

# Zintegrowany System Kwalifikacji – o potrzebie doskonalenia rozwiązań systemowych wspierających uczenie się przez całe życie

GABRIELA ZIEWIEC-SKOKOWSKA\*

Instytut Badań Edukacyjnych

Artykuł przedstawia Zintegrowany System Kwalifikacji (ZSK) – jego genezę, założenia oraz znaczenie dla polityki państwa, która wspierać ma uczenie się przez całe życie. Pierwsze lata funkcjonowania ZSK skłaniają do formułowania szeregu pytań, m.in. o trafność i kompletność rozwiązań wprowadzonych ustawą, o spójność działań podejmowanych przez państwo, by zachęcać osoby dorosłe do zdobywania i potwierdzania nowych kompetencji. Wiele z nich pozostaje dziś bez jednoznacznej odpowiedzi. Brakuje badań, z których można by uzyskać wyraźne rekomendacje dla praktyki.

Tekst odwołuje się do dokumentów strategicznych, europejskich i krajowych, dostępnych raportów z badań, a także opracowań o charakterze naukowym, w których można odnaleźć przesłanki uzasadniające intensyfikację działań państwa na rzecz uczenia się przez całe życie.

**SŁOWA KLUCZOWE:** efekty uczenia się, Europejska Rama Kwalifikacji, uczenie się przez całe życie, Zintegrowany System Kwalifikacji.

## **The Integrated Qualifications System – on the need to improve systemic solutions to support lifelong learning**

The article presents the Integrated Qualifications System (IQS), its origins, assumptions and significance for the state policy to support lifelong learning. The first years of functioning of the IQS raise a number of questions, including those about the accuracy and completeness of the solutions introduced by the Act on the IQS and the consistency of actions taken by the state to encourage adults to acquire and confirm new competences. Many of them remain unanswered today. There is a lack of research from which one could obtain clear recommendations for practice.

\* E-mail: g.ziewiec@ibe.edu.pl  
ORCID: 0000-0001-8813-4369

The text refers to strategic, European and national documents, available research reports, as well as scientific studies in which one can find premises justifying the intensification of state actions for lifelong learning.

KEYWORDS: learning outcomes, European Qualifications Framework, lifelong learning, Integrated Qualifications System.

## Wprowadzenie

**Z**integrowany System Kwalifikacji formalnie wszedł w życie na mocy ustawy z 22 grudnia 2015 r. Jest odpowiedzią zarówno na edukacyjne potrzeby polskie, jak i na oczekiwania Unii Europejskiej (UE). Te dwie okoliczności splatają się i wzmacniają (jednym z głównych powodów wstąpienia naszego kraju do UE były właśnie względy kulturowe i społeczne, istnienie wspólnego uniwersum instytucji i wartości). Celem artykułu jest pokazanie, jak ZSK ma wspierać uczenie się przez całe życie, w szczególności osób dorosłych. Tekst systematyzuje konstruktywistycznie sporządzony fragment rzeczywistości społecznej. Ważny, bo odnoszący się do jakości życia i do przyszłości (jednostek i społeczeństwa jako całości). Drugim celem artykułu jest pokazanie słabości niektórych elementów systemu. Najważniejszy jednak motyw wyznaczający jego powstanie zawarty jest w problemie, który – zdaniem Kazimierza Ajdukiewicza – ma postać problemu podstawowego (jak każde pytanie rozstrzygnięcia): czy system ten działa w szeroko rozumianym społeczeństwie, a więc zarówno w różnych grupach społecznych, rodzinach, jednostkach, organizacjach formalnych i ośrodkach decyzyjnych? Czy ma postać nominalną (odnotowywaną przez administrację) czy realną (zawierającą rzeczywiste działania wszystkich uczestników)? Czerpiąc z dostępnych obecnie danych, nie sposób jednoznacznie odpowiedzieć na te pytania. Tekst przedstawia luki w wiedzy. Odślania pole do projektowania wielotorowych badań

empirycznych. Bez nich nie można wypracować korekt doskonalących i ZSK, i całą politykę państwa na rzecz uczenia się przez całe życie.

## **Zintegrowany System Kwalifikacji – geneza**

ZSK wprowadziła ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. Jego rozwiązania mają służyć bardziej efektywnej realizacji polityki na rzecz uczenia się przez całe życie, zwiększyć znaczenie wysokiej jakości kwalifikacji (np. świadectw, dyplomów, certyfikatów) oraz umożliwić odniesienie polskich kwalifikacji do Europejskiej Ramy Kwalifikacji<sup>1</sup>.

O potrzebie nowych rozwiązań systemowych dotyczących kwalifikacji mówiły najważniejsze krajowe dokumenty programowe i strategiczne przyjęte przez Radę Ministrów, m.in. „Strategia Rozwoju Kraju 2020” (2012) i „Perspektywa uczenia się przez całe życie” (2013). W dokumencie pt. „Perspektywa uczenia się przez całe życie” utworzenie spójnego systemu kwalifikacji, zapewniającego przejrzystość i wiarygodność nadawanych kwalifikacji, uznano za warunek osiągnięcia strategicznego celu krajowej polityki, jakim są nie tylko „dzieci i młodzież dobrze przygotowane do uczenia się przez całe życie”, ale także „osoby dorosłe poszerzające i uzupełniające swoje kompetencje i kwalifikacje odpowiednio do stojących przed nimi wyzwań w życiu zawodowym, społecznym i osobistym” (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013, s. 30).

Kiedy formułowane były podstawowe założenia dotyczące ZSK (tj. w latach 2011–2014), o uczeniu się przez całe życie w Polsce mówiły m.in. następujące dane liczbowe i wnioski z badań:

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o ZSK (datowane na 8 grudnia 2015 r.) jest dostępne na stronie [kwalifikacje.gov.pl](http://kwalifikacje.gov.pl).

1. Polska na tle innych państw UE negatywnie wyróżniała się przede wszystkim niskim poziomem zaangażowania dorosłych Polaków w rozwój swoich umiejętności (zob. Górniak, 2015, s. 77).
2. Według danych Eurostatu odsetek dorosłej populacji w wieku 25–64 lat, uczestniczącej w kształceniu lub szkoleniu, należał w Polsce do najniższych w Europie – wynosił ok. 5%, podczas gdy w krajach takich jak Dania, Szwecja i Finlandia przekraczał 20%. Daleko poniżej średniej dla państw europejskich był też odsetek uczących się Polaków w wieku 50–74 lat<sup>2</sup>.
3. Najważniejszymi barierami w uczeniu się przez całe życie w Polsce były:
  - brak zrozumienia potrzeby uczenia się i uznania, że – niezależnie od wieku – każdy powinien uczyć się dla siebie, bo praca nad poszerzeniem swojej wiedzy i doskonaleniem różnych umiejętności jest wartością autoteliczną,
  - brak motywacji jednostek do oceny swojej wiedzy i brak przygotowania do samodzielnego planowania własnego uczenia się,
  - brak zaufania do certyfikatów i zaświadczeń o udziale w szkoleniu czy kursie,
  - brak dopasowania dostępnej oferty edukacyjnej do oczekiwań, które osobom starającym się o pracę stawiają pracodawcy (dysonans ten dodatkowo wzmacnia poczucie, że „uczenie się” nie ma sensu),
  - brak przygotowania nauczycieli do kształtowania wśród uczniów nawyku i umiejętności samodzielnego uczenia się,
  - rozproszone i często nieczytelne informacje o ofercie edukacyjnej szkół, uczelni i innych podmiotów organizujących kształcenie (np. instytucji szkoleniowych),

---

<sup>2</sup> Dane o udziale osób dorosłych w uczeniu się gromadzi i udostępnia na swoich stronach Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

- brak otwartości różnych podmiotów organizujących kształcenie na uznawanie wcześniej i gdzie indziej osiągniętych rezultatów uczenia się,
- brak środków finansowych przeznaczonych na uczenie się (zarówno po stronie pracodawców, którzy mogliby wspierać rozwój umiejętności swoich pracowników, jak i po stronie poszczególnych osób)<sup>3</sup>.

Silnym impulsem do budowy ZSK w Polsce były też rekomendacje Unii Europejskiej. Europejska polityka na rzecz uczenia się przez całe życie rodziła się stopniowo. W 1995 r. ukazała się Biała Księga Kształcenia i Doskonalenia „Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa”<sup>4</sup>. Duże znaczenie dla jej rozwoju miała strategia lizbońska, przyjęta w marcu 2000 r. Uznano, że większa przejrzystość kwalifikacji jest jednym z niezbędnych warunków budowy społeczeństwa opartego na wiedzy oraz konkurencyjności gospodarki UE. Ogłoszone przez Komisję Europejską kilka miesięcy później „Memorandum on Lifelong Learning” proponowało pierwszą roboczą definicję przedmiotu polityki uczenia się przez całe życie. Była ona szeroka. Wskazywała, że uczeniem

---

<sup>3</sup> Ten katalog barier wyłaniał się z pierwszych raportów z badań Bilansu Kapitału Ludzkiego (BKL), realizowanych na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Jest też wynikiem debaty społecznej, która była prowadzona w latach 2011–2013 przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE) i miała na celu włączenie możliwie wielu środowisk do projektowania Polskiej Ramy Kwalifikacji i założeń krajowego systemu kwalifikacji. Łącznie w spotkaniach uczestniczyło ok. 200 osób reprezentujących 101 instytucji. Szerzej patrz: Chłoń-Domińczak i in., (2013).

<sup>4</sup> Tłumaczenie „Białej Księgi Kształcenia i Doskonalenia” zostało wydane przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP w 1997 r. Dokument zwracał m.in. uwagę na potrzebę nowych rozwiązań ułatwiających wybór ścieżek uczenia się: „Europejczyk jest dzisiaj o wiele lepiej poinformowany, jaki hotel i jaką restaurację wybrać, niż na jaki typ kształcenia się zdecydować” (s. 35).

Należy odnotować, że europejska polityka na rzecz uczenia się przez całe życie czerpała z wniosków z raportów opracowywanych w latach 70. XX w. przez międzynarodowe zespoły badaczy. Przygotowywany pod kierunkiem Edgara Faure’a raport „Uczyć się, aby być” zwracał m.in. uwagę, że „nauczanie nie może już stanowić zamkniętej całości, podawanej i otrzymywanej przed wejściem w życie dorosłe” (Faure, 1972, s. 41). Raport Klubu Rzymskiego „Uczyć się – bez granic” postulował natomiast, by w centrum debaty nad problemami globalnymi postawić „dystans między rosnącą złożonością świata a naszą zdolnością do sprostania jej” (Botkin, Elmandrja, Malitza, 1982, s. 48). Za złożonością świata musi nadążać postęp naszych umiejętności.

się jest każde działanie podejmowane w celu poszerzania wiedzy i doskonalenia swoich umiejętności. W latach 2000–2002, w kolejnych dokumentach organów UE, wypracowano zasady budowy europejskiego obszaru uczenia się przez całe życie. Można uznać, że pięć z nich miało znaczenie zasadnicze. Proponowały one, by:

- 4) w projektowaniu rozwiązań (organizacyjnych i finansowych) na rzecz uczenia się przez całe życie przyjmować przede wszystkim perspektywę osób indywidualnych,
- 5) „uczenie się” rozumieć jako proces, który trwa nieprzerwanie przez cały okres życia człowieka (na pewno nie kończy się w szkole),
- 6) budować powszechne zrozumienie dla roli uczenia się na każdym etapie życia i sprzyjać otwartości różnych instytucji na uznawanie wyników uczenia się poza edukacją formalną (nie jest kluczowe, gdzie, w jaki sposób i jak długo się uczymy, ważny jest efekt tego uczenia się),
- 7) dbać o równy dostęp do uczenia się – tę możliwość powinni mieć wszyscy obywatele, niezależnie od wieku, płci, miejsca zamieszkania, sytuacji zawodowej, statusu społecznego,
- 8) do współpracy przy budowie rozwiązań sprzyjających uczeniu się przez całe życie angażować różne podmioty, w tym: administrację publiczną, szkoły, uczelnie, organizacje pracodawców, organizacje pracowników, fundacje, stowarzyszenia branżowe.

Jednym z pierwszych instrumentów europejskiej polityki na rzecz uczenia się przez całe życie była Europejska Rama Kwalifikacji (ERK). Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie akcentowało znaczenie poszerzania wiedzy, umiejętności i kompetencji dla „rozwoju osobistego, konkurencyjności, zatrudnienia i spójności społecznej Wspólnoty”. Proponowało ERK jako wspólny

punkt odniesienia – narzędzie ułatwiające porównywanie ze sobą kwalifikacji nadawanych przez różne instytucje (np. szkoły, organizacje wspierające rozwój umiejętności zawodowych, stowarzyszenia) i w różnych krajach. Zalecenie zachęcało państwa członkowskie UE m.in. do:

- opracowania krajowych ram kwalifikacji – o dowolnej liczbie poziomów, za to jasno odniesionych do 1 z 8 poziomów ERK,
- opisywania kwalifikacji za pomocą efektów uczenia się – by w centrum uwagi stawiać rezultaty, a nie miejsce i czas uczenia się, oraz ułatwić po pierwsze – porównywanie kwalifikacji, po drugie – dialog i współpracę różnych instytucji (np. pracodawców i organizatorów kształcenia),
- promowania walidacji (sprawdzania) wyników uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – bo możliwości rozpoznawania i potwierdzania wyników uczenia się poza szkołą czy uczelnią wzmacniają świadomość swoich umiejętności, pomagają planować dalszy rozwój i przyspieszają zdobywanie kolejnych kwalifikacji.

W konkluzjach Rady z 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”) Europejską Ramę Kwalifikacji uznano za jeden z najważniejszych instrumentów polityki na rzecz uczenia się przez całe życie. Wskazano, że „potrzeba zwłaszcza starań, by wypracować krajowe ramy kwalifikacji oparte na stosownych efektach uczenia się i powiązane z ERK”<sup>5</sup>. Polska, podobnie jak wiele innych państw, wdrożyła to zalecenie. Krajowe ramy kwalifikacji opracowało 41 państw na świecie, a 36 z nich odniosło je do ERK (Cedefop, 2024, s. 3).

---

<sup>5</sup> Trzeba zaznaczyć, że od 22 maja 2017 r. obowiązuje nowe Zalecenie w sprawie europejskich ram kwalifikacji. Dokument szerzej uzasadnia zasadność odnoszenia krajowych systemów kwalifikacji do ERK. Obok aktualizacji katalogu podstawowych definicji i opisu wymagań dla poziomów ERK proponuje też elementy, które warto uwzględnić w opisie poszczególnych kwalifikacji.

Rekomendacje formułowane na forum państw UE, dane i wnioski z badań i dyskusji o tym, kto i jak uczy się w Polsce, miały wpływ na kształt zasad i rozwiązań zaproponowanych w ustawie o ZSK.

### **Zintegrowany System Kwalifikacji – rozwiązania**

Zintegrowany System Kwalifikacji jest zbiorem „zasad, standardów, nowych funkcji i ról oraz procedur regulujących sposób działania różnych podmiotów (osób i instytucji) związanych z nadawaniem kwalifikacji oraz zapewnianiem ich jakości” (Sławiński, 2017, s. 64). Ustawa o ZSK nie zakazuje funkcjonowania dotychczasowych sposobów tworzenia i nadawania kwalifikacji i nie reguluje kwestii dotyczących zakresu kompetencji, wymaganych od osób ubiegających się o formalne nadanie poszczególnych kwalifikacji. „Istotą zawartych w tej ustawie regulacji jest wprowadzenie spójnych rozwiązań systemowych dotyczących kwalifikacji nadawanych poza systemami oświaty i szkolnictwa wyższego oraz większa integracja różnych obszarów, w których nadaje się kwalifikacje” (Sławiński, 2017, s. 57). Szczególnie ważne było ustanowienie wspólnych standardów dotyczących nadawania kwalifikacji w Polsce i zapewniania ich jakości<sup>6</sup>, a także dwóch nowych narzędzi, tj. Polskiej Ramy Kwalifikacji (PRK) i Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK).

System przyjęty ustawą z 22 grudnia 2015 r. jest zintegrowany, ponieważ wprowadza określone zasady i standardy dotyczące tworzenia, nadawania i porównywania kwalifikacji. Najważniejsze ustalenia odnoszące się do funkcjonowania kwalifikacji w ZSK są następujące:

---

<sup>6</sup> W obszarze edukacji szkolnej i wyższej analogiczne rozwiązania wprowadzono już wcześniej.



1. Kwalifikacje opisuje się za pomocą efektów uczenia się<sup>7</sup>. Dzięki temu – po pierwsze – są one wyraźnie określone i łatwiejsze do porównywania ze sobą. Po drugie – w centrum uwagi znajdują się rezultaty, a nie miejsce i czas uczenia się.
2. W systemie – obok kwalifikacji nadawanych przez szkoły i uczelnie (tzw. kwalifikacji pełnych) – mogą funkcjonować inne kwalifikacje (częstkowe), w tym wolnorynkowe, sektorowe, rzemieślnicze. Wszystkie kwalifikacje pełne są włączone do ZSK z mocy ustawy. Z wnioskiem o włączenie kwalifikacji wolnorynkowych czy sektorowych do ZSK występują zainteresowane tym podmioty. Kwalifikacje te mogą być odpowiedzią np. na zdiagnozowane na rynku pracy „luki kompetencyjne” (potrzeby pracodawców), na oczekiwania osób, które chcą potwierdzić efekty uczenia się uzyskane poza edukacją formalną (np. w miejscu pracy, w wyniku samodzielnego uczenia się).
3. Za włączanie do ZSK kwalifikacji spoza edukacji formalnej odpowiadają poszczególni ministrowie, którzy swoją politykę w dziedzinie kwalifikacji prowadzą w bliskiej współpracy ze środowiskiem zainteresowanym (np. pracodawcami, stowarzyszeniami branżowymi, instytucjami badawczymi, szkołami i uczelniami)<sup>8</sup>.
4. Nadawanie wszystkich kwalifikacji jest możliwe wyłącznie na podstawie pozytywnego wyniku walidacji (np. egzaminu, obserwacji w miejscu pracy, analizy portfolio). Dzięki temu kwalifikacje stają się bardziej

---

<sup>7</sup> Należy przypomnieć, że kwalifikacje nadawane w ramach systemów oświaty oraz szkolnictwa wyższego i nauki były opisywane za pomocą efektów uczenia się jeszcze przed wejściem w życie ustawy o ZSK.

<sup>8</sup> Ustawa o ZSK do ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej wprowadziła art. 4b, zgodnie z którym minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach włączania kwalifikacji należących do tego działu do ZSK, funkcjonowania tych kwalifikacji w ZSK oraz w sprawach nadzoru nad walidacją i certyfikowaniem kwalifikacji włączonych do ZSK. O włączeniu kwalifikacji wolnorynkowych, sektorowych, rzemieślniczych i uregulowanych ministrowie informują w obwieszczeniu publikowanym w „Monitorze Polskim”.

wiarygodne – potwierdzają, że za danym dokumentem (świadectwem, dyplomem czy certyfikatem) stoją określone umiejętności.

5. Kwalifikacje mogą być nadawane jedynie przez uprawnione instytucje. W przypadku kwalifikacji nadawanych przez podmioty inne niż szkoły czy uczelnie uprawnienia te przyznaje odpowiedni minister.
6. Walidacja i certyfikowanie prowadzone przez uprawnione instytucje są objęte systemem zapewniania jakości: wewnętrznym (samooceny) oraz zewnętrznym.
7. Efekty uczenia się wymagane dla kwalifikacji mogą być zdobywane w różnych miejscach i różnym czasie. Instytucje certyfikujące mogą uznawać osiągnięcia, które dana osoba uzyskała w związku z ubieganiem się o inną kwalifikację. Dzięki temu droga prowadząca do zdobycia jakiejś kwalifikacji może być krótsza i szybsza, co pozytywnie wpłynie na motywację osób dorosłych – będą chciały zdobywać kwalifikacje.
8. Dokumenty potwierdzające nadanie danej kwalifikacji zawierają znak graficzny z poziomem Polskiej Ramy Kwalifikacji (PRK) i Europejskiej Ramy Kwalifikacji (ERK). Poziom PRK kwalifikacji pełnych wskazuje ustawa o ZSK. Kwalifikacje z przypisanym poziomem PRK można łatwiej porównywać z kwalifikacjami nadawanymi w innych krajach (Unii Europejskiej i poza UE). Skorzystają na tym osoby, które będą chciały szukać zatrudnienia na europejskim rynku pracy.
9. Kluczowe informacje na temat wszystkich kwalifikacji są dostępne w Zintegrowanym Rejestrze Kwalifikacji<sup>9</sup>. W przypadku kwalifikacji spoza edukacji formalnej informacje te dotyczą m.in. efektów uczenia się, typowych możliwości wykorzystania kwalifikacji, podobieństwa danej kwalifikacji do innych o zbliżonym charakterze.

---

<sup>9</sup> Portal ZRK zaczął funkcjonować 15 lipca 2016 r. Od 1 stycznia 2018 r. prowadzi go Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie.

10. Za koordynację ZSK, w tym za projektowanie rozwiązań organizacyjno-technicznych znajdujących się w ZSK oraz monitorowanie systemu, odpowiada minister właściwy ds. oświaty i wychowania. Organem opiniodawczo-doradczym ministra koordynatora jest Rada Interesariuszy ZSK.

Rozwiązania przyjęte w ZSK realizowały wszystkie postulaty europejskiej polityki na rzecz uczenia się przez całe życie, zarówno te dotyczące tworzenia i nadawania kwalifikacji, uznawania wyników uczenia się poza edukacją formalną, jak i włączania w działania szerokiego grona środowisk zainteresowanych.

### **Funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji – pierwsze wnioski**

Ustawa o ZSK zaczęła obowiązywać w 2016 r. Po 8 latach trudno o jednoznaczną ocenę trafności i kompletności rozwiązań, które wprowadziła. Dostępne dane pozwalają ocenić procedury wprowadzone ustawą o ZSK. Brakuje podstaw do szukania odpowiedzi na pytanie o znaczenie tego systemu dla funkcjonowania grup i jednostek. Perspektywa nominalna jest zawieszona, a perspektywa realna – nie jest otwarta.

Doświadczenia zgromadzone w pierwszych latach działania ZSK ujawniły wiele barier o charakterze prawno-organizacyjnym<sup>10</sup>. Do ważniejszych z nich należą:

- organizacja zewnętrznego zapewniania jakości – obecne rozwiązanie polega na zawieraniu przez ministerstwa z uprawnionymi podmiotami umów o zapewnianiu jakości oddzielnie dla każdej kwalifikacji. Przy wzroście liczby kwalifikacji nadawanych poza systemem edukacji formalnej koszty tego systemu stają się zbyt wysokie. „Obecnie wydatki na ten cel [PZZJ] nie

---

<sup>10</sup> Doświadczenia te były gromadzone i analizowane w Instytucie Badań Edukacyjnych, który od 2016 r. wspiera wdrażanie ZSK.

przekraczają łącznie 2,5 mln zł. Za 10 lat należy spodziewać się ich wzrostu do ok. 20 mln zł. W wariancie dynamicznego rozwoju nowych kwalifikacji rynkowych oraz liczby IC wydatki mogą wzrosnąć nawet do poziomu 100 mln zł” (Pochopień, 2022, s. 1);

- skomplikowana i czasochłonna procedura włączania do ZSK kwalifikacji wolnorynkowych i nadawania uprawnień do ich certyfikowania – z danych gromadzonych przez podmiot prowadzący ZRK wynika, że do 31 grudnia 2023 r. różne podmioty złożyły blisko 500 wniosków o włączenie kwalifikacji do ZSK, ministrowie rozpatrzyli niespełną połowę z nich, a uprawnienia do nadawania certyfikatów kwalifikacji wolnorynkowych zdobyły 72 instytucje. Czas rozpatrywania jednego wniosku o włączenie kwalifikacji często przekraczał 1 rok;
- zasady finansowania zadań wynikających z ustawy o ZSK – ministrowie w swoich budżetach nie mają zarezerwowanych środków na realizację zadań wynikających z ustawy o ZSK. Dodatkowo brakuje im danych do sporządzenia odpowiednich szacunków (nie mają pewności, jak wiele wniosków do nich trafi);
- źle zaprojektowane przepisy ustawy dotyczące włączania do ZSK kwalifikacji uregulowanych – poza nielicznymi wyjątkami kwalifikacje uregulowane nadal pozostają poza ZSK, co stanowi istotną lukę w ofercie kwalifikacji, o których dane gromadzi i udostępnia rejestr. Kwalifikacje te cieszą się największym zainteresowaniem wśród osób dorosłych, są niezbędnym warunkiem do ubiegania się o zatrudnienie na określonym stanowisku pracy;
- status i procedura włączania do ZSK kwalifikacji nadawanych po studiach podyplomowych – zmiana prawa o szkolnictwie wyższym w 2018 r. (wyłączenie studiów podyplomowych spod nadzoru Polskiej Komisji Akredytacyjnej) pociąga za sobą konieczność określenia na nowo zasad funkcjonowania

i włączania tych kwalifikacji do ZSK (przyjęto bowiem, że wszystkie kwalifikacje w ZSK będą objęte systemem zewnętrznego zapewniania jakości). Niezależnie od tego niewiele uczelni zdecydowało się na włączenie do systemu nadawanych przez siebie kwalifikacji;

- zakres danych gromadzonych i udostępnianych przez Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji – obecnie w ZRK można znaleźć informacje o prawie 20 000 kwalifikacji, w zdecydowanej większości o kwalifikacjach pełnych z 6. i 7. poziomu PRK (tj. dyplomach ukończenia studiów pierwszego i drugiego stopnia). Kwalifikacje możliwe do uzyskania poza edukacją formalną stanowią niespełna 2% dostępnych w rejestrze. Tymczasem ZRK – jako jedno z podstawowych narzędzi ZSK – miał być podstawowym źródłem informacji o kwalifikacjach spoza edukacji formalnej, których uzyskaniem zainteresowane mogą być osoby powyżej 25 roku życia.

1 stycznia 2024 r. zaczęło obowiązywać nowe brzmienie niektórych przepisów ustawy o ZSK. Uproszczone procedurę włączenia do ZSK kwalifikacji wolnorynkowych. Inne problemy z powyższej listy pozostają aktualne. Wciąż nie ma też pewności, jakich korekt wymagają obecne rozwiązania, które z nich mogą okazać się bardziej efektywne i bliższe potrzebom zainteresowanych stron.

By oceniać skuteczność rozwiązań wprowadzonych ustawą o ZSK i projektować niezbędne korekty, trzeba szukać odpowiedzi także na inne pytania, takie jak: czy nowe reguły dotyczące tworzenia i nadawania kwalifikacji przekładają się na większy udział dorosłych Polaków w uczeniu się przez całe życie? Jak jest oceniany opis kwalifikacji za pomocą efektów uczenia się? Czy opis kwalifikacji, który w centrum uwagi stawia efekty uczenia się (wiedzę, umiejętności, kompetencje społeczne) faktycznie przekłada się na lepszą jakość kształcenia? Czy – podążając za standardami wprowadzonymi w ustawie o ZSK – oferta szkoleniowa części

zawiera informacje o zakładanych do osiągnięcia efektach uczenia się? Jakie są motywacje i oczekiwania osób, które przystępują do walidacji? Czy dzięki uzyskanemu certyfikatowi osiągają zakładane korzyści? Co zyskują dzięki potwierdzeniu kompetencji, które zdobyli samodzielnie (np. ucząc się z Internetu)? Czy na etapie rekrutacji pracodawcy rozpoznają certyfikaty z poziomem Polskiej i Europejskiej Ramy Kwalifikacji? Czy traktują je jako ułatwienie w postępowaniach rekrutacyjnych? Czy wciąż zasadne jest, żeby rejestr kwalifikacji ewidencjonował tylko kwalifikacje włączone do ZSK? Czy nie warto, by w ZRK dostępne też były informacje o kwalifikacjach, które nie mają przypisanego poziomu krajowej ramy?

Dziś – po 8 latach funkcjonowania ZSK – pytania o realną użyteczność rozwiązań wprowadzonych ustawą o ZSK oraz o ich przełożenie na motywacje i zachowania poszczególnych grup i osób powinny znaleźć się w centrum uwagi, nie tylko badaczy, ale i decydentów (odpowiedzialnych za projektowanie i doskonalenie ram instytucjonalnych dla uczenia się przez całe życie). To ważne pytania, które obecnie zostają bez jednoznacznej odpowiedzi. Zbiór danych, z których można czerpać, nie jest kompletny. Tylko częściowo nawiązuje do pytań o charakterze zasadniczym:

1. Według danych Eurostatu i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) Polska w dalszym ciągu ma jeden z niższych wśród państw UE wskaźników udziału osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie (choć nieco wyższy niż w 2016 r.): w 2016 r. (w ciągu 4 tygodni przed badaniem) 3,7% Polaków w wieku 25–64 lat brało udział w jakiejś zorganizowanej formie kształcenia, w 2022 r. nieco więcej, bo 7,4% (GUS, 2023). Nie wiadomo jednak, jakie czynniki miały na to wpływ. Czy jednym z nich były nowe rozwiązania wprowadzone ustawą o ZSK?
2. Całkiem inny obraz udziału dorosłych w uczeniu się przez całe życie wyłania się z raportów z badań Bilansu Kapitału Ludzkiego, w których od 2017 r.

przyjmuje się inny niż GUS sposób mierzenia aktywności edukacyjnej dorosłych<sup>11</sup>. Z ostatniego raportu BKL wynika, że uczy się ponad 80% dorosłych Polaków: „aż 83% osób w wieku 25–64 lat w ciągu ostatnich 12 miesięcy poprzedzających badanie rozwijało swoje kompetencje, ucząc się w sposób formalny, pozaformalny lub nieformalny” (Górniak, Kubica, Worek, 2022, s. 11). W jaki sposób skorzystać z tak rozbieżnych danych przy ocenie skuteczności dotychczasowych działań państwa na rzecz uczenia się przez całe życie? Czy na tak duży udział osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w jakimś stopniu miały wpływ rozwiązania ZSK?

3. Najwięcej dorosłych Polaków (blisko trzy czwarte) uczy się nieformalnie, a połowa z nich wykorzystuje w tym celu Internet (Górniak, Kubica, Worek, 2022, s. 11). Czy wśród nich są osoby, które planują przystąpić do walidacji, tj. sprawdzić swoje umiejętności i potwierdzić je certyfikatem z poziomem Polskiej i Europejskiej Ramy Kwalifikacji? Czy dodatkowy certyfikat w portfolio kandydata do pracy ma znaczenie dla pracodawcy? Czy może zwalniać z potrzeby okresu próbnego i obserwacji, czy dana osoba faktycznie dobrze sobie radzi z realizacją powierzonych jej zadań?
4. Badania prowadzone w ostatnich latach pokazują, że wciąż te same czynniki utrudniają podejmowanie aktywności edukacyjnych. Jednym ze stale aktualnych wyzwań jest „zmiana silnie ugruntowanych przekonań wiążących edukację głównie z osobami młodymi, ze szkołą i innymi formalnymi czy zorganizowanymi sposobami uczenia się” (Czarnik, Górniak, Ilczuk i in., 2023, s. 36). Z badań wynika ponadto, że dorośli Polacy w dalszym ciągu nie uczą się

---

<sup>11</sup> Najważniejszymi elementami wprowadzonych zmian w pomiarze m.in. były: dostosowanie pytań kwestionariuszowych do języka stosowanego w codziennej konwersacji, wprowadzenie podziału na uczenie się w celach zawodowych i pozazawodowych oraz dodanie pytań dotyczących uczenia się w miejscu pracy (Górniak, Kubica, Worek, 2022, s. 28).

ze względu na: brak wymagań ze strony pracodawców, brak czasu wynikający z powodów zawodowych lub osobistych, brak wiary w sens uczenia się, brak ciekawych ofert (Górniak, Kubica, Worek, 2022, s. 45; Petelewicz, Pieńkosz, Piotrowska, Sobestjański, Stankowska, 2023, s. 57). Brak potrzeby uczenia się zdaje się być szczególnie silną przeszkodą we wdrażaniu ZSK i realizacji polityki na rzecz uczenia się przez całe życie w ogóle. Czy i w jakim czasie możliwa jest zmiana nastawienia dorosłych Polaków do doskonalenia i zdobywania nowych kompetencji?

5. Z badań realizowanych w IBE w latach 2022–2023 wynika, że rozpoznawalność ZSK jest w społeczeństwie niewielka (14% badanych deklaruje, że słyszało o ZSK). Nie ma danych, jak dużo Polaków zna zasady ZSK i potrafi określić, jak system wpływa na ich życie. Badania pokazują, że w społeczeństwie brakuje też wiedzy na temat Polskiej Ramy Kwalifikacji (choć znak graficzny PRK jest zamieszczany np. na świadectwach ukończenia szkoły, tylko 4% uczniów deklaruje, że wie, czym jest Polska Rama Kwalifikacji)<sup>12</sup>. Podobny wniosek płynie z badania realizowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnego. Autorzy raportu wskazują, że ZSK i ZRK ciągle nie są rozpoznawalne wśród różnych grup odbiorców (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej [MFiPR], 2024, s. 208). Jak wzmocnić rozpoznawalność nowego systemu? Do jakich dobrych praktyk można się odwołać? Jakie są i powinny być kanały komunikacji państwa z obywatelami na temat możliwości uczenia się – zdobywania nowych kompetencji przydatnych w dorosłym życiu? Skąd czerpać wiedzę?

---

<sup>12</sup> IBE zamówiło dwa badania rozpoznawalności ZSK i ZRK. Pierwsze z nich zrealizowano na 1000-osobowej reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków. Drugie (uzupełniające) dotyczyło uczniów ostatnich klas liceów ogólnokształcących, techników i szkół branżowych I stopnia. Próba liczyła 1814 wywiadów z uczniami.



6. Obok ZSK funkcjonują inne rozwiązania systemowe wspierające uczenie się przez całe życie osób dorosłych: Baza Usług Rozwojowych, prowadzona przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i dająca dostęp do informacji o szkoleniach i egzaminach, na udział w których można uzyskać dofinansowanie; system sektorowych rad ds. kompetencji, mający m.in. służyć rozpoznawaniu zapotrzebowania różnych branż i sektorów na kompetencje i usługi szkoleniowe; sieć Lokalnych Ośrodków Wspierania Edukacji (LOWE), które tworzą lokalne centra animowania pozaformalnej i nieformalnej edukacji dorosłych. Jaki wpływ na funkcjonowanie ZSK mają inne inicjatywy realizowane na rzecz uczenia się przez całe życie: wspierający, neutralny, a może przeciwstawny? Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia wobec jednego z wniosków z raportu, prezentującego wyniki badania pt. „Wpływ polityki spójności 2014–2020 na system kształcenia i szkolenia”, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Autorzy opracowania wskazują, że rozwiązania ZSK cechują się wysoką trafnością i „w porównaniu z innymi elementami systemu wspierającego uczenie się dorosłych [...] najmniejszą użytecznością” (MFiPR, s. 207, 208).

Dane, które są dziś dostępne ani nie podważają, ani nie potwierdzają słuszności rozwiązań przyjętych w ustawie o ZSK. Pokazują, że potrzebne są wielotorowe rzetelne badania, z których można wyprowadzić wyraźne wnioski, w tym dotyczące znajomości rozwiązań ZSK, ich dopasowania do potrzeb osób i podmiotów, które mają z nich na co dzień korzystać, relacji między ZSK a innymi rozwiązaniami wspierającymi uczenie się przez całe życie i finansowanymi ze środków publicznych.

## Podsumowanie

Społeczny i gospodarczy rozwój kraju zależy od wielu czynników. Należy do nich kapitał ludzki, którego miarą – szczególnie w przypadku państw wysoko rozwiniętych – jest dziś m.in. udział obywateli danego kraju w ciągłym uczeniu się: doskonaleniu swoich umiejętności (szeroko rozumianych) oraz zdobywaniu nowych, dopasowanych do potrzeb własnych i społeczeństwa. W obliczu zachodzących dziś zmian, które „pod względem rozmiaru, tempa i zakresu, nie mają sobie równych w historii” (Schwab, 2018, s. 18), państwo – obok realizowania innych swoich zadań – musi też projektować rozwiązania ułatwiające osobom w różnym wieku sterowanie swoim uczeniem.

Idea uczenia się przez całe życie nie jest nowa. Za twórcę koncepcji „pedagogiki kształcenia wszystkich ludzi przez całe życie” uznaje się Jana Komeńskiego (1592–1670) (por. Suchodolski, 1973, s. XXII). Podstawowe myśli wyrażone przez Komeńskiego w „Pampaedii”, zgodnie z którymi nieustanne uczenie się to warunek świadomego i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, powracają w wielu publikacjach. Przykładowo, dla Bogdana Suchodolskiego edukacja permanentna to recepta na przełamywanie bierności i konformizmu obywateli wobec zachodzących wokół nich zmian (Suchodolski, 2003, s. 54), a „osobiste motywacje człowieka do edukacji nieustannie odnawianej w toku całego życia winny stanowić przedmiot szczególnej troski organizatorów edukacji permanentnej” (tamże, s. 81). Zygmunt Bauman w swoich książkach o „płynnej nowoczesności” wskazywał dwa argumenty uzasadniające nieprzerwane uczenie się przez całe życie. Po pierwsze, musimy dostosowywać nasze umiejętności do szybkiego tempa zmian zachodzących w świecie (Bauman, 2006). Po drugie, uczenie się przez całe życie jest niezbędnym warunkiem czynienia „owego szybko zmieniającego się świata

przestrzenią bardziej gościnną dla człowieka” (Bauman, 2007, s. 198), w której – warto dodać – może on korzystać ze swojej wolności (podejmować racjonalne wybory, a nie dowolne). Uczenie się przez całe życie sprzyja także obywatelskiej partycypacji. Ma szczególne znaczenie w demokracji i systemie republikańskim.

O potrzebie rozwiązań systemowych w zakresie kwalifikacji i uczenia się przez całe życie stale mówią najważniejsze krajowe dokumenty programowe i strategiczne przyjmowane przez Radę Ministrów. „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)” postuluje budowę „wiarygodnego i uniwersalnego systemu diagnozowania, porównywania, uzupełniania posiadanych kompetencji i kwalifikacji” (Rada Ministrów, 2017, s. 263, 264). Wdrożenie ZSK w Polsce czyni jednym z zadań strategicznych w obszarze „Lepsze dopasowanie edukacji i uczenia się do potrzeb nowoczesnej gospodarki”. Na ZSK wskazuje również Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (ZSU), przyjęta przez Radę Ministrów 28 grudnia 2020 r. i wyznaczająca kierunki krajowej polityki na rzecz rozwijania umiejętności zgodnie z ideą uczenia się przez całe życie. Jednym z celów określonych w ZSU jest doskonalenie systemowych rozwiązań, ułatwiających dostęp do różnych form uczenia się oraz umożliwiających rozpoznawanie, walidowanie i certyfikowanie efektów uczenia się niezależnie od sposobu, w jaki efekty te zostały uzyskane.

Upowszechnianie się zasad i standardów określonych w ustawie o ZSK, w szczególności tych dotyczących tworzenia i nadawania nowych kwalifikacji spoza edukacji formalnej, może zwiększyć efektywność polityki państwa na rzecz rozwoju umiejętności. ZSK może sprzyjać podnoszeniu jakości kapitału ludzkiej i konkurencyjności polskiej gospodarki. By mogło się to udać, niezbędna jest ewaluacja systemu, wypracowanie i wdrożenie niezbędnych korekt,

wykraczających poza zmianę procedur administracyjnych uruchamianych na podstawie ustawy o ZSK.

Konieczne jest współdziałanie ze sobą szeregu podmiotów, w tym: ministerstw, stowarzyszeń branżowych, organizacji pracodawców, związków pracowników, szkół, uczelni, instytucji prowadzących kształcenie poza edukacją formalną, przedsiębiorstw, rodzin, a także poszczególnych ludzi. Wszystkie te podmioty potrzebują klarownych i stabilnych zasad współpracy. Dlatego tak ważne wydaje się, by w kolejnych latach strategiczne cele społeczno-gospodarczego kraju, w tym cele polityki uczenia się przez całe życie, zostały jasno określone i zakomunikowane, a także powiązane z konkretnymi narzędziami ich realizacji oraz źródłami finansowania. Tylko w ten sposób można zbudować solidne fundamenty pod współpracę rozmaitych podmiotów.

Równoległe niezbędne jest podjęcie działań wspierających budowę „społeczeństwa uczącego się”, w którym nie tylko istnieje powszechne zrozumienie dla ciągłego zdobywania wiedzy i doskonalenia swoich umiejętności, ale przede wszystkim osoby uczące się są obdarzane wysokim prestiżem.

## **Bibliografia**

- Bauman, Z. (2006). *Płynna nowoczesność*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bauman, Z. (2007). *Płynne życie*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Botkin, J., Elmandrja, M., Malitza, M. (1982). *Uczyć się bez granic. Jak zewrzeć „lukę ludzką”*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Cedefop. (2024). *Building a European qualifications map. Development of national qualifications frameworks (NQFs) across Europe*. Thessaloniki: Cedefop.
- Chłoń-Domińczak, A., Dębowski, H., Lechowicz, E., Sławiński, S. i Trawińska-Konador, K. (2013). *Raport z debaty społecznej*. Warszawa: IBE.
- Czarnik, S., Górniak, J., Ilczuk, E. i in. (2023). *Trendy, wyzwania i rekomendacje dla rynku pracy na podstawie badań BKL prowadzonych w latach 2017–2022*. Warszawa: PARP.

- Delors, J. i in. (1998). *Edukacja – jest w niej ukryty skarb: raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku*. Warszawa: Stowarzyszenie Oświatowców Polskich: Wydawnictwa UNESCO.
- Faure, E. i in. (1975). *Uczyć się, aby być*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Górniak, J. (red.) (2015). *(Nie)wykorzystany potencjał. Szanse i bariery na polskim rynku pracy. Raport podsumowujący V edycję badań BKL z 2014 roku*. Warszawa–Kraków: PARP.
- Górniak, J., Kubica, W. i Worek, B. (2022). *Bilans Kapitału Ludzkiego 2022/2021. Rozwój kompetencji – uczenie się dorosłych i sektor szkoleniowo-rozwojowy*. Warszawa: PARP.
- GUS. (2023). *Kapitał ludzki w Polsce w latach 2018–2022*. Warszawa–Gdańsk.
- Instytut Badań Edukacyjnych. (2022). *Badanie rozpoznawalności Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK) i Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK). Raport merytoryczny*. [Niepublikowany raport z badania zamówionego przez IBE]. Gdańsk: Danae.
- Instytut Badań Edukacyjnych. (2023). *Badanie rozpoznawalności Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK) i Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK) w szkołach ponadpodstawowych*. [Niepublikowany raport z badania zamówionego przez IBE]. Gdańsk: Danae.
- Komeński, J.A. (1973). *Pampaedia*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Komisja Europejska. (1995). *Biała Księga Kształcenia i Doskonalenia. Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Komisja Europejska. (2000). *A Memorandum on Lifelong Learning*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2013). *Perspektywa uczenia się przez całe życie – załącznik do uchwały nr 160/2013 Rady Ministrów z dnia 10 września 2013 roku*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2020). *Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część szczegółowa). Polityka na rzecz rozwijania umiejętności zgodnie z ideą uczenia się przez całe życie*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2024). *Wpływ polityki spójności 2014–2020 na system kształcenia i szkolenia*. Poznań–Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Petelewicz, M., Pieńkosz, J., Piotrowska, K., Sobestjański, K. i Stankowska, J. (2023). *Uwarunkowania uczenia się w dorosłości. Raport z badania „Uczenie się dorosłych Polaków”*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Pochopień, G. (2022). *Nowy model zorganizowania zewnętrznego zapewniania jakości nadawania kwalifikacji* [Niepublikowana ekspertyza zamówiona przez IBE]. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych

- Rada Ministrów. (2012). *Strategia rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2017). *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Schwab, K. (2018). *Czwarta rewolucja przemysłowa*. Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka.
- Sławiński, S. (2017). *Mała encyklopedia Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji*. Warszawa: IBE.
- Suchodolski, B. (1973). *Przedmowa do „Pampaedii” Jana Komeńskiego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Suchodolski, B. (2003). *Edukacja permanentna. Rozdroża i nadzieje*. Warszawa: Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie.
- Zalecenie Rady z 22 maja 2017 r. w sprawie europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie i uchylającym zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie.