



ESF programm „Kutsete süsteemi arendamine“

## Euroopa kvalifikatsiooniraamistikud: õigete seoste loomine

### Riiklike kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamise hoogustumise valguses Euroopas on poliitilisest integratsioonist saamas võtmeprobleem

Õpiväljunditel põhinevate kvalifikatsiooniraamistike kehtestamine on muutunud ülemaailmseks nähtuseks. Euroopa Koolitusfondi (ETF), Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (Cedefop) ja Unesco hiljuti avaldatud ühisaruande kohaselt on raamistikud loodud või praegu loomisel 142 riigis.

8-tasemeline Euroopa kvalifikatsiooniraamistik (*European qualifications framework – EQF*) võimaldab võrrelda eri riikide kvalifikatsioonisüsteeme ning kvalifikatsioonide eri tüüpe ja tasemeid. Praegu teeb EQF-i rakendamise nimel koostööd 36 riiki: lisaks 28 ELi liikmesriigile ka endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Island, Liechtenstein, Montenegro, Norra, Serbia, Šveits ja Türgi.

#### EQF kui võrdlusalus

2013. aasta lõpuks on 22 eespool nimetatud riiki<sup>1</sup> ametlikult sidunud (suhestanud) oma riiklikud kvalifikatsioonitasemed EQF-iga; ülejäänud riikidelt oodatakse selle protsessi lõpuleviimist järgmise kahe aasta jooksul. Selle tulemusel sisaldavad riiklikud tunnistused, diplomid ja Europassi dokumendid viiteid vastavale EQF-i tasemele. Nii toimitakse juba praegu Taanis, Eestis, Iirimaa, Leedus ja Portugalis.

2012/13. aastal läbi viidud välishindamise tulemused kinnitasid, et EQF-i aktsepteeritakse kui riiklikele kvalifikatsiooniraamistikele võrdlusalusust. EQF-i edu võti peitub aga järjepidevuses. Euroopa ja riiklike tasemete seotust tuleb regulaarselt kontrollida; vastastikust usaldust on võimalik saavutada vaid riikidevahelise süstemaatilise teabevahetusega.

#### Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistik

EQF-ga seotud riigid osalevad ühtlasi Bologna protsessis ning rakendavad Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikku (QF-EHEA). Mõned riigid (kokku 17 riiki) on kooskõlastanud QF-EHEA-i põhineva enesertifitseerimise ja EQF-ga sidumise protsessid; see on võimalik tänu **kõikehõlmavale** riiklikule kvalifikatsiooniraamistikule (NQF). Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Portugal ja Sloveenia on koostanud ühisaruanded mõlema raamistiku kohta.

#### EQF kui riiklike arengute katalüsaator

Enne EQF-i vastuvõtmist 2008.<sup>2</sup> aastal oli vaid kolm riiki – Iirimaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik –, kes olid rakendanud õpiväljunditel põhinevad riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud (*National*

<sup>1</sup> Austria, Belgia (FL W), Bulgaaria, Holland, Horvaatia, Tšehhi, Taani, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Island, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Ühendkuningriik.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas. Euroopa Liidu Teataja, C 111, 6.5.2008, lk 1.

*qualifications framework – NQF*). Täna arendavad ja rakendavad neid raamistikke kõik 36 EQF-ga seotud riiki.

See tähendab, et EQF mõjutab seda, kuidas kvalifikatsioone riiklikult klassifitseeritakse ja hinnatakse. Enamikule riikidele tähistab see uut suunda, mis võib mõnikord viia kvalifikatsioonide tähenduse ja omavaheliste suhete ümberhindamiseni. Näitena võib tuua Saksamaa otsust omistada NQF-i 6. tase nii oskustöölise (*meister*) kvalifikatsioonile kui ka bakalaureusekraadile.

## 5. tase

Cedefopi uurimus EQF-i 5. taseme kvalifikatsioonide kohta kaardistab need äärmiselt erinevad kvalifikatsioonid õpiväljundite seisukohast. Uurimuses leitakse, et selline seisukoht mõjutab tööalast edasiminekut (kuna seob tihedamalt kvalifikatsioonid ja tööturu) ning inimeste liikumist kutse-, üld- ja kõrghariduse võimaluste vahel.

### Riikliku kvalifikatsiooniraamistiku loomise neli etappi

Iirimaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi esialgsed kogemused näitavad, et NQF-i võib käsitada pigem katkematu parandamise ringi kui lineaarse jadana. Järgnevalt kirjeldatud neli etappi võivad omavahel kattuda.

**Kavandamine ja väljatöötamine:** NQF-i aluspõhimõtete, strateegiliste eesmärkide ja ülesehituse väljatöötamine. 2013. aasta lõpuks on enamik 36 riigist kehtestanud oma raamistike üldise struktuuri. **Ametlik kasutuselevõtt:** hõlmab ametliku mandaadi kasutusele võttu, näiteks riikliku kvalifikatsiooniraamistiku seadus, olemasoleva seaduse muutmise, määrus või muu administratiivne otsus. Praeguseks hetkeks on ametlikult kasutusele võetud 24 raamistikku, viimati Horvaatias; Hispaania, Rumeenia, Soome ja Rootsi teevad ettevalmistusi ametlikuks kasutuselevõtuks. **Varajane kasutamise etapp:** institutsioonidelt nõutakse vastavuse tagamist NQF-i struktuuridele ja meetoditele. Ametliku kasutuselevõtu järel tegelevad riigid raamistiku praktiliste küsimustega, nagu huvirühmade roll ja vastutus, ning töötavad välja kriteeriumid ja korra kvalifikatsioonide jaotamiseks NQF-i tasemetele. Sellesse etappi on tänaseks jõudnud 11 riiki: Belgia (flaamlased), Eesti, Saksamaa, Island, Läti, Leedu, Luksemburg, Holland, Norra, Poola ja Portugal. **Edasise kasutamise etapp:** NQF moodustab riikliku kvalifikatsioonisüsteemi lahutamatu osa ning see on võrdlusaluseks avalikule ja erasektorile ning üksikisikutele. Sellesse etappi on jõudnud viie riigi raamistikud: Taani, Iirimaa, Prantsusmaa, Malta ja Ühendkuningriik.

EQF-le sarnanevad 8-tasemelised raamistikud on kasutusele võtnud 28 riiki, ülejäänud riigid rakendavad 5-, 7-, 9-, 10- ja 12-tasemelisi kvalifikatsiooniraamistikke. Kuus riiki on kasutusele võtnud osalised NQF-d, mis hõlmavad vaid teatud tüüpi kvalifikatsioone. Kolmkümmend riiki tegelevad **kõikehõlmava riikliku kvalifikatsiooniraamistiku** väljatöötamisega, mis hõlmaks kõiki kvalifikatsioonitüüpe ja -tasemeid.

### Ühe riigi edusammud: Taani

Taani võttis kõikehõlmava NQF-i (kaheksatasemelise) kasutusele 2009. aastal ning sidus selle EQF-iga 2011. aastaks. Taani NQF-i võib pidada toimivaks ning õppijatele järjest enam läbipaistvamaks

süsteemiks. 2013. aasta jaanuaris hakkas Taani väljastama kutsehariduse kvalifikatsioone, mis viitasid arusaadavalt riiklikele ja Euroopa tasemetele. NQF on nii kutseõppe kui ka kõrghariduse kvalifikatsioonide väljatöötamise lähtepunkt. NQF-i tasemeid kasutatakse ka riiklike kvalifikatsioonide andmebaaside struktureerimiseks, mis võimaldab õpitulemustel põhinevast lähenemisest laiemalt aru saada. 2013. aastaks olid riiklikud huvigrupid raamistikust teadlikud (70% vastanutest vastasid välishindamisele „tean seda hästi“).

### **Õpiväljundite rakendamine praktikas**

Õpiväljunditel põhinevate NQF-i tasemete kirjeldused ei ole kõigis riikides ühesugused. Hiljuti läbi viidud Cedefopi uuring<sup>3</sup> näitas, et strateegiaid on mitmeid.

Mõned riigid, nagu Eesti ja Portugal, kasutavad EQF-i tasemete kirjeldusi vahetult. Mõlemad riigid koostavad ka selgitavaid tabeleid või juhiseid, milles tuuakse ära üksikasjalikumad tasemete kirjeldused.

Teine rühm riike (Taani, Soome, Ungari, Island, Norra, Poola, Rumeenia ja Rootsi) süvendavad EQF-i tasemete kirjeldusi, et tuua paremini esile riikliku süsteemi keerukus või rõhutada riiklike prioriteete. Näiteks terminit „kompetents“ tõlgendatakse mitmel erineval moel: alates üldisest kompetentsidest (Norra) kuni sotsiaalsete kompetentsideni (Poola) või holistilise kontseptsioonini, mis hõlmab kogu teadmiste, oskuste ja hoiakute ulatust (Belgia, Saksamaa, Holland). Muud riigid (Soome, Island ja Malta) põimivad ELi võtmekompetentsid riiklikesse tasemete kirjeldustesse.

### **Väliskvalifikatsioonide lisamine**

Enamiku NQF-de lähtepunktiks on riiklikult reguleeritavad ja omistatavad kvalifikatsioonid. Ent viimasel ajal on muutunud oluliseks väliskvalifikatsioonide ehk muude organisatsioonide poolt omistatavate kvalifikatsioonide küsimus.

Hiljutise uurimuse kohaselt plaanib kolmandik EQF-i raames koostööd tegevast 36 Euroopa riigist oma riiklike kvalifikatsiooniraamistikke laiendada hõlmamaks suuremat hulka tunnustusi, diplomeid ja kvalifikatsioone. Sellise sammu astumine võimaldab saada paremat ülevaadet olemasolevatest kvalifikatsioonidest ning võib tugevdada sidet reeglina avaliku sektori poolt võimaldatava esmase õppe ning tööturu poolt pakutava jätkuõppe vahel. Kõik riigid rõhutavad vajadust tugeva kvaliteedi tagamise süsteemi järele; mõned riigid, nagu Holland, Austria ja Rootsi, tegelevad juba praegu kvaliteedi tagamise kriteeriumite väljatöötamisega.

### **Rahvusvahelised kvalifikatsioonid**

Eriküsimus on rahvusvaheliste organisatsioonide, ühingute ja ettevõtete poolt kehtestatavad ja väljastatavad kvalifikatsioonid. Nende väärtus tööturul ja ühiskonnas ei ole selge, kuna riiklikud asutused ei anna sellistele kvalifikatsioonidele otsest tagatist.

### **Tunnustamise järjest kasvav olulisus**

---

<sup>3</sup> Cedefop (2013). Euroopa riikide kvalifikatsiooniraamistike analüüs ja ülevaade (*Analysis and overview of NQF level descriptors in European countries*).

Paljud riigid näevad loodavates NQF-des võimalust mitteformaalse ja informaalsete õppimise tunnustamise ja riiklike kvalifikatsioonisüsteemide tõhusamaks integreerimiseks. Tunnustamine võimaldab õppijatel omandada kvalifikatsiooni pikema aja jooksul ja erinevates õpikohtades ning muudab riikliku süsteemi paindlikumaks. Nimetatud integratsioon on võimalik kahel tingimusel: tunnustamiseks tuleb kasutada samu standardeid kui tavakvalifikatsiooni puhul ning standardites tuleb määratleda õpiväljundid.

Mõned riigid (sh Hispaania ja Holland) on kasutusele võtnud kutsehariduse ja kutsekvalifikatsioonide ühtsed standardid ning järjest enam tunnustatakse ka kõrgharidust.

Kui ametlik tunnustamine kuulub riikliku poliitika valdkonda, siis üksikisikuid hindavad programmi eesmärkide raames eraldiseisvad asutused. Selle tulemuseks on praktikate mitmekesisus, mille tõttu on inimesel raske hinnata, kas kõrgharidusasutused arvestavad mitteformaalset ja informaalset õpet.

Enamikul EQF-i raames koostööd tegevast 36 riigist tuleb veel luua selge seos riiklike kvalifikatsiooniraamistike ja tunnustamise kriteeriumite vahel. Euroopa Nõukogu 2012. aasta soovitus mitteformaalse ja informaalsete õppe valideerimiseks annab riikidele tuge kvalifikatsiooniraamistike ja tunnustamise vahelise sideme tihendamiseks.

### **Eesiseisvad ülesanded**

Riiklike kvalifikatsiooniraamistike rakendamine on alles algusjärgus ning nende pikaajaline mõju ei ole veel selge. Tagamaks, et riigid ja õppijad saaksid täit kasu raamistike eelistest, peavad poliitikakujundajad keskenduma kolmele teemale: **nähtavus, integratsioon ja seotus tööturuga**.

- Tavakodanikud – õpilased, üliõpilased, lapsevanemad, töötajad ja tööandjad – ei ole alati teadlikud NQF-de olemasolust. Mõned riigid (nt Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Portugal ja Ühendkuningriik) võtavad meetmeid teadlikkuse tõstmiseks: näiteks lisavad NQF-i ja EQF-i tasemed uutele tunnistustele, diplomitele, Europassi dokumentidele või kvalifikatsioonide andmebaasidesse.
- Kui NQF-ide eesmärk on parandada hariduse kättesaadavust, lõhkuda alamsüsteemide vahelisi barjääre ning anda tuge uuendatud õppekavade ja hindamismeetodite väljatöötamisele, siis tuleb need integreerida muude poliitiliste küsimustega, nagu tunnustamine, juhendamine, õppekavareform ja arvestuspunktide ülekandmise kord.
- Kuigi suur osa NQF-est on hariduse põhised, tuleb need laialdasema tunnustamise eesmärgil siduda tööturu osalistega. Raamistike avamine väliskvalifikatsioonidele, sh erasektorist tulevatele, soodustab tööandjate ja haridusasutuste vahelist dialoogi.
- NQF-est puudutavate otsuste vastuvõtmise protsessis peaksid sotsiaalpartnerid osalema kõigis etappides. Kavandamise etapis tuleb neil osaleda tasemete kirjelduste määramises; kasutuselevõtu etapis aitavad nad määrata, millised kvalifikatsioonid tuleks erinevatele tasemetele jaotada. Praktikast eeldab poliitiline integratsioon ja tööturu kaasamine tihedat koostööd erinevate ministeeriumide ja ametite vahel.

Nagu alati, on suurem väljakutse ühendada poliitika ja vahendid üheks tervikuks. Kvalifikatsioonid ei ole kunagi pelgalt haridusvaldkonna teema.