוקה עדיין מלעמוד בדרישות תהליך בולוניה. כותבי הדוח סבורים כי גם אם תצטרף ישראל לתהליך, בגופים דוגמת מל"ג, ות"ת והמוסדות להשכלה גבוהה יידרשו שינויים רבים. עליהם לתקן ולעדכן את תקנוניהם, לשנות את דרך הערכת האיכות האקדמית, לשנות את שפת ההוראה בחלק מהקורסים ולעמוד בסטנדרטים הקבועים של התהליך (שקיפות, בהירות, הגדרות מדויקות של עומסי לימוד, כללי אקרדיטציה ברורים וכן הלאה). להלן ניתוח של ששת הרכיבים העיקריים אשר מופיעים בדוח של EACEA והמסקנות העולות מהם בהקשר של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

א. שלושה "מעגלי" לימוד - מאז שנות החמישים נהוגה בישראל שיטת שלושת המעגלים, ולפיה הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה יכולים ללמוד לשלושה תארים: תואר ראשון (B.A.), תואר שני (M.A.) ותואר שלישי (Ph.D.). נציין כי בדיסציפלינות שונות התארים מכונים בשמות שונים: MD (בוגר ברפואה), B.Sc. (בוגר במדעים), B.Ed. (בוגר בהוראה) וכן הלאה. דומה כי בהיבט הזה הקדימה ישראל מדינות רבות באיחוד האירופי,

והשיטה הנהוגה במערכת ההשכלה הגבוהה שלה עולה בקנה אחד עם הנדרש מהמדינות המשתתפות בתהליך בולוניה (הרכיב הראשון של התהליך). אולם להוציא את הרכיב של שלושה מעגלי הלימוד, בכל שאר ההיבטים המבניים של השיטה - הענקת תארים, מבנה תכניות הלימודים, משך הלימודים הנדרש להשלמת התואר וכן הלאה - יש הבדלים בין המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, כמו גם ביניהם לבין המצב בזירה הבין-לאומית. כך למשל בטכניון מוענקת לבוגרי התואר הראשון תעודת B.Sc., אך בתעודת הגמר שלהם מופיע הכינוי "מוסמך למדעים" אשר בשאר המוסדות האקדמיים מייצג בוגרי תואר שני; בטכניון הלימודים לתואר שני מכונים "לימודי מוסמכים" (כיוון שהסטודנטים הוסמכו כבר בתואר הראשון), ובוגרי התואר השני מקבלים תעודת "מגיסטר" (כפי שהיה נהוג בעבר בגרמניה). הדוגמה הזו ממחישה את חוסר האחידות במוסדות להשכלה גבוהה בישראל ואת הקושי שלהם להשתלב בתהליך בולוניה. דומה כי על מנת "להתקרב לבולוניה" על המוסדות להשכלה גבוהה לאחד בין מערכות הענקת התארים שלהם, לנהוג בשקיפות אקדמית, להכיר בניקוד האקדמי שנצבר בכל מוסד להשכלה גבוהה בארץ ולבנות תכניות לימודים אשר יתאימו לאלו הנהוגות באירופה. בדרך זו בוגרי המוסדות להשכלה גבוהה בישראל יוכלו להשתלב בלימודים במוסדות מקבילים באירופה.

ב. צבירת ניקוד אקדמי ואקרדיטציה - מקריאת הדוח של EACEA עולה כי קיים הבדל בין המדינות המשתתפות בתהליך בולוניה לבין ישראל בהיבט של צבירת נקודות לתואר, אקרדיטציה, הגדרת עומס הלימודים וחישוב הניקוד האקדמי עבור כל מאמץ לימודי של הסטודנטים. במרבית מדינות אירופה הסטודנטים נדרשים לצבור 60 נקודות זכות בשנת לימודים אחת, כלומר על מנת להיות זכאים לתואר ראשון עליהם לצבור 180 נקודות זכות. לעומת זאת בישראל על מנת לקבל תואר ראשון הסטודנטים נדרשים לצבור 120 נקודות זכות. חשוב לציין כי בישראל לא בכל הדיסציפלינות הסטודנטים לתואר ראשון נדרשים לצבור 120 נקודות זכות - היקף הלימודים אשר נדרש לקבלת תואר ראשון במדעי הטבע, במשפטים ובמקצועות הבריאות שונה ומגיע עד ל-160 נקודות זכות. הבדל נוסף מתבטא במשקל שניתן לכל נקודת זכות (היקף שעות הלימוד). במרבית הדיסציפלינות לא נמצאו הבדלים בין העומס המוטל על הסטודנטים הלומדים בישראל לבין העומס על הסטודנטים באירופה, כלומר ניתן להסתגל לשיטה האירופית במחיר מאמץ קטן של הגדרת עומסי הלימוד והיקף הנקודות האקדמיות הנצברות אשר משקפות את העומסים האלה. במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל נהוגה שיטת צבירה של ניקוד אקדמי (אקרדיטציה) השונה מזו הקיימת באירופה. בישראל אין התחשבות במאמץ של הסטודנטים ובהשקעה שלהם מחוץ לכיתה, אלא מחשבים את מספר שעות ההוראה הפרונטלית של המרצה. נוסף על כך מעבר סטודנטים בין המוסדות להשכלה גבוהה, ובפרט מהמכללות לאוניברסיטאות ולהפך, אינו פשוט כלל. לפיכך הסטודנטים בישראל אינם יודעים מראש אם המוסד האקדמי שבחרו

ללמוד בו יכיר בלימודיהם האקדמיים הקודמים. דומה כי בישראל אין מדיניות אחידה בנושא המעבר בין המוסדות להשכלה גבוהה, ולעתים בשל תחרות בין המוסדות הסטודנטים אינם זוכים ליחס שווה והוגן בעת המעבר ממוסד למוסד.

ג. אישורי לימודים, תעודות הסמכה, תעודות גמר (דיפלומה) ונספח בולוניה (BDS) - לפי הדוח של EACEA, מדינות מעטות שאינן חברות באיחוד האירופי מעניקות לבוגרי המוסדות להשכלה גבוהה בהן את 'נספח בולוניה' הכולל שמונה פרקים. בישראל המוסדות להשכלה גבוהה אינם מעניקים לבוגריהם את הנספח הזה, וזאת בניגוד לנדרש מהמוסדות האקדמיים במדינות המשתתפות בתהליך. אם הסטודנטים מבקשים זאת (בדרך כלל תמורת תשלום), מוסדות ההשכלה הגבוהה מתרגמים את תעודות הגמר וההסמכה לאנגלית, אך אין הנחיות או תקנות ברורות בנושא זה. הצטרפותה של ישראל לתהליך בולוניה מצריכה אפוא עבודת מטה ממושכת ויסודית, כזו שבסופה יוענקו לבוגרי המוסדות להשכלה גבוהה בישראל תעודות אחידות העומדות בסטנדרטים של התהליך. תעודות אלו יסללו את דרכם של הסטודנטים מישראל אל הקמפוסים באירופה ואל מקומות תעסוקה אטרקטיביים.

ד. מערכת הכשרה ארצית (NQF) - מערכת ההכשרה הארצית נועדה לקבוע דרישות קדם או דרישות סף לכל רמת לימוד בכל תואר. מטרת המערכת הזו היא לשפר את השקיפות במוסדות להשכלה גבוהה, להגביר את הנגישות להשכלה הגבוהה ולזהות את הצרכים המקצועיים של שוק העבודה והמערכת הציבורית. מובילי תהליך בולוניה הגדירו חמישה שלבים בדרך ליצירת מערכת הכשרה ארצית. ישראל נמנית עם קבוצת המדינות הפעילות במרחב ההשכלה האירופי, אף שאין לה מערכת הכשרה ארצית. בישראל מערכת ההשכלה הגבוהה אינה קובעת את דרישות הסף לקבלת רישיונות עבודה או לעמידה במכרזים מקצועיים. בדרך כלל משרדי הממשלה למיניהם קובעים את הקריטריונים המקצועיים, והם המפקחים על ההכשרה המקצועית ועל מתן הרישיונות לעסוק במקצוע. במקרים רבים אנשי אקדמיה משמשים יועצים בנושא ההכשרה המקצועית בשלבי החקיקה השונים בוועדות הכנסת, אך בפועל לא קיימת בישראל מערכת הכשרה מקצועית ארצית כפי שיש באירופה. יתרה מזאת, דומה שאיש אינו מעוניין לקדם בניית מערכת כזו.

ה. מערכת אבטחת איכות ארצית (NQA) - מערכת אבטחת האיכות צריכה להעריך, למדוד ולהבטיח את איכות המוסדות להשכלה גבוהה, כמו גם לעקוב אחר השינויים הנעשים בהם בעקבות ההערכות הקודמות. בשנים האחרונות הקימה המל"ג מערכת להערכת איכות בהשכלה הגבוהה בישראל, וביסודה ביצוע הערכה עצמית (self evaluation) של האיכות על ידי המוסדות עצמם. יש לציין כי בכמה מוסדות אקדמיים בישראל הייתה בעבר מערכת עצמאית מסוג זה, למשל בטכניון הייתה מערכת כזו שתפקידה היה לזמן אחת לשש שנים ועדה בין-לאומית כדי להעריך פקולטות שונות ולהמליץ על קידומן ועל השבחתן. פעולות

הערכה אלו סייעו לטכניון לשמור על מקומו בחזית המדע והידע ותרמו לשילוב חוקריו בזירה הבין-לאומית.

בשנים האחרונות פועלת במסגרת המל"ג יחידה קטנה שתפקידה להוביל את התהליך של הערכה עצמית ולפקח עליו. נציין כי לפי רכיבי תהליך בולוניה, תהליכי ההערכה של המוסדות להשכלה גבוהה צריכים להיות בלתי-תלויים; לעומת זאת בישראל מערכת ההערכה היא יחידה הפועלת בתוך המל"ג, והדבר מרמז על תלותה בגורמים אחרים. תהליך הערכת האיכות במל"ג דורש בראש ובראשונה מהחוג או מהפקולטה הכנת דוח המתאר את הנעשה בחוג או בפקולטה מבחינה אקדמית, מציג סקרים ונתונים שונים ומפרט את המבנה הארגוני, היבטים מנהלתיים וכן הלאה. לאחר השלמת הדוח הוא נשלח אל חברי ועדה חיצונית בין-לאומית, ולאחר קריאתו מבקרים חברי הוועדה הבין-לאומית בחוג או בפקולטה במשך כחצי יום או יום (לכל היותר). בתום ביקורה של הוועדה הבין-לאומית חבריה כותבים המלצות, ואלו מועברות למל"ג. על ההמלצות האלו נדרשים החוגים והפקולטות להגיב. לוועדות החיצוניות להערכת איכות יש חמש חולשות: (1) אף שהוועדות הללו מכוונות "ועדות בין-לאומיות", לא תמיד משתתפים בהן חברים ממדינות זרות; (2) ישראל היא מדינה קטנה ועקב כך קשה להימנע מהבעיה האתית שבמינוי חברי ועדה ישראלים הנמנים עם סגל האוניברסיטאות והמכללות הקיימות בה; (3) עד היום בדקו ועדות ההערכה החיצוניות עשרות תחומים. בעקבות פעולתן עד כה סבורים במוסדות להשכלה גבוהה כי רוב דוחות הוועדה דומים זה לזה ומצביעים על אותן התופעות - מחסור באנשי סגל אקדמי, מחסור בתקנים, מחסור במעבדות ומחסור במלגות לסטודנטים; (4) על אף המלצות הוועדות החיצוניות להגדיל את משאבי המוסדות להשכלה גבוהה, דומה כי המל"ג אינה יכולה ליישם המלצות אלו בשל אילוצי תקציב. לפיכך השפעתו של התהליך לבדיקת האיכות העצמית מועטה ביותר; (5) כתוצאה מאי-יישום המלצותיהן של ועדות ההערכה גבר חוסר האמון של המוסדות להשכלה גבוהה ושל ראשיהן במערכת ההערכה. החלופה השכיחה במוסדות להשכלה גבוהה לוועדות להערכת איכות היא הזמנת ועדות מטעמם אשר יבדקו את פעילותם.

1. אמנת ליסבון - המוסדות להשכלה גבוהה אשר חתמו על אמנת ליסבון צריכים להכיר בתעודות האקדמיות של כל מדינה החתומה על האמנה. האמנה מיועדת בעיקר למדינות אירופה וצפון אמריקה, וחתומות עליה למעלה מ-50 מדינות. בשל חברותה ב'אונסק"ו אירופה' הייתה ישראל לאחת המדינות הראשונות מחוץ לגבולות אירופה אשר אישרו את האמנה. הן במל"ג והן במשרדי הממשלה יש בעלי תפקידים הממונים על ההכרה בתעודות אקדמיות ובאישורי לימודים ממדינות שונות.

לסיכום, במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל צריכים להיערך שינויים מהותיים כדי להשתלב בתהליך בולוניה. מתוך ששת רכיבי התהליך העיקריים יש בישראל כמה רכיבים אשר קרובים לסטנדרטים הנדרשים מהמוסדות השותפים לתהליך, ואילו רכיבים אחרים שונים לחלוטין מהנדרש: (א) שלושת מעגלי הלימוד - יש דמיון בין השיטה הנהוגה בישראל לבין השיטה הנהוגה במדינות המשתתפות בתהליך בולוניה; (ב) אין אחידות בתארים המוענקים בישראל, והמוסדות להשכלה גבוהה אינם מעניקים לבוגרים את נספח בולוניה; (ג) אין דמיון בשיטת צבירת הנקודות והאקרדיטציה, אבל קיימת התאמה מסוימת לדרישות בנושא ההכרה בעומס המוטל על הסטודנטים כדי שיצליחו לקבל נקודות זכות אקדמיות; (ד) בישראל אין מערכת ארצית העוסקת בהכשרה מקצועית ובדרישות הקדם או הסף לכל מקצוע; (ה) בישראל יש מערכת לבדיקת איכות המוסדות להשכלה גבוהה, אך מערכת זו איננה עצמאית ופועלת במסגרת המל"ג; (ו) ישראל חתומה על אמנת ליסבון.

יתרונות וחסרונות בהצטרפות מלאה לתהליך בולוניה

לנוכח ההבדלים שצוינו לעיל כדאי לברר אם על ישראל להשקיע מאמצים רבים יותר כדי להתקרב לזהות ולחפיפה עם תהליך בולוניה. יש לבחון את התועלת שתצמח לה מהצטרפות בפועל לתהליך (ישראל אינה חברה במועצת אירופה, ולכן אינה יכולה עדיין להצטרף "רשמית" לתהליך). להלן היתרונות שבהשתלבותה של ישראל בתהליך בולוניה.

א. הגברת הנגישות

הנגישות למוסדות להשכלה גבוהה באירופה תגבר מאוד בהשוואה למצב הנוכחי, אם תאמץ ישראל את רכיבי התהליך ותצייד את מקבלי התארים שלה בתעודות, בנספחים ובאישורים הנדרשים לפי הנהלים האירופיים. נגישות זו חשובה לסטודנטים לתארים המתקדמים, כמו גם לסטודנטים לתואר ראשון, אשר עשויים להשביח את לימודיהם באמצעות שהות חלקית או מלאה במוסדות האקדמיים האירופיים. במשק הגלובלי המתפתח יש בכך משום הקניית יתרונות לאלה שישתלבו בתהליך, ילמדו בשפה זרה ויכירו את השימוש במעבדות, בספריות ובשיטות עבודה הנהוגות באירופה ובמדינות אחרות. חשוב להדגיש כי ככל שיתפתח התהליך יועדפו בעלי תעודות ותארים העומדים בקריטריונים האירופיים ובמדדים המקובלים; הישארות של מוסד אקדמי מחוץ לתהליך תקטין עד לאפס את סיכויי בוגריו להשתלב בלימודים מתקדמים ובהשתלמויות המתקיימים באירופה.

גם הנגישות לשוק העבודה האירופי תגבר. ככל שיתרחב התהליך יוכלו לגשת למכרזים למשרות ציבוריות רק בעלי תעודות העונות לנדרש לפי רכיבי התהליך - הן הדיפלומה המקצועית והן האיכות הנדרשת של המוסד האקדמי. בכלכלה חוצת גבולות אשר הולכת

ומתעצמת, כושר התחרות של בוגרי המערכת בישראל ייקבע בעיקר לפי העמידה בתנאי הסף של תהליך בולוניה.

חשוב לציין כי הנגישות לכל אלה תתפשט בהדרגה אל מעבר לגבולות אירופה. כבר כיום מדינות דוגמת סין, אוסטרליה וארצות-הברית משקיפות מקרוב על התהליך ומתקרבות אליו במובנים רבים ובדרכים מגוונות. מרחב הבחירה והנגישות יהיה אפוא גלובלי, לא רק אירופי. הגדלת הנגישות בעקבות אימוץ תהליך בולוניה על ידי מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל חשובה בעיקר לשכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות, לפריפריה ולסטודנטים המגיעים משולי החברה והכלכלה בישראל, שכן גם כיום "בני העשירים" משתתפים באופן פעיל ביותר במערכת הגלובלית - החל בקייטנות קיץ בחו"ל המתקיימות בשפה האנגלית, עבור בשיעורים פרטיים ובקבלת שיעורי תגבור נוספים במהלך שנות הלימודים בבית הספר התיכון וכלה בלימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה. האתגר האמיתי הוא לשלב בניידות הזו גם את שולי החברה: פשוט התהליך, פתיחת הדלתות והגברת הנגישות למלגות בתכניות הבין-לאומיות (כמו למשל "תכנית ארסמוס") יכולים לצמצם את הפערים הגדלים בחברה הישראלית ולהגדיל את העוגה הכלכלית הגלובלית עבור כל פלחי האוכלוסייה.

ב. פתיחת שערי ישראל לתלמידים מחו"ל

הצטרפות מלאה לתהליך תגרום לישראל להפוך אבן שואבת לתלמידים רבים מחו"ל. לתופעה זו יש השלכות חיוביות רבות על האקדמיה ועל המשק, ואולי גם על מעמדה הפוליטי של ישראל. שמה הטוב ורמתה הגבוהה של האקדמיה הישראלית עשויים להביא לבואם של תלמידים לתארים מתקדמים, והודות לכך תמצה ישראל את אחד מיתרונותיה היחסיים בכלכלה העולמית. שכר לימוד מוגדל שישלמו תושבי החוץ יכול לשפר ולו במעט את הכנסותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. החיבור בין השכלה גבוהה לתעשיית ההיי-טק הישראלית יכול בהחלט לעשות את ישראל למעצמה אקדמית וליצור מעגל קסמים חיובי: הגעה של חוקרים-תלמידים תעודד התעניינות של משקיעים, והאחרונים יביאו לפיתוח התשתית האקדמית וליתרונות כלכליים רבים. הקושי הנובע מהוראה בשפה העברית פוחת כאשר מדובר בתלמידים לתארים מתקדמים, ובהמשך יביא הדבר להוראה חלקית באנגלית גם בלימודים לתואר ראשון. כבר היום משתתפי התכניות "ארסמוס" ו"ארסמוס מונדוס" יכולים ללמוד מאות קורסים באוניברסיטאות ישראל בשפה האנגלית, ומגמה זו תלך ותגבר. חשוב לציין שכיום כבר נמצאים בישראל אלפים אחדים של תלמידים מחו"ל, אך רובם הגדול לומדים תכניות מוגדרות ומצומצמות בהיקפן (כמו למשל רפואה) או לימודים חלקיים המאפשרים לצבור נקודות המוכרות באוניברסיטאות האם שלהם (בעיקר בארצות-הברית). הגירת לימודים מלאה לא קיימת עדיין בישראל, וזאת למרות הפוטנציאל הגלום בתופעה זו.

ג. האיכות האקדמית

למרות הרמה האקדמית הגבוהה למדי של ישראל (בעיקר של המערכת האוניברסיטאית) ועל אף ההישגים המדעיים המרובים בה, התחרות העולמית מתחזקת בהתמדה. דומה שאחד הגורמים להתקדמות בהישגיהן המדעיים של מדינות רבות הוא הבין-לאומיות המאפיינת אותן. הדבר מתבטא במספר גדל והולך של סטודנטים זרים המגיעים למדינות אחרות כדי ללמוד, להפרות את מחשבתם וליצור רשתות חברתיות לעתיד, כמו גם במספר גדול של חברי סגל אקדמי וחוקרים המביאים רוחות חדשות למערכת. אותם החוקרים תורמים ליצירת אווירה של תחרות, הישגיות, שאיפה להצטיין ולהיקלט; הם מביאים בהכרח להעלאת הרמה האקדמית, ובעקבותיה גם להגברת היוקרה האקדמית של מוסדות להשכלה גבוהה. רכיב חשוב (ואולי חשוב מדי) בדירוג העולמי של האוניברסיטאות הוא מספרם של אנשי סגל ושל תלמידים "זרים" בהן. הניידות שיצר תהליך בולוניה איננה אפוא מטרה בפני עצמה, אלא תורמת להשבחת המערכת כולה.

גם הדרישה כי הערכת האיכות האקדמית תיעשה בידי גופים שאינם תלויים בממשלה וברגולטור (ות"ת ומל"ג בישראל) חשובה להעלאת הרמה האקדמית, וזאת כפועל יוצא של בדיקת האיכות והרצון לעמוד בהצלחה בדרישה זו. הערכת האיכות העצמית הנהוגה כיום לא זכתה לאמון רב במוסדות השונים, וזאת מכיוון שאותו גורם שמאשר את התכניות, את התארים, את התקציבים ואת דוחות האיכות הוא שמנהל את המערכת, ללא בקרה מספקת של גורמים ניטרליים ובלתי-תלויים.

ד. "להיות או להיות" במקום שהדברים מתרחשים בו

תהליך בולוניה היה לזירת התרחשות חשובה ביותר במפת ההשכלה הגבוהה בעולם, וזה כמה שנים קברניטיו מנהלים מגעים עם מובילי מערכות מקבילות אשר נמצאות הרחק מעבר לגבולות אירופה. כך למשל סין שולחת משקיף קבוע להתכנסויות המובילות להחלטות מרכזיות בתהליך, ארצות-הברית בוחנת את הצטרפותה לתהליך ואף מנסה ליישם חלקים ממנו, ואפילו באוסטרליה הציע גורם מקצועי מייעץ למהר ולהשתלב בתהליך. התהליך ורכיביו הופכים אפוא בעלי משמעות גלובלית, וכמו בכלכלה הגלובלית - אם אינך "נמצא שם", כעבור זמן קצר מאוד אינך קיים כלל. התרחבות התהליך תשפיע על סדרה של תחומים משיקים (בעיקר התעסוקה במגזר הציבורי ויצירת סטנדרטים בין-לאומיים מוסכמים), ועדיף להשתלב בעיצובם מאשר לצמצם פערים מאוחר יותר. ישראל אכן מידפקת על דלתות בולוניה, אך הדבר נובע מהמשמעות הפוליטית והדיפלומטית של ההצטרפות יותר מאשר מההכרה בצורך "להיות שם". הכרה כזו תצריך נקיטת מהלכים כלל-ארציים מחייבים, וישראל אינה קרובה לכך כלל. האתגר הנוסף העומד בפני קברניטי ההשכלה הגבוהה הוא הטמעת המידע על אודות התהליך והכלים העומדים לרשות המוסדות להשכלה הגבוהה כדי ליישמו. מסקר בלתי-מייצג שערכו כותבי מאמר זה עולה כי אנשי סגל אקדמי רבים בישראל אינם מודעים כלל לתהליך,

למשמעותו, להיקפו ולעוצמתו. לפיכך פעילות הסברה כלפי פנים (המוסדות להשכלה גבוהה) וכלפי חוץ (מעסיקים, משרדי ממשלה, קובעי מדיניות וכן הלאה) הכרחית כדי להתקדם, ובעצם כדי לשרוד.

החסרונות שבהצטרפות לתהליך בולוניה

גם היום ממשיך להתנהל באירופה דיון ער בנושא של המהות והיתרונות של תהליך בולוניה. בדיון הזה משתתפים מדינות ומוסדות, כמו גם אנשי סגל וסטודנטים. חלק מהביקורת על התהליך עניינה הוא איבוד המרחב והמרקם התרבותי של חלק מהמדינות. האנגלית משמשת כ"לינגווא פרנקה" (lingua franca) של האיחוד האירופי, והיא תופסת את מקומן של שפות ותרבויות אחרות. בתגובה לכך אפשר לטעון כי תופעה זו מואצת לאו דווקא בגלל תהליך בולוניה ומתרחשת גם במקומות אשר תהליך בולוניה לא הגיע אליהם; "השתלטות" האנגלית נובעת בעיקר מהתפתחויות טכנולוגיות, מהשפעת השימוש באינטרנט, מתהליכים של גלובליזציה כוללת ומהיותה של האנגלית השפה הדיפלומטית המקובלת.

טענה נוספת עוסקת בעומס הבירוקרטי הרב אשר מוטל על המוסדות ועל הגופים הרגולטוריים. טענה זו נכונה רק חלקית, כי מערכת אחידה ומובנית אשר מכירה בנעשה במוסד אחר (או במדינה אחרת) מקלה דווקא את העומס הבירוקרטי. העומס "עובר" מהסטודנט חסר האמצעים והיכולת להתמודד למערכת משומנת ומתורגלת, מערכת שתפקידה להיטיב עם החברים בה.

משמעות הפיגור ביישום התהליך בישראל

המכשלה הפורמלית – ישראל ומעמדה באיחוד האירופי

כפי שצוין לעיל, בפני מדינת ישראל עומדת מכשלה רשמית בנושא תהליך בולוניה - היא איננה חברה רשמית במועצת אירופה. ברם המכשלה הזו היא טכנית בעיקרה, וישראל הגישה בקשה לקבל מעמד מיוחד בהקשר זה. התרחבות התהליך וההסכמים הקיימים והצפויים בין אירופה לבין מדינות דוגמת אוסטרליה, ארצות-הברית וסין אמורים לאפשר את שילובן בתהליך של מדינות הים התיכון ומדינות אחרות. מדענים ישראלים מתקבלים זה מכבר למוסדות כלל-אירופיים: פרופ' אילן חת הוא סגן מזכ"ל האיחוד האירופי לענייני המזרח התיכון ומופקד על ההשכלה הגבוהה במדינות האזור, ואילו פרופ' דן דולב התמנה לחבר במועצה המדעית הגבוהה באיחוד האירופי. המדע הישראלי יכול אפוא למצוא לו מקום נכבד בתהליכים אירופיים גם בלי שישראל תהיה חברה קבועה במועצת אירופה.

התמחות בהבנת התהליך

נכון לימים אלה קיימים רק גורמים מעטים בישראל שהתמחו בהבנת תהליך בולוניה על כל חלקיו המורכבים. הגורם המשמעותי ביותר הוא היחידה למחקרים ולקשרי חוץ במל"ג. יחידה

זו הרבתה לעסוק בתהליך והשתתפה בקבוצות ההתמחות וההכשרה האירופית שלו. הדוח שהוגש ב-2010 (Eisman, 2010) מלמד על מאמץ מתמשך ועל פעילות מגוונת, אך דומה שהדברים נעשו רק ברמת המל"ג. לעתים ובאורח ספורדי שותפו בפעילות חוקרים ובעלי תפקידים במערכת ההשכלה הגבוהה, אך לא הייתה התמחות של מי מהם בנושא זה. התהליך לא הוחדר למעגלים הרחבים יותר במערכת, כלומר ברמת האוניברסיטה או המכללה. למעשה אין אף גוף ארצי אשר יוכל ללמד את הנושא ולקדם אותו. קיימים כמה פורומים ברמה שמתחת למל"ג אשר מטרתם לתאם מדיניות בין-מוסדית: פורום רקטורים, פורום מנכ"לים, פורום סגני נשיא למחקר וכן הלאה. לעתים נעשים ניסיונות ללמד ולקדם את הנושא ברמת הפקולטה או בלימודים מתקדמים. עד למועד כתיבת שורות אלה לא הוקם "פורום בולוניה" במערכת ההשכלה הגבוהה, פורום אשר ישמש גוף מנחה ומוביל בהחדרתה של ההכרה בחינוכיות התהליך למוסדות השונים. דומה שמבין כל המוסדות האקדמיים בישראל רק מכללה אחת הציבה לעצמה כמטרה לעמוד בדרישות התהליך, המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון אשר פועלת בבאר-שבע. אין ספק כי היא בבחינת קול קורא במדבר: אם לא יעשו הפעולות הנדרשות ברמה הארצית, ייבלם המאמץ בגבולות הנגב. במקרה כזה לא יתאפשר להציב את המכללה במישור אחד עם מוסדות אירופיים, משום שיחסרו התנאים הכלל-מערכתיים הנחוצים לשם כך.

דוח היחידה למחקרים וקשרי חוץ במל"ג (שם) משקף כוונות רציניות ביותר להשתלב בתהליך ומציין מאות פעולות בין-לאומיות שנעשו בהקשר האירופי-ישראלי. ניכר כי יש כבר תשתית ידע טובה להבנת התהליך ורכיביו, כמו גם תשתית ענפה של קשרים בין-לאומיים ברמה הארצית. תשתית זו מתווספת לגילויים הרבים של שיתוף פעולה אישי ומוסדי עם אירופה במערכת כולה. ברם המל"ג והמוסדות האקדמיים בישראל טרם הגיעו לכלל החלטה על אודות מדיניות ולוח זמנים בהקשר של תהליך בולוניה.

אם כולם מסכימים שהתהליך רצוי, מדוע אנחנו לא שם?

אם קובעי המדיניות בארץ מסכימים כי ראוי לה לישראל להשתלב בתהליך ולהתקרב אליו ככל האפשר, מדוע לא נעשה מאמץ לאומי מרוכז ותכליתי בנושא זה (ולא ברמת ההצהרות בלבד)? האם המאמץ האדיר שהשקיעה המל"ג ביצירת קשרים ובהתחברות לפרויקטים דוגמת "טמפוס" ו"ארסמוס מונדוס" יהיה לשווא? דומה שכיום ישראל אכן נמצאת ברמת ההצהרות, והכוונות אינן מתורגמות לשפת המעשה הנדרש. כל אשר נעשה עד כה כדי לעמוד בדרישות התהליך היה ספונטני, ולא כחלק מתכנית ארוכת טווח הכוללת שלבים, נקודות מבחן ומעברים משלב לשלב. עד עתה בוצע החלק הקל יותר, זה אשר מתאים ממילא לצורכי המערכת בישראל. הגדרת שלושת התארים וההפרדה ביניהם הייתה קיימת בישראל כבר ממילא, כמו גם מתן נקודות הזכות האקדמיות (את קביעת הניקוד יש להתאים לשיטה האירופית). תהליך הערכת

איכותם של המוסדות האקדמיים אמנם קיים בה, אך אינו בלתי-תלוי ואיננו אחיד. אשר לשאר הקריטריונים של תהליך בולוניה, נדרש מאמץ מרוכז ומתואם ברמה הארצית - במוסדות-העל הארציים ובעיקר במל"ג - וברמת המוסדות להשכלה גבוהה.

שלושה רכיבים נחוצים להשלמת הפערים בין המצוי לרצוי: (א) הקמתה של יחידת הערכת איכות ארצית עצמאית (מערכת NQA); (ב) יצירת מנגנון של הכרה בתעודות ממוסדות זרים (מערכת BDS); (ג) האחדה של הדרישות המקצועיות ואפיון (מערכת NQF). **הקמת מנגנון עצמאי להערכת איכות** נראית רחוקה ובלתי-אפשרית כמעט. הראינו לעיל כי במסגרת המל"ג פועלת יחידה להערכת איכות, אך היא אינה עצמאית כלל: היחידה הזו כפופה למל"ג ופועלת במסגרתה, תלויה בתקציביה ובתשתיות השירותים שלה, קטנה מדי ומאמצת רק סוג מוגדר של תהליך ("הערכת איכות עצמית") אשר היא בחרה מתוך כלל האפשרויות בתחום. לצערנו, דומה כי קטנים הסיכויים שהרכיב הזה ישתנה מהותית ויותאם לתהליך האירופי. היחידה התמסדה, התהליך השתרש (ואינו זוכה לאהדה), והוות"ת ממילא אינה מסוגלת לפעול ליישום המלצות הוועדות החיצוניות, המלצות אשר רובן ככולן מעידות בעיקר על הצורך בהגדלת משאבים ובגיוס אנשי סגל, ולעתים נדירות על סגירת תכניות לימודים. **מנגנון של הענקת תעודות, נספחים ואישורים בין-לאומיים**, כפי שהוא מופיע בתהליך בולוניה, אינו קיים כלל בישראל. **האחדה בין הדרישות המקצועיות של כל תחומי הלימוד והענקת תעודה המאפיינת את תחום הלימוד בשפה אירופית (בדרך כלל באנגלית) מצריכות החלטה בדרג הארצי וכפייתה על המוסדות להשכלה גבוהה על ידי המחליטים**, קרי המל"ג. תהליך זה כרוך במאמץ תקציבי עצום וביצירת שפה המשותפת לכל הרכיבים במערכת, והדבר מנוגד כמעט לאופייה של המערכת בישראל. אם באירופה דנים כבר ביצירתה של מערכת הכשרה כלל-אירופית (EQF), הרי בישראל לא נראית באופן אפילו מערכת הכשרה ארצית אשר תביא להאחדת קריטריונים (NQF). התהליך האירופי מורכב מכמה שלבים מדורגים, ואילו בישראל לא דנו בו עדיין!

לפי דוח היחידה למחקר וקשרי חוץ של המל"ג (Eisman, 2010), הדיונים באירופה מזרזים גם תהליכים פנים-ארציים. לתהליך בולוניה יש השלכות על כלל מערכות החינוך בכל מדינה - יש צורך בהתאמת הדרישות והמדדים מהחינוך היסודי ועד לחינוך העל-תיכוני. כפי שצוין לעיל, המטרה היא להגביר את הניידות הפנים-אירופית ולשקף במלואן את האפשרויות התעסוקתיות ברחבי היבשת. המדינות שפיתחו כבר מערכת הכשרה ארצית (NQF) הן צרפת, אירלנד, מלטה ובריטניה. מדינות אשר התהליך נמצא בהן בשלבי פיתוח הן אוסטריה, בלגיה, בולגריה, צ'כיה, גרמניה, דנמרק, אסטוניה, ספרד, פינלנד, הונגריה, איטליה, לטביה, לוקסמבורג, ליטא, הולנד, פולין, רומניה, פורטוגל, סלובניה, סלובקיה ותורכיה. מדינות אשר שוקלות אם לפתח אצלן את המערכת הזו הן יוון, שבדיה, נורבגיה ואיסלנד. וישראל? כאן דומה כי איש לא נתן עדיין את דעתו על הנושא.

סיכום והמלצות

'תהליך בולוניה' הוא תהליך חובק עולם אשר מחייב את ראשי מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל לתת עליו את דעתם, כמו גם לערב בכך במידה רבה את הדרג הפוליטי הרלוונטי. במשך מעט יותר מעשור שנים חולל התהליך מהפכה של ממש במערכת ההשכלה הגבוהה באירופה כולה, והשפעתו ניכרת גם באזורים גאוגרפיים נוספים. אלה שלא ישתלבו בתהליך זה עלולים למצוא את עצמם בפיגור גדול במערכות הגלובליות של מחקר, חינוך, חברה, כלכלה ותעסוקה. יצירתו העתידית הקרבה של "מרחב השכלה גבוהה אירופי" מחייבת הכרעה בדרגים גבוהים, כמו גם במוסדות האקדמיים, בשאלת מקומה של ישראל לנוכח מרחב כזה. לכאורה המערכת בישראל יכולה להתקיים עוד זמן רב בצורתה הנוכחית ולהתאים את עצמה לאו דווקא לאירופה, אלא למאפייני ההשכלה הגבוהה והמחקר הרווחים בארצות-הברית ובמזרח הרחוק. ברם יצירת "ארצות-הברית של אירופה" תשפיע בתוך זמן קצר, ודאי בתחום האקדמי, על מערכות כלכליות, על שווקי התעסוקה של בוגרי המערכת הישראלית ועל תוצריה. אם ישראל רוצה להתקרב למעגלים האירופיים בפוליטיקה, בכלכלה, בתרבות וברלוונטיות של צעיריה לפנים החדשות של היבשת, עליה להקדים ולהיערך לסגירת הפערים הקיימים בינה לבין רכיבי תהליך בולוניה ולהשתלבות מהירה במערכות המתפתחות שם כל העת. להחלטה זו יש השפעה מדינית מרחיקת לכת על מעמדה הבין-לאומי של ישראל, ואולי זו גם הסיבה לחששם של ראשי המערכת האקדמית לעסוק בנושאים פוליטיים-מדיניים. לתהליך בולוניה עשויות להיות השפעות מרחיקות לכת גם על המתרחש בישראל פנימה, משום שהוא יפתח משמעותית כמה תכונות מייצבות במערכות החברה והכלכלה בה (אם אכן ישתלבו מוסדות ופרטים ישראליים ב"מרחב" האירופי החדש):

- הגדלת כושר התחרות (competitiveness) של ישראל כמדינה ושל תושביה כפרטים, דבר שיגדיל את "העוגה הכלכלית" בישראל.
- הכלה (inclusiveness) - חלוקת המשאבים שיצמחו מהגדלת ה"עוגה" לשכבות ולציבורים נוספים, כמו גם הרחבת מעגלי ההשכלה והתעסוקה בארץ ובאירופה.
- היותו של התהליך בר-קיימא (sustainability) והצמיחה שיביא יבטיחו המשכיות וחידוש של משאבים, ואלה יוזרמו למערכת כדי לממש את ההשתלבות בתהליך.
- על מנת שכל אלה אכן יתרחשו, חייבים להתבצע כמה מהלכים ותהליכים מיד ובאופן נחרץ:
- הפצה ושיווק של מידע על אודות תהליך בולוניה ויתרונותיו להנהלות המוסדות האקדמיים, לאנשי הסגל ולמעסיקים במשק הישראלי.
- הכרה פורמלית כלל-מערכתית בצורך להשתלב מעשית בתהליך, לא ברמה ההצהרתית בלבד.
- שילוב הדרג הממשלתי-פוליטי בהחלטה והקמת צוות בין-משרדי אשר ילמד את המשמעויות הפוליטיות, התקציביות והחוקתיות של התהליך.

- הקמת "פורום בולוניה" במערכת ההשכלה הגבוהה אשר יכלול נציגות של המל"ג, האוניברסיטאות והמכללות. על פורום כזה להכין מסמך מחייב אחיד בנושא ההשתלבות בתהליך מנקודת מבט אקדמית: שינוי תקנונים, שמות התארים, לוחות זמנים וכן הלאה. פורום בולוניה ימנה נציגים מטעמו בכל מוסד להשכלה גבוהה בישראל, ואלה יהוו אנשי קשר בין המוסד לבין הפורום, יניעו את המוסדות לצקת תוכן בתהליך, יעבירו חומרי עבודה ויקפידו על קיום לוח הזמנים של התהליך.
 - הקמת מערכת אקדמית חיצונית להערכת איכות. הכוונה היא לרשות ממשלתית או ציבורית (הדוגמה שלנגד עינינו היא משרד מבקר המדינה) אשר תפקח על הערכת האיכות ותמליץ על צעדים מעשיים ליישום דוחות האיכות.
 - קביעת "דרישות קדם והכשרה" בכל מקצוע על ידי משרדי ממשלה.
 - הקמת מנגנון למתן דוחות ונספחים מקצועיים.
- יותר מכול, כמו בכל מהלך גדול שנועד לחולל שינויים עמוקים במערכות אשר מתקדמות באופן סטוכסטי, ואינן יכולות לחרוג ממסגרת החשיבה המוכרת להן, נדרשת מנהיגות נחושה ובעלת חזון ומעוף, כזו החדורה בהכרה בדבר הכרחיות התהליך כדי לשמר את חיותה של המערכת. מנהיגות כזו מתחייבת דווקא בגלל המורכבות והרב-מערכתיות של הטמעת רכיבי תהליך בולוניה במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. על מנת להגיע ל"ארץ המובטחת" עליה לקום מתוך המערכת ולדעת שהיא צריכה להוליך את ה"עם" בדרך חתחתים. ידיעה כזו מחייבת התמודדות עם כוחות פנימיים וחיצוניים חזקים.
- מנהיגות מסוג זה אינה חייבת להיות "שיגעון של איש אחד", מישהו יחיד בדורו, אלא של כל ראשי המערכת - יושב ראש מל"ג, יושב ראש ות"ת, סגניהם וראשי המוסדות להשכלה גבוהה. כשם שנרתמו כל אלה בעבר להתאים את המערכת למציאות המשתנה, כמו למשל בעת הכניסה לעידן המחשב או בעת קליטת העלייה ממדינות חבר העמים אשר הביאה לשילוש מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, עליהם להתאים עתה את המערכת הישראלית לתהליכים המתרחשים בעולם ההשכלה הגבוהה במרחב האירופי.

רשימת מקורות

- Berlin Communiqué (2003, September). *Realising the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education*. Retrieved from <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf>
- Bologna Declaration (1999, June). *Joint declaration of the European Ministers of Education*. Retrieved from http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719bologna_declaration.pdf

- Budapest-Vienna Declaration (2010, March). *European Higher Education Area (EHEA)*. Retrieved from http://www.ehea.info/Uploads/news/Budapest-Vienna_Declaration.pdf
- Buela-Casal, G. (2005). The assessment of quality in the process of European convergence. *Revista Mexicana de Psicología*, 22, 309-317.
- Doyle, S., Gendall, P., Meyer, L. H., Hoek, J., Tait, C., McKenzie, L. & Loorparg, A. (2010). An investigation of factors associated with student participation in study abroad. *Journal of Studies in International Education*, 14(5), 471-490.
- EACEA [Education, Audiovisual and Culture Executive Agency] (2010). *State of play of the Bologna process in the Tempus countries (2009-2010)*. Retrieved from http://eacea.ec.europa.eu/tempus/tools/documents/bologna%20implementation%20report_1005.pdf
- Eisman, G. (2010). *Report for the years 2006-2009*. Jerusalem: Council for Higher Education.
- Rauhvargers, A. (2011). Achieving Bologna goals: Where does Europe stand ahead of 2010. *Journal of Studies in International Education*, 15(1), 4-24.
- Ruffio, P., Heinämäki, P. & Tchoukaline, C. C. (2010). *State of play of the Bologna process in the Tempus countries of the Southern Mediterranean (2009-2010)*. Retrieved from http://eacea.ec.europa.eu/tempus/tools/documents/bologna_implementation_meda_countries_1005.pdf
- Teichler, U. (1997). Higher education in Japan: A view from outside. *Higher Education*, 34(2), 275-298.
- Voegtler, E. M., Knill, C. & Dobbins, M. (2011). To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna process on domestic higher education policies. *Higher Education*, 61(1), 77-94.

ספרים על שולחן המערכת



