

Teiste riikide praktikad kvalifikatsiooniraamistike rakendamisel

Käesolev ülevaade põhineb Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse Cedefop 2015 ülevaatel¹. Tegemist on viienda väljaandega sellest alates, kui Cedefop hakkas regulaarselt jälgima riiklike kvalifikatsiooniraamistike arengut. Ülevaade põhineb 42 riikliku kvalifikatsiooniraamistiku (RKR-i) kohta kogutud tõenditel². Tähelepanuväärne on, et riigid näevad kvalifikatsioonisüsteemides üha tõhusamat vahendit mitte ainult kvalifikatsioonide, vaid ka elukestva õppe süsteemi reformimiseks.

Euroopa elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistik (EQF) on läbinud esmase arengu ja ametliku vastuvõtmise perioodi ja on üha enam hakanud ka tegelikult toimima. RKR-d on mõnedes riikides muutumas kvalifikatsioonisüsteeme kirjeldavast vahendist neid uuendavaks ja reformivaks tööriistaks. Kui Iirimaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia raamistikud välja arvata, on Euroopa RKR-d noored, olles Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 2008. aasta EQF-i soovitusel ajendatuna arenenud põhiliselt viimase aastakümne jooksul. Nende noorte raamistike tulevane mõju sõltub nende võimest pakkuda lisaväärtust lõppkasutajatele – olgu nendeks siis õppijad, lapsevanemad, koolituse pakkujad, tööandjad või muud sihtrühmad.

Poliitiline tahe RKR-de arendamiseks ja ellurakendamiseks on tugevnenud. Seda ei näita mitte ainult ametlikult vastu võetud RKR-de kasvav arv, vaid ka see, et üha rohkem raamistikke on jõudnud rakendusetappi ning neid täidetakse kvalifikatsioonidega. Kõige olulisemateks eduteguriteks on seejuures õpiväljunditel põhineva lähenemisviisi rakendamine ja sidusrühmade, sh sotsiaalpartnerite laienev toetus.

Kõikehõlmavad RKR-d, mis sisaldavad igal tasemel ja igat tüüpi kvalifikatsioone, on leidnud laialdast tunnustust kui oluline abivahend elukestva õppe strateegiates, olles avatud kvalifikatsioonidele, mis on omandatud mitteformaalse ja informaalse õppe kontekstides. Koos õpiväljundite põhise lähenemise süstemaatilise toetamisega võimaldavad RKR-d vähendada barjääre õpiteede valikul ja edendada paindlikumaid elukestva õppe süsteeme. Kõige selle elluviimiseks tuleb välja töötada pikaajalised rakendusstrateegiad, mis võimaldavad raamistikel saada täielikult integreeritud ja usaldusväärseteks instrumentideks riiklikul tasandil.

Ometi on uued RKR-d ikka veel haavatavad ja nende pikaajaline mõju pole mingil juhul garanteeritud. Esiteks, pole nende olemasolu tavalistele kodanikele kuigi hästi teada. Teiseks, suhtuvad teatud rühmad õpiväljundite põhisesse lähenemisse ikka veel skeptiliselt, väites, et õpiväljunditele orienteeritus tõmbab tähelepanu eemale pedagoogikalt ja õppimise sisult. Kolmandaks, on olemas oht, et RKR-e ei võeta kui piisavalt pikaajalist perspektiivi riigi tasandil, vaid kui lühiajalist ja ametlikku reaktsiooni Euroopa algatusele.

Riikliku kvalifikatsiooniraamistiku arenguetapid

EQF-i rakendamise protsessist osa võtvad riigid on RKR-ide arendamisel ja ellurakendamisel jõudnud erinevasse etappi, nagu joonisel 1 näidatud. Etappide esitamine ringikujuliselt näitab, et RKR-i arendamine ja rakendamine on kestav ja korduv protsess ning et selle asjakohasus ja mõju sõltuvad pidevast tagasisidest sidusrühmadelt ja kasutajatelt.

Kavandamine ja arendamine

See etapp on ülioluline RKR eesmärkide, põhiprintsiipide ja struktuuri paikapanemisel. See on ka etapp, kus protsessi võtavad (või ei võta) omaks olulised sidusrühmad. Enamik Euroopa riike on selle

¹ *Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries.*

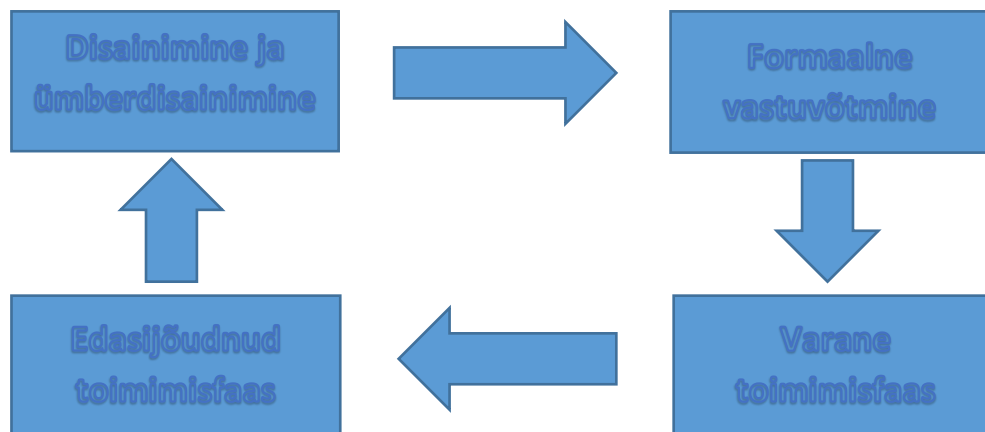
<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6127>

² *European inventory on NQF.*

<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/countryreports/european-inventory-on-RKR>

etapi edukalt läbinud, olles ehitanud oma raamistikele kontseptuaalse ja tehnilise vundamendi (reeglina riiklike tavade kohaselt kirjeldatud tasemete määratlused ja kvalifikatsioonitüübid). See etapp eeldab tavaliselt kombinatsiooni tehnilisest arendustööst ja dialoogist/konsulterimisest sidusrühmadega. Viimane on eriti oluline, et tekitada omanikutunnet nendel, kes ei ole harjunud koostööd tegema. 2014. aasta lõpuks võib Bosnia ja Hercegovina, Küprose, Itaalia, Liechtensteini, Serbia, Slovakkia ja Hispaania liigitada ülesehitus- ja arendustegevusega tegelevateks maadeks, ehkki mõned olid selles osas edasijõudnumad kui teised.

Joonis 1. Kvalifikatsiooniraamistiku arenguetaapid



Allikas: Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries. Cedefop, 2015.

Ametlik vastuvõtmine

Paljudes riikides on ametlik vastuvõtmine olnud aeganõudvam kui ennustatavad viivitused seoses rakendamiseiga. Ametlik vastuvõtmine tähendab erinevates maades erinevaid protseduure, alates RKR-i seaduse kehtestamisest muudatustena olemasolevas seadusandluses kuni piiratud haldusnormideni. Ehkki formaadid on riikide lõikes erinevad, sõltuvalt siseriiklikust poliitilisest ja õiguslikust taustast ning kultuurist, on formaalne vastuvõtmine siiski üldjuhul vajalik, et liikuda edasi toimimisfaasi poole. Võrreldes 2013. aastaga on antud valdkonnas täheldatud märkimisväärseid edusamme: 29 RKR-i on ametlikult vastu võetud (23 aastal 2013).

Üleminek varajasest toimimisfaasist edasijõudnud toimimisfaasi

Toimimisfaasi jõudmine tähendab, et raamistik on ametlikult omaks võetud kui püsival ja nähtaval kohal olev osa riiklikust kvalifikatsioonisüsteemist ning et selle põhimõtteid edendatakse ja rakendatakse aktiivselt ellu. Õpiväljunditel põhinev RKR võimaldab edasijõudnud toimimisfaasis ligipääsu kõikidele riiklikele kvalifikatsioonidele. See tähendab, et raamistik mitte ainult ei paku üldist kaardistust õppijatele ja lapsevanematele kasutamiseks (toetades läbipaistvust ja edenemist), see pakub lähtekohta ka standardite ja õppekavade arendamiseks ning läbivaatamiseks ja õpiväljundite põhise lahenemisviisi järjepidevaks rakendamiseks õpetamisel ja õppimisel.

Toimivad raamistikud aitavad üha enam kaasa ka mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamisele, toetades seeläbi elukestva ja elupõhise õppe kontseptsiooni. Edasijõudnud toimimisfaasi jõudmine tähendab kokkulepete sõlmimist jagatud vastutusvalade kohta erinevate sidusrühmade vahel ja raamistiku rolli määratlemist elukestva õppe ja tööhõive kontekstis. Selguse loomise kõrval haldus- ja eelarvealastes kokkulepetes on vajalik ka kokkulepe erinevate kvalifikatsioonide suhtelise väärtuse kohta ja selle kohta, kuidas neid paigutada RKR-i poolt sisse viidud hierarhiasse.

Ülevaade riiklike kvalifikatsiooniraamistike arengust ja põhisuundumustest

Praegu arendavad 38 riiki välja 42 RKR-i. Olukorda novembris 2014 peegeldavad järgmised arvud:

- 34 riiki töötavad kõikehõlmava raamistiku loomise nimel, mis kataks igat tüüpi ja igal tasemel kvalifikatsioonid (30 aastal 2013);
- Neli riiki on disaininud RKR-i, mis hõlmab piiratud valikut kvalifikatsioonitüüpe ja -tasemeid või üksikutest eraldi toimivatest raamistikest koosnevat süsteemi;
- 29 RKR-i on ametlikult vastu võetud (24 aastal 2013);
- 29 riiki on vastu võtnud kaheksatasemelise raamistiku (28 aastal 2013);
- 18 riiki on jõudnud oma tegevuses toimimisfaasi (16 aastal 2013): neist seitsmes – Belgias (fl), Taanis, Iirimaa, Prantsusmaal, Maltal, Madalmaades ja Ühendkuningriigis – on RKR-id täielikult toimivad (viis aastal 2013);
- 26 riiki on esitanud sidumisaruanded, mis näitasid, kuidas nende RKR-d on suhestatud EQF-ga;
- 24 RKR-i on seotud Bologna raamistikuga, 14 ühiselt EQF-sidumisega;
- Üheksa maad viitavad väljastatavatel tunnistustel, diplomitel ja Europassi dokumentides EQF-i tasemetele (kuus aastal 2013).

EQF on olnud põhiliseks katalüsaatoriks õpiväljunditepõhiste RKR-de kiireks arenguks ja rakendamiseks Euroopas. Kõik riigid näevad vajadust RKR-de loomiseks, mis seob riiklikud kvalifikatsioonitasemed EQF-ga läbipaistval ja usaldusväärsel moel. Detsembriks 2014 oli 23 riiki viidanud oma riiklike kvalifikatsioonitasemete puhul EQF-le: Austria, Belgia (fl ja pr), Bulgaaria, Horvaatia, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Island, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Montenegro, Madalmaad, Norra, Poola, Portugal, Sloveenia ja Ühendkuningriik. Lisaks sellele pidasid Kreeka, Küpros ja Rumeenia dialoogi EQF nõuanderühmaga (*EQF Advisory Board*) oma aruannete lõpuleviimise osas. Ülejäänud riike oodatakse seda eeskuju järgima aastal 2015. Tasub märkida, et EQF-i rakendamise protsessi lülitunud riikide arv tõusis 2014. aastal 36-lt 38-le.

Kuigi algse eesmärgi saavutamine (RKR-de sidumine EQF-ga aastaks 2010) ebaõnnestus, on protsess siiski osutunud poliitiliselt edukaks, sest osalevad riigid toetavad aktiivselt üldisi eesmärgi. Viivitusi on põhjustanud ressursse neelav kombinatsioon RKR-de arendamisest ja sidumisest EQF-ga.

RKR-de areng Euroopas peegeldab ka Bologna protsessi ja kokkulepet rakendada kvalifikatsiooniraamistikke Euroopa ühtses kõrgharidusruumis (*QF-EHEA*). Detsembriks 2014 oli 24 riiki sertifitseerinud (*self-certified*) oma kõrgharidus kvalifikatsiooniraamistike vastavuse QF-EHEA põhimõtetele. Austria, Bulgaaria, Horvaatia, Eesti, Island, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Montenegro, Norra, Poola, Portugal ja Sloveenia on esitanud ühised aruanded mõlema protsessi kohta, mis kajastavad kõikehõlmava RKR-i rakendamise prioriteetsust. Eeldatakse, et enamik riike, kes valmistuvad oma RKR-i sidustama EQF-ga, valivad sama lähenemisviisi. Selline areng näitab tihedat koostööd Euroopa kahe kvalifikatsiooniraamistike puudutava algatuse vahel, mida ilmestavad regulaarsed koosolekud EQF rakendamise riiklike koordineerimiskeskuste ja Bologna raamistiku koordineerivate vahel.

Poliitika põhiprintsiibid ja RKR-de eesmärgid Euroopas

Euroopa RKR-de kiiret arengut viimase kümnendi jooksul võib seletada kahe põhilise tõukejõuga. Enamikku RKR-e käsitati algul kui instrumente kvalifikatsioonide võrreldavuse parandamiseks Euroopas ja rahvusvaheliselt, seega kui otsest reageerimist EQF-le. Siiski on RKR-de areng tõusvas joones haakunud riiklike prioriteetidega, mõnedel juhtudel otseselt haridusreformide toetajana. Järjestatuna riikide poolt viidatud esinemissageduse järgi, illustreerivad alljärgnevad RKR-i loomise ja rakendamise eesmärgid kombinatsiooni Euroopa-poolsest „tõukamisest“ ja riiklikust „tõmbamisest“:

- RKR-d on kõigi riikide jaoks põhiliseks vahendiks kvalifikatsioonisüsteemide läbipaistvuse ja võrreldavuse tõstmisel ning Euroopa-ülene koostöö EQF-i kaudu hõlbustab seda;

- Enamiku riikide jaoks on RKR-d olulised õpiväljunditepõhise lähenemisviisi tugevdamisel kogu elukestva õppe süsteemis. Mitmes riigis nagu Austria, Belgia (pr), Horvaatia, Saksamaa, Kreeka, Ungari. Island, Malta, Madalmaad, Norra ja Türgi, on õpiväljundite põhised kvalifikatsioonid sisse viidud mitte ainult kvalifikatsioonide läbipaistvuse ja võrreldavuse tõstmise eesmärgil, vaid ka õppijakesksete õpetamistavade toetamiseks, eelkõige muutes standardite, õppekavade ja hindamisviiside määratlemist ning kasutamist;
- Enamik riike peavad RKR-e oluliseks elukestva ja kõiki valdkondi hõlmava õppe poliitikate ja tavade tugevdamisel. Saksamaa, Rumeenia ja Türgi näevad RKR-e kui vahendit, mis võiks aidata suurendada juurdepääsu formaalsele ja mitteformaalsele õppele ning võimalust nende edasiarendamiseks. Õpiväljunditepõhised kvalifikatsioonitasemed annavad ühtse lähtekoha mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamiseks. Austria, Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Island, Itaalia, Luksemburg, Norra ja Portugal pööravad erilist tähelepanu kvalifikatsioonisüsteemide võimalikule rollile tunnustamise edendamisel;
- Ülalpool tooduga haakub ootus, et RKR-d annavad lähtekoha ka kvalifikatsioonide kvaliteedi tagamiseks. Ehkki kvaliteedi tagamise eeskirjad on kõigis riikides juba olemas, võimaldab kõikehõlmavate õpiväljunditepõhiste raamistike juurutamine paremini võrrelda institutsioone, alamsüsteeme ja võimet tegelda üldise järjepidevuse ning kvaliteediga elukestva õppe vallas. Belgia (fl), Horvaatia, endise Jugoslaavia, Makedoonia Vabariik, Kreeka ja Rumeenia rõhutavad just seda strateegilist eesmärki;
- Mitmed riigid näevad RKR-i kui vahendit sidusrühmade vahelise koostöö tugevdamiseks ja tihedama seotuse loomiseks tööturuga. Samal ajal kui kõik see on seotud nihkega õpiväljundite suunas, pakuvad raamistikud ka uut dialoogi- ja koostööplatvormi, mis aitab leida lahendusi sektori- ja institutsiooniülestele probleemidele. Kõikehõlmavad RKR-id võivad siin olulist rolli mängida.

Alljärgnevad eesmärgid on loetletud vaid ühes või mõnes riigis:

- Saavutada kutsehariduse ja kõrghariduse võrdne prestiiž (Saksamaa, Kreeka, Šveits);
- Tagada koolitusnõudluse ja -pakumise parem vastavus (Eesti);
- Tõsta elukestva õppe süsteemi vastavust individuaalsetele vajadustele (Ühendkuningriik);
- Edendada keskhariduse omandamist (Portugal).

Ehkki loetelu ei ole täielik, annab see ülevaate eesmärkide skaalast, mille nimel Euroopa RKR-id tegutsevad. Teekond eesmärkidest tegeliku mõjutamiseni võib küll olla pikk, kuid enamik raamistikke tundub praeguseks olevat valmis muutusteks. Kuigi vaid üksikutel juhtudel viidatakse õigusruumi reformidele, toimivad raamistikud üha aktiivsemalt katalüsaatoritena õpiväljunditele üleminekul ning sektoreid ja institutsioone hõlmava dialoogi algatamisel. Hiljutine Cedefop'i uuring³ näitas, et õpiväljunditele üleminekul on toimunud 33-s Euroopa riigis. Suures osas on seda toetanud ja hõlbustanud RKR-d.

Me saame eristada edasijõudnud ja varajasse toimumisfaasi jõudnud riike järgmiselt:

- seitse raamistikku – Belgias (fl), Taanis, Iirimaa, Prantsusmaal, Maltal, Madalmaades ja Ühendkuningriigis – on jõudnud edasijõudnud toimumisfaasi. Need RKR-d leiavad kasutust elukestva õppe süsteemis ja tööhõiveasutustes, et struktureerida informatsiooni kvalifikatsioonide kohta ja muuta see lõppkasutajate (õppijate, töövõtjate, õpetajate, juhendava ja nõuandva personali) jaoks nähtavaks riiklike andmebaaside ja muude olemasolevate vahendite abil. Mõned raamistikud, nagu näiteks Inglise CQF (praegu läbivaatamisel, vt Lisa) ja Prantsusmaa raamistikud mängivad reguleerivat rolli ja sätestavad kvalifikatsioonipakkujatele nõudeid, toimides seega värvavalvurina riiklike süsteemide vahel.

³ *Application of learning outcomes approaches across Europe.* <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3074>

Toimivad raamistikud pakuvad võrdluslust õpiväljundite rakendamiseks ja standardite ning õppekavade läbivaatamiseks. Õpiväljunditel põhinevaid kvalifikatsioonitasemeid kasutatakse kõigi tasemete institutsioonide järjepidevuse tugevdamiseks;

- 11 riiki on jõudnud varajasse toimumisfaasi: Belgia (de), Horvaatia, Eesti⁴, Saksamaa, Island, Läti, Luksemburg, Montenegro, Norra ja Portugal. Need riigid töötavad praegu RKR-i praktilise rakendamise kallal, eelkõige juhtimisstruktuuride peenhäälestusega, jätkates ja lõpule viies kvalifikatsioonide tasemete määramist ning koostades vastavaid andmebaase. Saksamaa on pööranud erilist tähelepanu raamistiku jaoks kasutatavate kvaliteedi tagamise kriteeriumide arendamisele, näiteks mitteformaalse õppe ja mitteriiklike kvalifikatsiooni (*private qualifications*) osas. Need raamistikud peavad suutma tõestada oma lisandväärtust lõppkasutajate jaoks, eelkõige õppijate, lapsevanemate ja tööandjate jaoks.

RKR-d peavad pidevalt arenema, et jääda asjakohaseks ja lisada kvalifikatsioonisüsteemile täiendavat väärtust. Joonis 1 näitab kujukalt RKR arengu tsüklilist iseloomu, osutades vajadusele pidevalt hinnata ja üle vaadata raamistiku disaini, kontseptuaalset alust ning sidusrühmade kaasatust ja saada nendepoolne heakskiit. Kui enamik Euroopa raamistikke on ikka veel esimese ringi lõppjärgus, siis mõned varasemad raamistikud, eelkõige Ühendkuningriigis ja Iirimaa, on jõudnud hindamise ja kokkuvõtete tegemise etappi.

Hindamistulemused näitavad selgelt vajadust RKR-de väärtust pidevalt hinnata ja vajadusel tegevust revideerida. Šotimaa ja Iirimaa näited on julgustavad, olles eeskujuks selle kohta, kuidas raamistikud jõuavad lõppkasutajateni: õppijateni, lapsevanemateni ja haridusala spetsialistideni. Inglismaa QCF (*Qualifications and Credit Framework*) ja Walesi CQFW (*Credit and Qualifications Framework for Wales*) näitavad, mil viisil raamistike edasine rakendamine ja mõjujõu suurendamine vajavad olemasolevate strateegiatega revideerimist. Walesi puhul takistab nõrk integreerumine elukestva õppe süsteemi raamistikul kasutada oma täit potentsiaali. QCF-i puhul on teatud elemendid (arvestuspunktid) küsitavad ja vajavad põhjalikumalt ümbertöötamist (vt Lisa). QCF-i areng näitab ka, kuidas poliitika prioriteedid raamistikku mõjutavad; valitsuse prioriteedid on selgelt muutunud alates sellest, kui raamistik 2000ndate keskel kavandati ja juurutati.

RKR-d Euroopas: ühised tunnused ja väljakutsed

Nüüd, kui enamikus Euroopa maades on RKR-ide esialgne tehniline ja kontseptuaalne väljakujundamine lõpule viidud, joonistuvad välja järgmised ühised tunnused:

- RKR-id on algselt (38-st riigist 34-s) kavandatud kõikehõlmavaks ja tegelema igat liiki haridusega (kutseharidus, kõrgharidus ja üldharidus). Ülejäänud neli riiki – Tšehhi Vabariik, Prantsusmaa, Itaalia ja Šveits – on arendanud oma raamistikke piiratud ulatuses või eelistanud arendada ja rakendada omaette raamistikke kutse- ja kõrghariduse jaoks. Saksamaa ja Austria on nõustunud kõikehõlmava raamistiku printsiibiga, kuid on valinud samm-sammulise edenemise, kus mõned kvalifikatsioonid (näiteks gümnaasiumi lõputunnistused) ootavad veel lahendust;
- kõikehõlmavaid Euroopa RKR-e võib kirjeldada kui „lõtvu raamistikke“, mis võimaldavad mahutada tervet rida erinevates elukestva õppe süsteemi osades sisalduvaid mõisteid, väärtusi ja traditsioone, mida raamistik katab. Kas raamistik on lõtv või tihke, sõltub antava kvalifikatsiooni poolt täidetavate tingimuste rangusastmest. Lõdvad raamistikud kasutavad kõikehõlmavaid tasemekirjeldusi, mis kehtivad kõigis alamsüsteemides, kuid võimaldavad siiski igas alamraamistikus kindlat „spetsialiseerumist“. Tihked raamistikud on reeglina reguleerivad ning määravad kõigi sektoris kohaldatavate kvalifikatsioonide jaoks ära ühtsed

⁴ Cedefop'i 2016.a uuring „*European inventory of national qualifications frameworks*“ liigitab Eesti RKR-i edaisjõudnud arengufaasi jõudnuks.

kirjeldused. Raamistike varasemate versioonide näited Lõuna-Aafrikast ja Uus-Meremaalt näitavad, et katsed luua tihkeid „sama-sobib-kõigile“ variante tekitasid tugevat vastuseisu ja õõnestasid RKR-de üleüldist rolli. Need kogemused tõid kaasa raamistike üldise ümberhindamise, osutades vajadusele kaitsta mitmekesisust. Vastupidise näitena põhineb enamikus riikides formaalsete kvalifikatsioonide lülitamine RKR-desse sektoripõhistel õigusaktidel, mitte ühtsetel tervet raamistikku katvatel reeglitel. Seda illustreerib Poola raamistik, kus üldisi riiklikke parameetreid täiendavad detailsemad üld-, kutse- ja kõrghariduse alamsüsteemidele omased tasemekirjeldused. Kui teistes raamistikes pole selgesõnaliselt teisiti määratud, kehtib sama põhimõte kogu Euroopas;

- RKR-d on ülekaaluka arvamuse kohaselt oluliseks vahendiks riiklike elukestva õppe strateegiate toetamisel, eriti olles avatud kvalifikatsioonidele, mida antakse mitteformaalsetes õppekontekstides, edendades mitteformaalse õppe tunnustamist ning vähendades barjääre haridustasemetel vahel. Kõikehõlmavate raamistike üldine perspektiiv on ülioluline elukestva õppe eesmärkide saavutamisel;
- enamikus riikides on kasutusele võetud kaheksatasemelised raamistikud. Kolmeks erandiks on hiljuti loodud RKR-d Islandil ja Norras, millel on seitse taset, ja Sloveenias, kus kasutatakse 10 taset. Norra seitsmetasemeline raamistik vastab formaalhariduse struktuurile, kus allpool RKR/EQF 2. taset ei ole ühtki kvalifikatsiooni. Üks põhjustest, miks Sloveenia kasutab 10 RKR-i taset, on see, et nii oli hõlpsam raamidesse mahutada endised kvalifikatsioonid nagu *magister znanosti*. Struktuuride sarnasus enamikes riikides näitab, et RKR-de rahvusvahelist võrreldavust loetakse prioriteediks;
- Kui kõik riigid rõhutavad, et nende RKR-ide eesmärk on riiklike kvalifikatsioonisüsteemide läbipaistvuse ja võrreldavuse parandamine, siis paljud riigid peavad RKR-e ka järk-järgulisele reformimisele kaasaaitajaks, eelkõige üleminekuks õpiväljundite põhisele ning koostöö ja dialoogi parandamiseks sidusrühmadega;
- ehkki raamistike kavandamise ja arendamise on kaasatud erinevad sidusrühmad, tegelevad RKR-d põhiliselt elukestva õppe süsteemi vajadustega ja väiksemas ulatuses ka tööturuga ning neid peetakse ainult osaliselt oluliseks töötajate ja tööandjate jaoks;
- kõik riigid on kasutusele võtnud õpiväljunditel põhinevad tasemekirjeldused, mis vastavad EQF-i tasemekirjeldustele (teadmised, oskused, iseseisvuse ja vastutuse ulatus). Samas ühendavad paljud riigid sellega ka erinevaid sisendeid (õpikogemuse pikkus, õppeasutuse tüüp) ja rõhutavad, et need kaks lähenemisviisi täiendavad, mitte ei välista üksteist;
- Cedefop'i uuringud näitavad, et RKR-ide rollid ja ülesanded erinevad riigiti ja sektoriti – alates (piiratud arvust) reguleeriva funktsiooniga raamistikest kuni (enamike) raamistikeneni, millel on kirjeldav ja klassifitseeriv iseloom. Jõudnuna toimimisfaasi võtavad paljud raamistikud siiski üle reformielemente. Kui riigid on need dimensioonid ühendanud, muutuvad RKR-d riiklike süsteemide osadeks ja kajastavad seega riiklikku tausta, väärtusi, traditsioone ja eesmärke. See tuleb eriti ilmsiks viisis, mille riik on rakendanud ja millega riiklike tasemekirjeldusi edasi arendanud. See viis ongi praegu kasutusel enamikus riikides.

Õpiväljunditel põhinev lähenemisviis on üle Euroopa laialt omaks võetud, kuid seda tõlgendatakse ja kohaldatakse mitmel erineval moel. Cedefop'i riiklike tasemekirjelduste analüüs on välja toonud kolm põhilist lähenemisviisi:

- üks rühm riike kasutab vahetult EQF-i tasemekirjeldusi (näit. Eesti, Portugal ja Rumeenia). Enamik selle rühma riike on siiski koostanud üksikasjalikud selgitavad tabelid või juhendid, mis kirjeldavad põhjalikumalt riiklike tasemekirjeldusi;
- teine riikiderühm on avardanud ja osaliselt kohandanud oma tasemekirjeldusi nii, et need kajastaksid paremini riiklike kvalifikatsioonisüsteemide keerukust ja/või rõhutaksid riiklike prioriteete nagu oluliste sotsiaalsete, isiklike ja valdkonnaüleste kompetentside tõhusam esiletoomine. Taani, Soome, Ungari, Island, Poola ja Rootsi on näited selle rühma riikidest. Paljud riigid tahavad üle saada EQF-s kasutusele võetud manuaalsetele ja kognitiivsetele

oskustele keskendumisest ja asetada rõhu sotsiaalsetele ning suhtlemist, planeerimist, õppimist ja hoiakuid puudutavatele oskustele. Taani kasutab näiteks „suhtlemis-, loomis- ja probleemilahendusoskusi“, Ungaris aga on võetud kasutusele laiem lähenemisviis „võimed ja õpioskused“, mida rõhutatakse ka Taani, Poola ja Norra raamistikes. Paljud riigid, nagu Soome, Island ja Malta on lõiminud EQF-i põhikompetentsid oma RKR-i tasemekirjeldustega. Kompetentsidega seoses viitab Norra RKR „üldistele kompetentsidele“ ja Rumeenia raamistik „ülekantavatele kompetentsidele“. Lisades oma kompetentsuse tõlgendusse „autonoomia“ ja „vastutuse“, kalduvad riigid üldiselt oma määratlusi laiendama ja liitma neisse täiendavaid aspekte nagu „kriitiline mõtlemine“, „loovus“ ja „koostöö“. Poola RKR eelistab kasutada sõna „kompetentsus“ asemel sõnaühendit „sotsiaalne kompetentsus“. Seda mõistetakse kui kombinatsiooni „identiteedist“ (osalus, vastutus, käitumismudelid), „koostööst“ (sisaldab meeskonnatööd, juhtimist ja tingimusi) ja „vastutusest“ (sisaldab individuaalseid ja meeskondlikke tegevusi, nende tagajärgi ja hindamist);

- kompetentsust kui üldist ja terviklikku mõistet on rõhutatud kolmandas riikide rühmas nagu Belgia, Saksamaa, Luksembourg, Ungari ja Madalmaad. See lähenemisviis rõhutab kompetentsuse lõimivat iseloomu – inimese võimet kasutada oma teadmisi, oskusi, hoiakuid ja muid isiklikke, sotsiaalseid ja/või meetoodilisi võimeid enese poolt juhitud viisil, nii tööil kui õpingute käigus. Sellise lähenemise praktiline rakendamine kajastub Saksamaa RKR-s, kus termini *Handlungskomptenz* (tegevuskompetents, suutlikkus) all mõistatakse „üksikisiku valmisolekut kasutada teadmisi, oskusi ning isiklikke, sotsiaalseid ja meetoodilisi kompetentse töö- ja õppeolukorras, tegutsedes läbimõeldult ning individuaalse ja sotsiaalse vastustundega“.

Ülaltoodud analüüs keskendub peamiselt õpiväljundite „horisontaalsele dimensioonile“, kirjeldades põhiliselt, kuidas õppimise erinevaid dimensioone tabatakse ja väljendatakse. Kajastades EQF-ga sidumise protsessis saadud kogemusi, hakatakse lähiajal ilmselt pöörama tähelepanu ka „vertikaalsele dimensioonile“ – õpiväljundite võimele eristada kvalifikatsioonide keerukuse tasemeid. See on tihedalt seotud sellega, kuidas erinevates õpivaldkondades omandatu on õpiväljundite kirjelduses kokku võetud. EQF-iga sidumise protsessi kogemuste analüüs tõstab esile järgmised olulised küsimused, millel on raamistike tehnilise/kontseptuaalse kujundamise ja rakendamise jaoks otsene tähtsus:

- informatsioon selle kohta, kuidas konkreetset kvalifikatsioonid ja kvalifikatsioonitüübid on määratletud ja RKR-i tasemetele paigutatud, on sageli ebamäärane, puudulik või mittetäielik. Paljudel esitatud aruannetel puudub läbipaistev selgitus, milliseid kvalifikatsioone raamistik täpselt sisaldab. Läbipaistvuse puudumine (näiteks, kas keskhariduse lõputunnistus on lisatud või mitte) nõrgendab EQF-i kui kvalifikatsioonide läbipaistvust edendava vahendi rolli;
- paljud maad viitavad kvalifikatsioone tasemetele paigutades üksnes õiguslikule alusele. Kuna see informatsioon on oluline, peavad ka kõrvalseisjad mõistma, kuidas see õiguslik alus on tõlgitud tegelikesse tasemeid puudutavatesse otsustesse. Et EQF saaks toimida ja edasi areneda, peab olemas olema vastastikune arusaam kvalifikatsioonide tasemete määramise kriteeriumidest ja protseduuridest. Väga sageli jääb ebaselgeks, kuidas kvalifikatsioonide ja RKR-i tasemete vaheline suhe on loodud ja kas selleks on kasutatud teatud kindlat meetodikat. Tõendeid selle kohta, kuidas otsused on tehtud, esitatakse vaid harvadel juhtudel;
- EQF-ga sidumise aruanded näitavad, et kvalifikatsioonide tasemetele paigutamiseks on kasutatud kaht põhilist lähenemisviisi. Esiteks lisavad riigid kvalifikatsioone, mis on saadud enne RKR-i vastuvõtmist kvalifikatsioonide blokina (tüübina). Kui mõned riigid viitavad ulatuslikele testimistele tasemetele jaotamise alusena (näiteks Saksamaa ja Austria), siis enamik pakuvad piiratud tõendeid selle kohta, kuidas need blokid koostati. Kvalifikatsiooniblokkide määramisel tekib probleem sellega, et individuaalsed kvalifikatsioonid võivad õpiväljundite tasemel olla suuresti erinevad. Teiseks määravad riigid RKR-i tasemetele üha enam individuaalseid kvalifikatsioone, kusjuures iga kvalifikatsiooni

puhul analüüsitakse õpiväljundeid ja võrreldakse neid RKR-i tasemekirjeldustega. See lähenemine on eriti oluline uute kvalifikatsioonide puhul, nagu ka väljaspool formaalharidussüsteemi saadud kvalifikatsioonide lisamisel;

- riigid võtavad kvalifikatsioonide (nii blokkide kui üksikute kvalifikatsioonide) määramisel aluseks kombinatsiooni tehnilistest (keeleline/kontseptuaalne) ja sotsiaalsetest/poliitilistest põhimõtetest. Tehnilist/keelelist analüüsi kasutatakse paljudes aruannetes ning see tundub olevat kvalifikatsioonide RKR-i tasemetel paigutamise meetodika põhialuseks. See lähenemisviis on lihtsam, kui kvalifikatsioon on piisavalt täpselt õpiväljundite põhiselt kirjeldatud või kui need põhinevad kutsestandarditel. Tehniline/keeleline sobitamine pole siiski täies ulatuses võimalik: kvalifikatsioonid paigutatakse sageli RKR-i tasemetele sidusrühmade suhtumise või sotsiaalse staatuse põhjal (nagu kvalifikatsiooni olulisus tööturul, traditsiooniline staatus, positsioon ühiskonnas ja kodanike hulgas). Näiteks Austrias soovitakse, et arvesse võetaks mitte ainult kvalifikatsiooni õpiväljundeid, vaid lisada ka muud teavet (näit. kvalifikatsiooni tähtsus tööturul või lõpetajate uuringute tulemusi nagu lõpetajate ametikohad).

EQF-iga sidumisega seoses täheldatud nõrku kohti võib osaliselt seletada sellega, et RKR-d on alles arenemisjärgus ja neid saab seetõttu kvalifikatsioonidega „täita“ järkjärgult. On siiski selge, et õpiväljunditega seotud informatsiooni tähtsuse suurendamine on vajalik ja sellega tuleks tegeleda sidumisprotsessi teises etapis. Õpiväljundite rolli suurendamine mõjutab otseselt EQF-i võimet olla usaldusväärseks töövahendiks kvalifikatsioonide võrdlemisel üle Euroopa. Edasine töö, näiteks koostöö ühise šabloni kavandamisel teabe kogumiseks ja esitamiseks, tundub olevat hädavajalik.

RKR-i rakendamise tingimused ja mõju

Et mõju avaldada, peavad RKR-d täitma mitmeid põhitingimusi. Peale vajaduse luua piisavalt tugev formaalne aluspõhi (seaduste, määruste ja eeskirjade abil) tundub väga tähtsal kohal olevat edukas üleminek õpiväljunditele koos sidusrühmade laialdase kaasatusega.

RKR-d ja üleminek õpiväljunditele

Euroopa RKR-de uut põlvkonda ühendab eekõige nende rõhuasetus õpiväljunditele. Cedefop'i hiljutine uurimus⁵ näitab, et õpiväljundite rakendamine on leidnud laialdast heakskiitu Euroopa poliitikute seas ja RKR-id on sellele üleminekule suuresti kaasa aidanud. Sama uurimus näitab, et RKR-de kasutusele võtmine on tähtsaim selle valdkonna poliitikaid mõjutav tegur. Kõikehõlmavate raamistike tekkimine on teinud võimalikuks (vähemalt osaliselt) süstemaatilise õpiväljundite ülemineku ja teatud ulatuses ka järjepidevuse. Belgias, Horvaatias, Islandil, Leedus, Norras ja Poolas on raamistike kasutuselevõtt aidanud kindlaks määrata valdkondi, kus õpiväljundeid seni ei tunnustatud või kus neid kasutati kooskõlastamatult isegi ühes ja samas haridussektoris. Norra RKR tõi välja õpiväljunditepõhiste kirjelduste ja standardite puudumise kutsealases jätkuõppes (*Fagskole*), mille tulemusena hakati seda puudust kõrvaldama.

Uued RKR-d, mis hakkasid arenema peale 2005. aastat, erinevad esimese põlvkonna raamistikest, mis loodi Inglismaal, Lõuna-Aafrikas ja Uus-Meremaal. Kui erinevused, mis puudutavad tasemetete arvu ja kaetud valdkondi hakkavad kohe silma, siis peamine erinevus seisnes õpiväljundite tõlgendamises ja kasutamises. Varasemad raamistikud kasutasid radikaalset õpiväljunditel põhinevat lähenemisviisi. Saades inspiratsiooni Inglise riiklikust kutse kvalifikatsioonide süsteemist (NVQ), mis võeti kasutusele 1980ndate lõpul, kirjeldasid need raamistikud õpiväljundeid õppekavadest ja pedagoogikast sõltumatult ning kvalifikatsioone üritati kirjeldada õppeviisist ja pakkujast sõltumatuna. Kõnealused riigid on osaliselt loobunud sellest radikaalsest lähenemisviisist, kuid suurt osa RKR-de vastu suunatud

⁵ *Application of learning outcomes approaches across Europe*. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3074>

skeptitsismi väljendati akadeemilises kirjanduses, mis kaldusid kajastama õpiväljunditele põhinevate raamistike seda varasemat radikaalset versiooni ning ignoreerisid viisi, kuidas uued raamistikud õpiväljundeid mõtestavad ja kasutavad.

Euroopa maad on omaks võtnud pragmaatilisema lähenemisviisi õpiväljunditele. Kuigi seda põhimõtet peetakse ülioluliseks läbipaistvuse ja võrreldavuse tõstmisel, on üldine arusaam siiski, et õpiväljundid tuleb panna laiemasse elukestva õppe konteksti, et neil mingi mõte oleks. Kui paigutada olemasolevad kvalifikatsioonid RKR-i, on õpiväljunditele keskendumist sageli kombineeritud institutsioonide ja õppekavade struktuuridega, nõustudes sellega, et õppimise viis ja maht on erinev ja oluline. Saksamaa RKR-i areng näitab kujukalt sisendi- ja väljundipõhise lähenemise kombineeritud arvessevõtmist.

Saksamaa puhul on selgelt välja tulnud, et õpiväljunditel põhinev lähenemisviis võimaldab vaadata kvalifikatsioonide järjestamist ja hindamist uue pilguga. Õpiväljundite kasutamine kombineerituna hoolikalt valitud sisendelementidega on olnud oluline kutse- ja akadeemiliste kvalifikatsioonide omavahelise suhte ümberhindamise seisukohalt (pidada silmas seda, milliseid teadmisi, oskusi ja arusaamist kandidaatidelt oodatakse, selle asemel, et vaadata õppeasutuse tüüpi). Saksa käsitöömeistri paigutamine samale tasemele akadeemilise ja rakendusliku bakalaureusekraadiga on siin heaks näiteks. Sarnast sisendi- ja väljundipõhise lähenemise kombineerimist võib täheldada ka enamikus teistes riikides.

Kui õpiväljundite arvessevõtmine on väga tähtis kvalifikatsioonide paigutamisel RKR-i tasemetele, siis tegurid nagu teadmiste omandamise viis ja õppetegevuse maht mängivad paratamatult oma rolli. Nende kahe teguri – tulemused ja sisendid – koosmõju varieerub riigiti ja alasüsteemiti oluliselt. Raffe⁶ eristas kahte RKR-de tüüpi:

- õpiväljunditele viitavad raamistikud;
- õpiväljunditele orienteeritud raamistikud.

Seda eristust võib mõista järgmiselt:

Õpiväljunditele viitavad raamistikud	Õpiväljunditele orienteeritud raamistikud
<ul style="list-style-type: none"> • on osa strateegiast, mille eesmärgiks on järkjärgulised muutused kvalifikatsioonisüsteemis; • üleminek õpiväljunditele on samm informeerituse ja õpetamise, koolitamise ja hindamise parandamise suunas; • toetavad suhtlemist ja läbipaistvust õppeasutuste, sektorite ja riikide vahel; • on vahelülis õppekavade ja õpiviiside juurde, kuid kasutab õpiväljundeid neid puudutavate ootuste selgitamiseks ja vastutuse tõstmiseks; • on kriitilised kvalifikatsioonide pakkujate ja kasutajate dialoogi suhtes; • on formaalhariduse süsteemi poolt suunatud. 	<ul style="list-style-type: none"> • käsivad õpiväljundite põhimõtet elukestva õppe süsteemi muutmise vahendina; • on olemasolevate õppekavade, institutsioonide ja protsessidega nõrgalt või üldse mitte seotud; • seavad eesmärgiks õpisisendite ja väljundite vahelise seose lõhkumise, defineerides kvalifikatsioone õppe pakkujast ja õppevormist sõltumatusena; • nihutavad jõukeskme koolituse pakkujate kvalifikatsioonide kasutajatele (tööandjad, üksikisikud); • edendavad õppimise võimaluste turgu, toetades uusi pakkujaid ja õppijate vaba valikut; põhieesmärk on paindlikkus; • suunatud tööturu vajadustele.

⁶ Raffe, D. (2011). The role of learning outcomes in national qualifications frameworks. In: Bohlinger, S.; Münchhausen, G. (eds). *Validierung von Lernergebnisse [Recognition and validation of learning outcomes]*. Bonn: BIBB, pp. 87-104.

See kahene jaotus aitab tõmmata tähelepanu RKR-de erinevatele rollidele ja ülesannetele. Enamik Euroopa kõikehõlmavad RKR-d paigutuvad õpiväljunditele viitava tüübi alla. Selles mõttes kinnitavad nad tähelepanekut, et õpiväljundite põhise kvalifikatsiooni taseme määramise protsess vajab täiendust kontekstuaalse informatsiooni näol ja erinevatele raamistikele viidates on vaja võrdluskriteeriume.

Sellegipoolest sisaldavad paljud raamistikud „õpiväljundikeskset“ mudelit, mõjutades üldist õpiväljundite ja -sisendite vahelist kooslust. Õpiväljundikeskse mudeli mõju tuleb kõige selgemini esile mõningates kutsekvalifikatsiooni alamraamistikutes, mida hakati välja töötama 1990ndatel aastatel ja mis nüüdseks moodustavad kõikehõlmavate raamistike lõimunud osa. Eesti ja Sloveenia kutsekvalifikatsiooni alamraamistikud on tüüpilised juhtumid, kus kvalifikatsioone defineeritakse rangelt kutsetandardite alusel ning neid saab omandada erinevaid teid pidi: ei ole nõutavat kohustuslikku ühenduslülil spetsiifilise õppekava või -asutusega.

Ehkki täna on Euroopas raske leida näiteid puhtalt õpiväljundipõhiste raamistike kohta, mõjutavad selle mudeli põhimõtted siiski RKR-de suundumusi ja prioriteete. Õpiväljunditele viitavad raamistikud on üldiselt osutunud edukamateks kui õpiväljunditele orienteeritud raamistikud; nad on vähem ambitsioonikad ja keskenduvad enam järkjärgulistele ja väiksematele muutustele. Cedefopi töendusmaterjal näitab, et kuigi eelpooltoodud kahene jaotus on liiga lihtsustatud Euroopa RKR-de klassifitseerimiseks, on sellest siiski abi, et kindlaks teha, kuidas riigid miksid neid kahte põhimõtet samasse kõikehõlmavasse raamistikku.

Viimase paari aasta jooksul on raamistike rakendamisel tehtud olulisi edusamme. Mõned RKR-id on võtnud endale reformiva rolli. Kõikehõlmavad raamistikud, millel oli alguses piiratud kommunikatsioonimandaat, on paljudel juhtudel oma rolle ning ülesandeid laienenud. Vastupidise näitena võime täheldada, et Inglismaa QCF on kaotamas osa oma reguleerivast rollist (vt Lisa), paigutudes lähemale teistele Euroopa RKR-dele. Need ümberhäälestused näitavad, et RKR-d on dünaamilised tööriistad ning nende ülesanded ja eesmärgid võivad nihkuda rakendamise käigus ka lühi- ja pikaajalise poliitika vahendite poole.

Sidusrühmade kaasatus ja pühendumine

Eelmised RKR-i aruanded (Cedefop, 2009; 2013) näitavad, et sektoriülesed töörühmad ja rakkerühmad on mänginud RKR-de algse kavandamise ja arendamise juures tähtsat rolli. Kõikehõlmavad raamistikud on saanud dialoogi- ja koostööplatvormideks, aidates kokku viia erinevate alamsüsteemide sidusrühmi, kes tavaliselt üksteisega ei suhtle ega tee koostööd. Riigid annavad mõista, et nad tahavad neid protsesse jätkata ja kui võimalik, ka instantsionaliseerida. Võtmeküsimuseks on kerkinud, kas seda esmast edu on võimalik muuta RKR-de püsivaks loomumomaduseks? Kui algne arengustaadium on olnud nii aja kui tegevusskaala poolest piiratud, siis raamistiku pikaajalise perspektiiviga rakendamine eeldab teistsugust ja tugevamat pühendumist.

Püsivate „riiklike kvalifikatsiooninõukogude“ loomine on vastuseks sellele väljakutsele. Belgia (pr), Horvaatia, Ungari, Montenegro ja Rootsi on sellised kogud asutanud või väljendanud kavatsust seda teha.

Paljudes riikides on dialoog elukestva õppe alamsüsteemide vahel jäänud nõrgaks või mõnedel juhtudel koguni puudub. Kõikehõlmavad raamistikud võivad siin potentsiaalselt mängida olulist rolli, soodustades üleminekuid ja edasiliikumist. Riiklike kvalifikatsiooninõukogude tööd tuleb lähitulevikus tähelepanelikult jälgida. Nende võime (ja valmisolek) sekkuda elukestva õppe poliitikatesse otsustab, kas RKR-d hakkavad toetama elukestva õppe eesmäärke.

Samal ajal kui paljud riigid on seadnud prioriteediks luua võimalikult laialdane elukestva õppe sidusrühmade ring, on sotsiaalpartnerite ja sidusrühmade aktiivne kaasatus varieeruvam. Näiteks, Austria, Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa ja Šveits võtavad seost tööturuga kui väga olulist tegurit ning eeldust tulevase rakenduse leidmisele. Sotsiaalpartnerid ja teised tööturu sidusrühmad mängivad nendes RKR-des olulist osa ning on otseselt kaasatud nende arengusse ja rakendamisse. Nendes

riikides tegelevad sotsiaalpartnerid vahetult ka kvalifikatsioonitasemetega määramisega ning nende pideva ülevaatamisega.

Vastupidiselt ülalnimetatud riikide rühmale on Bulgaaria, Kreeka, Küpros, Poola ja Rumeenia valinud lähenemisviisi, kus tööturu sidusrühmad mängivad väiksemat ja vähem integreeritud rolli. Nende riikide RKR-e võib kirjeldada kui lõtvu lülisid tööturuga ning nad on vähem orienteeritud elukestva õppe ja tööelu vahelise silla loomisele. Tuleb täheldada, et need küsimused on mainitud riikides arutuse all ja on võimalik, et raamistike arenedes muutub ka nende seotus tööturuga tugevamaks.

Kvalifikatsiooniraamistike varajane mõju

RKR-de ettevalmistamisel täielikuks toimimisfaasiks on tehtud märkimisväärseid edusamme: algse kavandamise ja arendamise etapp on enamjaolt lõpule viidud; paljudes riikides on saavutatud kokkulepe formaalseks aluspõhjaks ning sidusrühmade kaasamine edeneb hästi; üleminek õpiväljunditele on käimas. 2014. aasta lõpuks võib konstateerida, et kõige olulisemad tingimused RKR-de tööerakendamiseks on täidetud. See ei tähenda siiski, et edu on garanteeritud. RKR-de mõju sõltub paljudest teguritest, mida pole alati lihtne kindlaks määrata ja lahus hoida.

RKR-id ja institutsionaalne reform

Mõnedes riikides aitavad RKR-d otseselt kaasa institutsionaalsete reformide läbiviimisele. Selle kohta võib näiteks tuua Iirimaa, Malta, Portugali ja Rumeenia, kus otsustati panna kokku mitmest olemasolevatest kvalifikatsiooniasutustest üks, mis katab erinevat tüüpi ja erineval tasemel kvalifikatsioone. Ka rida teisi riike on pidanud plaani kvalifikatsiooniametite liitmiseks või uute institutsioonide loomiseks. See näitab, et RKR-d, isegi kui nende põhiülesandeks on elukestva õppe süsteemi läbipaistvuse suurendamine, võivad käivitada institutsionaalse reformi.

RKR-d kui sild alamsüsteemide vahel

Paljud riigid vaatavad RKR-e kui vahendit sidemete tugevdamiseks elukestva õppe alamsüsteemide (nagu üld-, kesk-, kõrg-, kutseharidus) vahel. Seda peetakse elukestva õppe soodustamise seisukohalt ülioluliseks. Euroopa RKR-de uus põlvkond koosneb valdavalt kõikehõlmavatest raamistikest. See tähendab, et need raamistikud ja nende tasemekirjeldused peavad peegeldama eesmärkide, institutsioonide, traditsioonide ja kultuuride tohutut mitmekesisust. Üheks põhiliseks väljakutseks, millega kõikehõlmavatel raamistikel tuleb silmitsi seista, on arvestamine epistemoloogiliste erinevustega teadmistes ja õppimises, mis ilmnevad elukestva õppe eri valdkondades.

Elukestev õpe on enamikes riikides korraldatud eraldiastsetes „kastides“. Eelkõige on see nii üldhariduse, kutsehariduse ja kõrghariduse alamsüsteemides. Raamistike areng on keskendunud omavaheliste sidemete loomisele üld- ja kutsehariduse vahel (näiteks ühendkursuste kasutuselevõtt Norras ja Šotimaal), samuti sidemete loomisele kutse- ja kõrghariduse vahel (näited Norras ja Šotimaal).

„Esimese põlvkonna“ RKR-de kogemused toovad esile vajaduse tasakaalustada raamistike üldist ellurakendamist arengutega alamsüsteemides. Šotimaa RKR ehitati samm-sammult üles rohkem kui kahe kümnendi vältel, kombineerides üldise raamistiku ellurakendamist alamraamistike järk-järgulise väljatöötamisega. Poola RKR (PQF) pööras erilist tähelepanu silla rollile, määratledes tasemekirjeldused kolmel erineval tasandil: üldine riiklik tasand, iga alamsüsteemi (üld-, kutse- ja kõrgharidus) tasand ning spetsiifilised sektorid. See lähenemine lähtub põhimõttest, et iga alamsüsteem/sector peab sobima oma eesmärgi täitmiseks ning olema võimeline kajastama sidusrühmade teatud kindlaid vajadusi ja nõudmisi. PQF nõuab, et need alamsüsteemid/sectorid peavad pidevalt edasi arenema ja neil peab olema ühine põhisisu, mille antud juhul määravad kõikehõlmavad RKR-i tasemekirjeldused.

See, mil määral riigid tegelikult kasutavad RKR-e kui vahendit alamsüsteemide vahel ühenduste loomiseks ja kvalifikatsioonidevaheliste sidemete parandamiseks, on riikide lõikes erinev. Võib täheldada järgmisi mudeleid:

- (a) riigid mahutavad kõik alamsüsteemid ühte raamistikku, kuid mõned on tõmmanud selge piiri tasemetel 1-5 ja 6-8 vahele; viimaste puhul on kvalifikatsiooni andmise õigus piiratud traditsiooniliste kõrgkoolidega (kooskõlas Bologna tsükliga). Olles selgelt piiritletud Taani raamistikus, on sarnane eristamine tuntav ka Bulgaaria, Kreeka, Islandi, Läti ja Rumeenia raamistikutes;
- (b) teine rühm riike nagu Austria, Belgia (fl), Küpros, Eesti, Sloveenia ja Türgi on moodustanud RKR-i siseselt erinevad „harud“, millel võivad olla erinevad tasemekirjeldused. Austria leidis kompromissi, jagades tasemed 6-8 paralleelharudeks. Üks haru katab traditsioonilised kõrghariduse kvalifikatsioonid, teine kutsehariduse ja rakendusliku kõrghariduse kvalifikatsioonid, mis antakse väljaspool „Bologna tsükleid“. Mõnedel juhtudel kasutatakse kahe haru puhul sarnaseid tasemekirjeldusi (Belgia (fl), Küpros või Sloveenia). Paralleelseid tasemekirjeldusi leidub ka madalamatel tasemetel. Norra RKR-i puhul soovitatakse paralleelkirjeldusi tasemel 4 (keskhariduse üldhariduse ja kutsehariduse haru) ja tasemel 5 (keskhariduse järgsete kutsehariduse õppekavade eristamine);
- (c) Saksamaal on RKR-i üks peamisi põhimõtteid, et kõik kvalifikatsioonitasemed peavad olema kättesaadavad erinevaid õpiteid läbides, kajastub ka laiemates ja kaasavates tasemekirjeldustes.

Alates 2012. aastast on kõrghariduse raamistikud olnud tihedamalt lõimitud kõikehõlmavate (EQF-i poolt inspireeritud) RKR-dega. Enamik EQF-ga sidumise aruandeid esitatakse nüüd EQF/EHEA ühiste sidumise/sertifitseerimise aruannetena. See näitab riikide valmisolekut kõikehõlmavaid raamistikke edasi arendada ning seada prioriteediks alamsüsteemide tugevam omavaheline seotus. Range vahetegemine kutse- ja kõrghariduse vahel on paljudes riikides põhjustanud probleeme, kui kutsehariduse kvalifikatsioonid nihutati tasemetele 5-8. Austria, Belgia, Saksamaa ja Šveitsi näidetest on näha, et neid „uusi“ kutse(hariduse)kvalifikatsioone vaadeldakse kui otsest väljakutset Bologna protsessi monopolile.

Šveitsi RKR rõhutab, et kutsekvalifikatsioonid töötavad tasemetel 2-8 ja et traditsioonilised haridussektorite piirid tuleks üle vaadata. Sama tähelepanek tehti ka Cedefopi uuringus EQF 5. taseme kvalifikatsioonidest⁷. Rõhutati, et need kvalifikatsioonid töötavad haridussüsteemi alamsüsteemide vahelise liidesena ja on oluline saavutada edu haridussüsteemi siseselt.

Kõikehõlmavaid Euroopa RKR-e võib enamasti kirjeldada kui „lõtvu“ raamistikke, millel on ühine põhisisu, kuid mis aktsepteerivad ja austavad olemasolevat mitmekesisust. RKR-i lõtv iseloom on oluline raamistike omavaheliste seoste loomise hõlbustamisel. Kui raamistikud on kavandatud liiga jäikadena, riskivad need sattuda vastuollu alamsüsteemide ning institutsioonide vajaduste ja nõuetega.

RKR-de kasutamine kvalifikatsioonide arendamiseks ja uuendamiseks

Kõikehõlmavate RKR-de kasutuselevõtt annab lisaväärtust, luues kvalifikatsioonide üldisest olukorrast põhjaliku ülevaate. Õpiväljunditel põhinevate tasemetel sisseviimine võimaldab avastada puudusi olemasolevas kvalifikatsioonisüsteemis. Muuseas on EQF-i taset 5 (ja asjakohast RKR-i taset) kasutatud uute kvalifikatsioonide loomise platvormina Tšehhi Vabariigis, Eestis, Lätis, Leedus, Maltal ja Ühendkuningriigis.

Mõned nendest uutest kvalifikatsioonidest võivad olla algselt kutsekvalifikatsioonid nagu näiteks Eesti puhul. Teistel juhtudel, nagu käimasolevates arutlustes Tšehhi Vabariigis, võib tegu olla kõrghariduse

⁷ Cedefop (2014). *Qualifications at level 5: progressing in a career or to higher education*. Luxembourg: Publications Office; No 23. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-andresources/publications/6123>

kvalifikatsioonidega. Leedu on näide riigist, kus selle tasemega ei seostu praegusel hetkel ühtki kvalifikatsiooni, kuigi selle taseme kvalifikatsioone anti kutsekolledžites aastani 2004. Vajadus selle taseme kvalifikatsioonide järele on nüüdseks fikseeritud ning neid võivad anda nii kutseõppeasutused kui kõrgkoolid, seejuures taotlevad kutsekoolid oma kvalifikatsioonide osalist ülevaatamist ning üleviimist tasemele 5. Rakenduskõrgkoolid omalt poolt soovivad kasutusele võtta lühikesed õppekavad ning siduda need EQF-i tasemega 5.

Ühendkuningriigi näite põhjal võib öelda, et riigid, kus on „küpsed“ raamistikud, kasutavad EQF 5. tasemega seotud tasemeid uute kvalifikatsioonide väljaarendamiseks. Inglismaal, Walesis ja Põhjalirimaal ei loetud tööpraktikat (õpiposiõpet) kvalifikatsioonide hulka. Hiljutise taastlõpivaatamise tulemusena taotleb valitsus selle muutmist ning õpiposiõppe arvamist eraldi kõikehõlmavaks kvalifikatsiooniks. Selle tulemusena võidakse hakata andma EQF 5. tasemel uusi kvalifikatsioone. Kaalutakse ka kõrgema astme õpiposiõpet, mis vastaks EQF 5. ja 6. tasemele.

Avatus mittetraditsioonilistele kvalifikatsioonidele

Paljud uued RKR-id on piiranud oma tegevusulatuse riiklike ametite poolt antud või sõltumatute asutuste poolt antud ja riiklike ametite poolt akrediteeritud kvalifikatsioonidega. See tähendab, et raamistikud katavad valdavalt kvalifikatsioone, mis on antud riiklikult tunnustatud õppeasutuste poolt. Kuna selline tava on tugevasti kinnistunud, ei kata enamik RKR-e kvalifikatsioone, mis on saadud mitteformaalse õppe tulemusena. Teisisõnu, täiend- ja ümberõppe kvalifikatsioonid on täiesti välja jäetud.

Alates 2011-2012. aastast on sellele hakatud pöörama üha enam tähelepanu. Mõned riigid nagu Austria, Saksamaa, Madalmaad, Norra ja Rootsi on võtnud meetmeid mitteformaalse ja erasektori kvalifikatsioonide ja sertifikaatide aktsepteerimiseks. Seda lähenemisviisi esitati kui Rootsi RKR-i põhitunnust, mis vastab tööturu ja liberaalse rahvaharidusega (*folhögskolan*) seotud sidusrühmade vajadustele. Põhiliseks väljakutseks riikide jaoks, kes tahavad rangelt reguleeritud formaalhariduse juurest edasi liikuda, on teha kindlaks, et raamistikku lülitatavad uued kvalifikatsioonid on usaldusväärsed ja vastavad põhilistele kvaliteedinõuetele. Hollandi kvaliteedi kriteeriumide eelnõu näitab kujundlikult, kuidas sellele probleemile läheneda. Mitmed teised riigid (nagu Taani, Läti, Sloveenia ja Soome) on teatanud, et mitteformaalse sektori süsteemi lülitamisega hakatakse tegelema RKR-i arendamise teisel etapil.

Prantsusmaa ja Ühendkuningriik on kehtestanud meetmed, mis võimaldavad raamistikusse kaasata „mittetraditsioonilisi“ kvalifikatsioone. Šotimaa RKR on lisanud rahvusvaheliste ettevõtete (näiteks IKT sektoris) ja muude erasektori esindajate poolt antud kvalifikatsioonid. Seda vaadeldakse kui eeltingimust elukestva õppe toetamiseks ning spetsialiseerumiseks. Prantsusmaa raamistik on samuti avatud mitteriiklike institutsioonide poolt antud kvalifikatsioonidele.

RKR-d ja kvalifikatsiooni tunnustamine

RKR-de mõju õppijate ja töötajate mobiilsusele on veel ebaselge; selle täielik ellurakendamine tuleb veel saavutada ning sidumine EQF-ga lõpule viia.

Kogutud tõendid RKR-de (potentsiaalse) toetava rolli kohta töötajate ja õppijate mobiilsuse toetajana näitavad aga suuri ootusi kvalifikatsioonide parema tunnustamise osas. RKR-d on oluliseks lüliks üksikasjaliku kvalifikatsiooni puudutava teabe juures, eriti õpiväljundeid puudutava info osas. RKR-de potentsiaalset rolli selles kontekstis on kirjeldatud kvalifikatsioonide tunnustamise Lissaboni konventsiooni uues (2013) lisatekstis. Selles rõhutatakse, et RKR-e tuleks kasutada süstemaatiliselt kui infoallikaid, mis aitavad kaasa kvalifikatsioonide tunnustamise otsuste tegemisel.

RKR-e võib vaadelda kui „väravavalvureid“, kes annavad teada, kas üks või teine kvalifikatsioon täidab standardite miinimumnõuded. RKR-d on üliolulised kvalifikatsioonide usaldusväärsuse parandamiseks ning seega ka kvalifikatsioonide tunnustamiseks. Raamistike rakendamine Euroopas on tihedalt seotud andmebaaside ja kvalifikatsiooniregistrite arendamisega, mis on olnud või on kasutusel

paljudes riikides. EQF-i rakendamise üheks põhielemendiks on EQF-i portaali väljatöötamine, mis on praeguseks juba toimiv. Leheküljel *kvalifikatsiooniraamistike võrdlus* on võimalik näha riiklike kvalifikatsioonitasemeid riikides, mis on oma EQF-iga sidumise protsessi lõpule viinud ja on linkide kaudu EQF-i portaaliga seotud. Leheküljel on näha tase-tasemelt suhe raamistike vahel ja teave tüüpiliste kvalifikatsioonide kohta antud RKR-i igal tasemel.

EQF ei tegele kvalifikatsioonide tunnustamisega õiguslikust seisukohast. EQF-i ülesanne on kvalifikatsioonide „... läbipaistvuse, võrreldavuse ja ülekantavuse...“ edendamine. See põhineb soovitusel, mis ei ole siduv, kuna ei tugine hiljuti muudetud kutsekvalifikatsioonide direktiivil.

RKR-d ning mitteformaalse ja informaalsete õppe tunnustamine

Euroopa Liidu 2012. aasta *Mitteformaalse ja informaalsete õppe tunnustamist käsitlev soovitus* vaatleb seotust RKR-dega kui olulist sammu tunnustamise edasiseks arendamiseks Euroopas. RKR-d ja tunnustamine on seotud ühise rõhuasetusega õpiväljunditele. 2012. aasta soovitus konstateerib, et mitteformaalse ja informaalsete õppe tunnustamisel tuleb kasutada „samu või samaväärseid (õpiväljunditepõhiseid) standardeid nagu formaalse õppe puhul“. RKR-d pakuvad ühist võrdlusalust nii sees- kui väljaspool formaalharidussüsteemi omandatud õpiväljundite jaoks.

2014. aastal koostatud ülevaade Euroopa tunnustamispraktikatest kinnitab seda prioreeti oma viidetega RKR-dele ja tunnustamise kordadele. Mõned riigid on oma RKR-des juba varasemate õpingute ja töökogemuse tunnustamise sisse viinud ning loevad seda oma riikliku lähenemisviisi oluliseks iseloomulikuks tunnuseks.

Prantsusmaal võivad alates 2002. aastast kõik RKR-s registreeritud kvalifikatsioonid olla omandatud kas formaalsete või mitteformaalse ja informaalsete õppe tunnustamise teel. Sarnaseid suundumusi võib täheldada Islandil, Iirimaa, Luksemburgis, Madalmaades ja (osaliselt) Ühendkuningriigis. Mitmete riikide (Austria, Bulgaaria, Iirimaa, Horvaatia, Ungari, Itaalia, Malta, Poola, Slovakkia ja Türgi) jaoks on tunnustamise korra rakendamine ühendatud RKR-i rakendamisega. Mõnedel juhtudel vaadeldakse RKR-e kui võimalust koordineerida olemasolevaid – võimalik, et killustatud – tunnustamise kordasid; teistel juhtudel on algab tunnustamise arendamine praktiliselt tühjalt kohalt.

Põhitingimuseks RKR-de sidumisel tunnustamisega on sama või samaväärse, õpiväljunditel põhineva, standardi kasutamine. 2014. aasta ülevaade näitab, et enamik riike kasutab samu/samaväärseid tunnustamisstandardeid nagu formaalhariduse puhul (Austria, Belgia (fl), Bulgaaria, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Šveits, Inglismaa, Šotimaa ja Wales). Samade standardite kasutamine ei anna aga alati sama kvalifikatsiooni. Belgia prantsuse keelt rääkivas kogukonnas annab tunnustamine oskuste sertifikaadi (*titre de compétence*), mis ei ole samaväärne kutsehariduse tunnustusega, kuigi kasutatakse samu standardeid, mis on välja töötatud prantsusekeelse töökohtade ja kvalifikatsioonide ameti jaoks (*service francophone des métiers et des qualifications*). Hispaanias kasutab *certificados de profesionalidad* samu standardeid kui kutsehariduse kvalifikatsioonid, kuid antavad tunnustused ei ole samad ning isik peab astuma täiendavaid samme, et saada vabastus ametlikust kutseõppe läbimisest.

Formaalhariduse kvalifikatsioonide mitteformaalse või informaalsete õppe tunnustamisele avatuks tunnustamisele esineb siiski teatud vastupanu. Samas on tehtud edusamme, võimaldades nt vabastust osadest kursustest. 2010. aastal deklareerisid 15 riiki selliseid vabastusi ja aastal 2014 tõusis see arv 23-ni. See viitab ülikoolide kasvavale arvule, kus võimaldatakse isikutele juurdepääs mitteformaalse või informaalsete õppe tunnustamise alusel.

Kvaliteedi tagamine on teine otsustava tähtsusega aspekt RKR-de adekvaatseks sidumiseks tunnustamisega. Mõned riigid on loonud tunnustamiseks spetsiaalse kvaliteeditagamise korra (Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Rootsi, Ühendkuningriik); teised tegelevad selle asemel haridussüsteemi ja RKR-de jaoks juba kasutusel olevate üldiste mehhanismide ülesehitamisega (Belgia (fl), Bulgaaria, Küpros, Ungari, Iirimaa, Austria, Soome kõrghariduse ja

täiendkoolituse jaoks, Itaalia, Island, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Slovakkia, Šveits ja Ühendkuningriik). See edastab olulise sõnumi, et mitteformaalse või informaalsete õppe tunnustamisel on sama põhjendatud kvaliteedinõuete täitmine kui mistahes muu hindamise või sertifitseerimise puhul. Seotus RKR-ga võimaldab tunnustamisel saada üldlevinud kvalifikatsioonide tõendamise viisiks.

Kokkuvõte

Korduma kippuv kriitika Euroopa RKR-de kohta väidab, et need on „tühjad raamistikud“, millel pole mingit seost „tõeliste“ kvalifikatsioonidega. Kuigi see vastab üksikutes riikides ikka veel tõele – näiteks Austrias, Soomes ja Belgia prantsusekeelses kogukonnas (põhiliselt ametliku kokkuleppe ja raamistike rakendamise edasilükkamise tõttu) – on enamik RKR-e praeguseks seotud tegelike kvalifikatsioonidega. Raamistike järkjärguline täitmine kvalifikatsioonidega näitab, et RKR-id on muutumas reaalsuseks ja võivad hakata põhjustama ulatuslikumaid muutusi. Üsikute kvalifikatsioonide sidumine (kvalifikatsioonitüüpide asemel) RKR-ga edastab sõnumi, et õpiväljundite põhimõtet võetakse tõsiselt ja see on avaldamas otsest mõju kvalifikatsioonide tasemete määramisele ja hindamisele erinevates riikides. 2014. aasta analüüs näitab, et RKR-d on saavutanud mõjujõu riikides, kus neid ellu rakendatakse. Tagasihoidlik algus on tõestuseks kahele asjale:

- RKR-de arendamine ja rakendamine võtab aega ning seda tuleb vaadelda kui pikaajalist ja järkjärgulist protsessi, mille käigus olemasolevad elukestva õppe süsteemi osad viiakse sammhaaval üksteisega kooskõlla; arenenud on ühine arusaam mõistetest ja kultuurilistest muutustest;
- RKR-de arendamisel on sidusrühmade osaluse ja kaasatuse hõlbustamine sama olulise tähtsusega kui tehniliste ja kontseptuaalsete lahenduste tutvustamine.

Uut tüüpi kvalifikatsiooniraamistik (Inglismaa, Põhja-Iirimaa, Wales)⁸

2014. aasta detsembris teatas Ühendkuningriigi valitsus, et kavatses käibelt kõrvaldada kvalifikatsioonide ja arvestuspunktide raamistiku (*Qualifications Credit Framework, QCF*). QCF sisaldas reegleid, mida paljud Inglismaal ja Põhja-Iirimaa antavad kutsekvalifikatsioonid peavad täitma. Need kvalifikatsioonid on moodulipõhised ja arvestuspunktidega seotud. Kui sellised reeglid kaotada, on kvalifikatsioone andvatel asutustel suurem vabadus kujundada oma kvalifikatsioonide määramist vastavalt kasutajate vajadustele. Asutused peavad endiselt järgima kvalifikatsioonide tunnustamise üldtingimusi, kuid QCF-i täiendavad reeglid enam ei kehti.

Muuhulgas nõuavad QCF-i reeglid kvalifikatsioone andvatelt asutustelt ühtsete reeglite rakendamist kvalifikatsioonide tasemete kirjeldamisel. Konsultatsioonide käigus esitati ettepanekud uuteks tingimusteks ja juhisteks, kus tutvustatakse kvalifikatsioonide kirjeldamise viise, mida hakatakse rakendama pärast QCF-i reeglite kehtetuks tunnistamist.

2014. aasta jooksul peeti nõu ka ettepanekute üle asutustelt, mis annavad kvalifikatsioone osalusea tõstmise (*Raising the Participation Age, RPA*) poliitika põhjal. Ettepanek oli, et asutused, mis annavad RPA poliitikas ette nähtud kvalifikatsioone, peaksid kindlaks määrama selliste kvalifikatsioonide saamiseks vajaiku kontakttundide arvu. Soovitati täiendavaid viise kvalifikatsiooni mahu kirjeldamiseks, mis õppijatele, õpetajatele ja teistele kvalifikatsioonide kasutajatele kasuks tuleksid.

Nõupidamiste tulemusena sätestati uued tingimused ja juhised, mille kasutuselevõtmine eeldab, et kõigil kvalifikatsioonidel on mõõdetav maht (kvalifikatsiooni omandamisele kuluv aeg - *Total Qualification Time – TQT*). Uued tingimused ja juhised kehtivad juhul, kui kvalifikatsioone andev asutus eelistab võtta kvalifikatsiooni või selle osa andmise aluseks arvestuspunktid ja/või tunnustab õppija eelnevat õpet (ka seal, kus nende poolt antavate kvalifikatsioonide puhul aktsepteeritakse teise organisatsiooni poolt antud arvestuspunkte) ning kvalifikatsioonitunnistuse juhendi.

Kokkuvõttes võimaldavad ülaltoodud ettepanekud kasutusele võtta uue kirjeldava kvalifikatsiooniraamistiku, milles kõigi reguleeritud kvalifikatsioonide maht ja tase on kirjeldatud kooskõlalisel moel.