

**Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2019. a määruse nr 62
„Kõrgharidusstandard” muutmise“ eelnõu
seletuskiri**

1. Sissejuhatus ja eesmärk

Käesoleva määruse eesmärk on muuta kõrgharidusstandardi õppekavale ja õppetöö kvaliteedile esitatavaid nõudeid ning kõrgharidustaseme õpete väljundeid.

Kõrgharidusstandardi (KHS) lisas 1 „Kirjeldatud kõrgharidusastmete õpiväljundid“ - nn kõrghariduse kvalifikatsiooniraamistik - lepiti kokku ja kinnitati 2007. aastal. Selle väljatöötamisel võeti arvesse [Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku](#) (edaspidi *EQF*), [Dublini deskriptoreid](#) (ehk Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikku) ja tollast Rootsi kõrghariduse kvalifikatsiooniraamistikku. Dokumente kohendati vastavalt Eesti vajadustele. 2007. a kehtinud õpiväljundite põhjal on kõrgkoolid siiani koostanud oma õppekavu. Eesti üldine kvalifikatsiooniraamistik ([kutseseaduse lisa 1](#)) töötati välja hiljem ja põhineb EQF-l. Kuigi nii EQF, Eesti kutseseadus kui ka Dublini deskriptorid kehtivad muutmata kujul edasi, näeme vajadust õpiväljundeid uuendada.

Õpiväljundite uuendamise ettepanekute väljatöötamise delegeris Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*) Eesti Hariduse Kvaliteediagentuurile (edaspidi *HAKA*). Ülesande täitmiseks moodustas HAKA kõrghariduse väljundipõhise õppe ajakohastamise töörühma koosseisus:

1. Maiki Udam, töörühma juht (HAKA)
2. Kaija Kumpas-Lenk (Tallinna Tehnikaülikool)
3. Anneli Porri (Eesti Kunstiakadeemia)
4. Ingrid Vetka (Sisekaitseakadeemia)
5. Ene Voolaid (Tartu Ülikool)
6. Kätlin Vanari (Tallinna Ülikool)
7. Janne Pukk (HTM)

Töörühma väline liige/konsultant oli Tartu Ülikooli õppeprorektor Aune Valk, kes oli ka kehtiva KHS õpiväljundite väljatöötamise üks põhiautoreid.

Töörühma lähteülesandeks oli:

1. Töötada välja ettepanekud kõrgharidusstandardi täiendamiseks lähtuvalt väljundipõhise õppe kontseptsioonist ja õppijakesksest; lähenemisviisist (konstruktiivne sidusus, õpiväljundite hindamine jms).
2. Töötada välja ettepanekud kõrgharidusstandardi Lisa 1 Kõrgharidustaseme õpete õpiväljundid ajakohastamiseks;
3. Pakkuda välja meetmed kõrgkoolide toetamiseks KHS ajakohastamisest johtuvate muudatuste elluviimiseks ning õppijakeskse lähenemisviisi ja väljundipõhise õppe põhimõtete loomiseks.

Töörühm jõudis läbi töötada ja tegeleda punktidega 1 ja 2. Punkti 3 meetmete (vastavad juhendid, koolitused jne) väljatöötamine lükkub kõrghariduse kvaliteedi ja rahvusvahelistumise toetuse andmise tingimuste käivitamisele järgnevasse perioodi.

Kõrgharidustaseme õpete väljundite uuendamisel põhineti järgmistel dokumentidel ja analüüsidel:

- [Kõrgharidusstandard](#) ja selle Lisa 1
- [Kutseaduse lisa 1](#)
- [Dublini deskriptorid](#)
- Analüüs [Kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimine riiklikul tasandil](#).
- Analüüs [Väljundipõhiste õppekavade rakendamine Eesti kõrgkoolides](#)
- Kutsekoja oskuste register <https://www.kutsekoda.ee/oskused-2/>.

Analüüs „Väljundipõhiste õppekavade rakendamine Eesti kõrgkoolides“ (autorid Kumpas-Lenk, Haavapuu, Mere, Lauri, Laansoo ja Mattisen, 2022) toob järeldustes välja järgmised aspektid, mida on võetud arvesse KHS kaasajastamisel:

- bakalaureuse- ja magistriõppe erisus õppekavades ei ole alati piisavalt selge;
- KHS lisa 1 toetab vaid osaliselt riiklike ja rahvusvaheliste suuniste rakendamist, nt bakalaureuseõppes on üldoskusi kajastatud tagasihoidlikult;
- KHS ei anna suuniseid konstruktiivse sidususe põhimõtete rakendamisele.

Töörühm andis kõrgharidusstandardi ja õpiväljundite muutmise ettepanekud HTM-le üle 19. jaanuaril 2024. a.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrg- ja kutsehariduspoliitika ning elukestva õppe osakonna juhtivekspert Janne Pukk (735 0132, janne.pukk@hm.ee) ning õigus- ja personalipoliitika osakonna õigusnõunik Maarja-Liisa Vahi (735 0297, maarja-liisa.vahi@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest muudatusest. Punktiga 1 muudetakse senine KHS-i § 3 tekst ning asendatakse uues sõnastuses. Punktiga 2 täiendatakse määrust uue rakendussättega. Punktiga 3 asendatakse määruse lisa 1 uue lisaga.

Kõrgharidusstandardi § 3 muutmine

Kehtiva määruse §-i 3 tehakse viide õppekava mõistele. Õppekava mõistet eelnõu ei ava, kuid võrd see on lahti kirjutatud kõrgharidusseaduse § 3 lõikes 2, siinkohal rõhutatakse õppekava olulisust õppe alusdokumendina.

Määruse § 3 lõiget 3 on täiendatud terminiga „nüüdisaegne õpikäsitus“. Õppekava koostamisel ning õpiväljundite saavutamise planeerimisel lähtub kõrgkool muutunud arusaamast õppimisest ja õpetamisest, mille kohaselt on õppimine aktiivne ja koostööne protsess. Kõrgkooli (õppejõu) roll on toetada õppijat ning luua keskkond ja tingimused, milles iga õppija saab oma arengupotentsiaali maksimaalselt realiseerida. Õppija võtab vastutuse oma õppimise eest.

Kõrgharidusõppe asutuse peamiseks ülesandeks on läbi õppe- ja teadustegevuse (sealhulgas loometegevus) ühiskonda panustamine. Kõrgkoolilt oodatakse, et õppekavade valik ning õppe sisu aitaks ühiskonna ees seisvate ülesannete lahendamisele kaasa, sh tagaks vajalike spetsialistide olemasolu, lõpetajate eduka toimetuleku töömaailmas ning tulevikutöös vajalike oskuste ja teadmiste pagasi ning kujundaks hoiakud ja hinnangud eetilise ja demokraatliku ühiskonna kujundajana.

Paragrahv 3 lõiget 4 on täiendatud mõttega, et kõrgkoolid toetuvad õppekava ülesehitusel mitte üksnes kõrgkooli sisemistele kvaliteedistandarditega, vaid õppekavad on kooskõlas ja nende koostamine lähtub ka muudest sisemiselt kehtestatud nõuetest, nt õppekava statuut, head tavad jms.

Määruse § 3 lõiked 7-9 on uued. Õppekava konstruktiivse sidususe ja ülesehituse terviklikkuse põhimõtte rõhutamine on kõrgharidusstandardis oluline, kuna see aitab ühelt poolt toetada õppija aktiivset õppimist. Teisalt kõrgharidusstandardis õppekava sidususe ja terviklikkuse aspekti rõhutamine annab kõrgkoolidele suuna kõrgkooli tasandil ühtse protseduuri välja töötamiseks, mis aitaks tagada parema sidususe õppeainete ja õpiväljundite vahel.

Õppekava sidusus tähendab, et õppekava osadest moodustub tervik, seejuures peetakse silmas nii vertikaalset kui horisontaalset sidusust. Esimesel juhul õppeainete õpiväljundid moodustavad üldistatult moodulite õpiväljundid ja moodulid omakorda annavad infot, kas kogu õppekava väljundid on nende kaudu kaetud. Horisontaalse lähenemise korral on sidusus õppeainete tasandil, hinnatakse, õpitakse ning õpetatakse seda, mis on õpiväljundites eesmärgiks seatud.

Selleks, et õppekava konstruktiivse sidususe ja terviklikkuse põhimõtted saaksid maksimaalselt rakenduda, on oluline disainida õppekava, õpiväljundid, õppeprotsess ja hindamine viisil, mis pakub õppijatele piisavat väljakutset, toetab nende motivatsiooni ja õppimisse kaasatust.

Õppekavas kasutatavad õppe- ja hindamismeetodid toetavad õppekava sidususe tagamist. Õppemeetodid on vahendiks, mille abil õppejõud loob õpikeskkonna, milles üliõpilane saab erinevaid kogemusi ning õpib aktiivselt. Hindamismeetodid on teadmiste ja oskuste omandatuse tõendamise viisid (näiteks eksam, essee, õpimapp, projekt, esitlus, juhtumi analüüs, kirjalik test, akadeemiline vestlus).

Õppetöö kavandamine, samuti õppemeetodi valik lähtub põhimõttest, et meelde jääb ja seosed tekivad teadmiste vahel, mida on mõistetud, seostatud eelnevaga. Õpitu praktiline rakendamine on oluline, mistõttu on vajalik õppekava ülesehitamisel pidada silmas praktilise probleemilahenduse osade olemasolu õppekavas (praktilised ülesanded, vajadusel praktika). Kaasaegset õppeprotsessi ja õppe sisu järgivad õppekavad peavad erialateadmiste ja -oskuste kõrval senisest enam pöörama tähelepanu üldoskuste arendamisele. Seetõttu on oluline kasutada õppemeetodeid, kus erialateadmiste ja -oskuste kõrval oleks õppe loomulik osa praktiliste oskuste ja üldoskuste arendamisel. Kiiresti muutuv ühiskond ja pidevalt arenev tööturg nõuavad selliste oskuste ja teadmistega inimesi, kes on võimelised juba kord omandatud uutesse olukordadesse ümber kandma, aga ka pidevalt juurde õppima ja oskusi arendama.

Määruse §-s 3 rõhutatakse läbivalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste vahendite kasutamist õppetöös, õppuritele digikeskkonna võimalust ning nende digipädevuste arendamise vajadust.

Õppekavade uuendamine

Määruse jõustumisel tuleb kõrgkoolidel hakata uuendama oma õppekavasid, et need oleksid kooskõlas uute nõuetega. Kuna tegemist on suuremahulise tööga, kus kõrgkoolid peaksid sisuliselt kõik oma õppekavad ükshaaval ülevaatama ja vastavusse viima, siis jäetakse selleks piisav aeg. Soov oleks, et kõrgkoolid sisuliselt vaataksid läbi kõik õppekavad, mis on avatud vastuvõtuks ning vajadusel teeksid muudatused mitte üksnes lähtuvalt määruse muudatustest,

vaid saaksid ka sisuliselt arutada, kas on vaja kaasajastada või muuta olemasolevaid õppekavasid. Seega jäetakse kõrgkoolidele 3 aastat enne, kui määruse lõplik rakendumine jõustub ja kõik õppekavad peavad vastama määruuses sätestatule.

Kõrgharidusstandardi Lisa 1 „Kõrgharidustaseme õpete õpiväljundid“ ajakohastamine

Väljundipõhiste õppekavade kasutamine rakendus Eestis 01. septembril 2009. a. Väljundipõhiste õppekavade koostamisel lähtuvad kõrgkoolid Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud õigusaktist kõrgharidusstandard, mille lisa 1 kirjeldab kõrgharidustaseme õpete õpiväljundid. Õpiväljundeid ei ole uuendatud aastast 2009, mil need jõustusid. Kuna muutused kõrgkoole ümbritsevas maailmas on kiired, on põhjust arvata, et aastaid tagasi kirjeldatud õpiväljundid ei ole kooskõlas praeguste ja tuleviku ootustega kõrgharidusõppele.

Kõrgharidusstandardi Lisa 1 kõrgharidustaseme õpiväljundite ajakohastamisel lähtuti järgmistest põhimõtetest:

- a) õpiväljundid sõnastatakse üldistatud tasemel ning neid vähendatakse võrreldes kehtiva KHS-ga;
- b) õpiväljundid on kooskõlas kvalifikatsiooniraamistikuga;
- c) kirjutada seni kõrghariduse esimese astme kvalifikatsioonikirjelduses bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe õpiväljundid üheks;
- d) ajakohastada KHS lisa 1 järgmiste ajakohaste teemade lisamisega nagu kestlik areng (roheoskused), loovus, võimekus oma vaimse ja füüsilise tervise eest hoolt kanda, ennastjuhtiv õppija jms.

Töögrupi ülesandeks oli eesmärgiks olemasolevate õpiväljundite ümbersõnastamine, st töö- ja ühiskonnaelus hakkamasaamiseks teadmiste, oskuste ning hoiakute kaasajastamine. Töö käigus valmis kolm erinevat lähenemist õpiväljundite sõnastamisele ja vormistamisele:

- 1) **kehtiva KHS lisa kohendus** (verbid aktiivseteks, tasemeerinevused selgemaks, kestlikkuse lisamine, digipädevus, tehistaip jne);
- 2) **„trepp“** (eelmise astme õpiväljundeid järgmisel astmel ei korrata, õpiväljundid üldisemaks);
- 3) **„kolmene jaotus“** (õpiväljundid on kõigil õppeastmetel jagatud kolme gruppi: valdkonna asjatundja, koostöine tegutseja, ennastjuhtiv õppija; õpiväljundeid korratakse, kuid igal järgmisel õppeastmel on keerukuse aste kõrgem).

Töörühma välised eksperdid Olav Aarna (EKR ekspert, Kutsekoja akadeemiline nõunik) ja Yngve Rosenbladt (Kutsekoja peaanalüütik) soovitasid edasi minna „trepi“ ja „kolmese jaotusega“, mis on esimesel juhul selge ja eelmise astme õpiväljundeid mittekordav lähenemine ning teisel juhul õppijast lähtuva ülesehitusega teadmiste ja oskuste kasvu demonstreeriv mudel. Välisekspertide soovitude põhjal täiendati kõrghariduse esimese astme üldoskusi ning lisati digioskustele tehnoloogilised oskused.

Täiendav sisend saadi õpiväljundite kaasajastamise versioonidele kõrgkoolidega toimunud aruteluseminaridest, mis toimusid 15. ja 29. novembril 2023. a. Kõrgkoolidega arutelule järgnes arutelu HTM-i kõrghariduse valdkonna esindajatega. HTM eelistas „trepi“ lähenemist ning selle magistriastmesse mõne õpiväljundi lisamist. Töörühm esitas HTM-le kõrgharidusstandardi lisa projektina „trepi“.

Käesoleva eelnõuga esitatud kõrgharidusstandardi Lisa 1 „Kõrgharidustaseme õpete õpiväljundid“ on sõnastatud sarnaselt kehtivate õpiväljunditega üldistatud kujul. Üldistatud

õpiväljundite sõnastus võimaldab võtta vastava kõrgharidustaseme õppe õppekavade koostamisel aluseks eelnõu lisa 1 olevad õpiväljundid, st need ei ole valdkonna- või erialaspetsiifiliselt sõnastatud.

Võrreldes kehtivate õpiväljunditega on vähenenud õpiväljundite arv. Õpiväljundite vähenemise taga on eelnõus kirjeldatud õpiväljundite kompaktsem ja sisutihedam sõnastus. Lisaks sellele on kõikide kõrgharidusõpete õppeastme õpiväljundites lõimitud erialased ja üldpädevused ühte sõnastusse. Eelnõus on õpiväljundite sõnastamiseks valitud lähenemine, mille kohaselt eelneva kõrgharidusastme õpiväljundeid järgmisel astmel üle ei korrata. See tähendab, et magistritasemel kirjeldatud õpiväljundid lisanduvad bakalaureuse tasemel omandatule ja doktoritaseme kirjeldatud õpiväljundid lisanduvad bakalaureuse ja magistri tasemel omandatule. Kõrgemal tasemel pole sama üldoskust keerukamalt kirjeldatud.

Olenemata õpiväljundite arvu vähenemisest, on kolme kõrgharidusastme õpiväljundid endiselt kooskõlas kvalifikatsiooniraamistiku vastavate tasemetega oodatavate õpiväljunditega. Täiendava hindamise eelnõu lisa 1 kehtestatavate õpiväljundite vastavuse kohta nii Dublini deskriptorite kui Eesti ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega tegi Olav Aarna.

Erinevus kehtiva kõrgharidusstandardi lisa 1 ja eelnõuga kehtestatava lisa 1 vahel seisneb selles, et kõrgharidustaseme esimese astme õpped (rakenduskõrghariduse ja bakalaureuseõppe) õpiväljundid on kirjutatud kokku. Töörühm põhjendas muutust sellega, et nii Eesti lähiriikide, kui mitmete teiste meiega sarnast kõrgharidussüsteemi evivate Euroopa riikide (Austria, Leedu, Läti, Holland, Saksamaa, Sloveenia, Soome) kvalifikatsiooniraamistikus ei ole sama õppeastme kvalifikatsioon eristatud. Leiti, et üksnes praktika mahu tõttu ei peaks õpiväljundeid kõrghariduse esimese ja teise astme õpiväljundites eristama.

Kõige suurema mõjuga muudatus õppekavades on õpiväljundite kaasajastamine. Tööturu ja laiemalt ühiskonnas toimuvad muutused on toonud vajaduse arendada kõrgkooli lõpetajates teatud oskusi ja teadmisi. Õpiväljundite kaasajastamisel on lähtutud [OSKA tööjõu ja oskuste vajaduse uuringutes](#) ja prognoosides välja toodud töömaailma vajadustest ja ootustest, pöörates tähelepanu nii eriala- kui üldoskustele, teadmistele ja hoiakutele, sh digi- ja tehnoloogiaoskused ning roheoskused. Nõutuimad töömaailma üldoskused on OSKA valdkonnauuringutes tööandjalt kogutud tagasiside põhjal: lävimisoskused nagu meeskonnatöö- ja koostööoskus, suhtlemisoskus, keeleoskus; enesejuhtimisoskused nagu muutustega kohanemine, tegevuste algatamine (proaktiivsus), eesmärgi saavutamine; mõtlemisoskused nagu analüüsioskus, probleemilahendusoskus, õppimisoskus. Teataval määral muutis oskuste fookust mh COVID-19 viiruse kriis, tuues esile vaimse ja füüsilise tervise hoidmisega seotud teadmised, oskused ja hoiakud.

Eelnõu lisa 1 on lisaks erialase kompetentside arendamisele senisest enam tähelepanu pööratud üldoskustele (*arvestamine erinevate kultuurikeskkondadega, oskus suhtlusstiili kohandada, oskus töötada iseseisvalt ja meeskonnas*) digi- ja tehnoloogilistele oskustele (digiturvalisus) ning markeeritud on roheoskused (*kestlikkus, tegutsemine viisidel, mis toetavad keskkonna ja ühiskonna jätkusuutlikkust*). Esile on toodud ka väärtused ja hoiakud (nt *ülesannete täitmine vastutustundlikult, loova ja eetilise*), mis töömaailma sagedase tagasiside tulemusel näidanud sageli olulisemadki rolli kui konkreetsed teadmised ja oskused.

Õpiväljunditesse on kirjutatud vaimse ja füüsilise tervise hoidmisega seonduv (*toimetulek füüsilist ja vaimset tervist mõjutavate teguritega*), mis on ühiskonnas, sh töömaailmas teravnev vajadus. Kõrgkoolilõpetajatel on spetsialistide ja juhtidena oluline roll vaimset ja füüsilist tervist hoidva töökultuuri loomisel organisatsioonides.

Õppeastme õpiväljundites on lõimitud erialased ja üldpädevused ühte sõnastusse ning õpiväljundite kõrgem tase ei korda allpool olevates õpiväljundites kirjeldatud.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus ei ole võetud kasutusele uusi termineid. Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Eelnõu tulemusena suunatakse õppeasutusi õppekavade koostamisel arvestama õppekava sidususe ja terviklikkuse põhimõtet, et õppeainete ja õppekava erinevatest osadest moodustuks tervik ning, et õpiväljundite koostamine toimuks viisil, kus õppekava väiksemate üksuste (moodul, õppeaine, praktika, lõputöö jms) õpiväljundid oleks lõpuks õppekava väljunditega kaetud ja vastupidi. Samuti suunatakse õppeasutusi lisatud õpetamis- ja hindamisviiside sätetega üle vaatama seni kõrgkoolis rakendust leidnud teadmiste ja oskuste vahendamise meetodid ning õpitu hindamine. Seda seetõttu, et õppekavas kasutatavad õppe- ja hindamismeetodid toetavad õppekava sidususe tagamist.

Lisa 1 kehtestatud õpiväljundid on sisendiks kõrghariduse kolme astme õppekavade koostamisele. Õpiväljundite kaasajastamisel on silmas peetud tööturu ja ühiskonna oleviku- ja tulevikuvajadusi. Kuivõrd õppekava koostamise aluseks on vastava kõrgharidusastme õpiväljundid, on õpiväljundite uuendamise protsessil otsene mõju õppekavadele, sealt edasi õppimise- ja õpetamisprotsessile ning kõrgkooli lõpetajate teadmiste, oskuste ja hoiakutele.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid, kuna muudatused on tehnilised ning tulenevad juba jõustunud seadusest. Määruse rakendamine tähendab kõrgkoolidele õppekavade ümberkujundamist vastavalt ajakohastatud õpiväljunditele. Selleks nähakse ette piisav aeg ehk 3 aasta jooksul tuleb kõik õppekavad kõrgkoolidel ülevaadata.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Haridus- ja Noorteametile, Rektore Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektore Nõukogule, Eesti Üliõpilaskondade Liidule ning kõrgkoolidele.

Kristina Kallas
minister