

Pomiędzy spójnością a powszechnością – ramy kwalifikacji w Polsce na tle rozwiązań europejskich

Between Coherence and Universality: Qualification Frameworks in Poland in the Context of European Solutions

Key words: qualifications frameworks, education policy, human capital, institutional coherence.

Abstract: The article examines the implementation of the European and Polish Qualifications Frameworks within the context of lifelong learning policy and human capital development. It highlights the role of qualifications frameworks in enhancing the coherence of the education system, reducing labor market mismatches, and improving professional mobility at both national and European levels. The study outlines the historical origins of qualifications frameworks in Europe and global trends in their adoption, as well as successes and challenges in implementing them in Poland. Polish experiences are presented with selective comparisons to other European countries, focusing on institutional arrangements and system coherence. The article is based on legal analysis, literature review, and practical data from initiatives such as the Peer Learning Activity organized by the European Commission and Polish educational institutions.

Słowa kluczowe: ramy kwalifikacji, polityka edukacyjna, kapitał ludzki, spójność instytucjonalna.

Streszczenie: Artykuł analizuje wdrażanie Europejskiej i Polskiej Ramy Kwalifikacji w kontekście polityki uczenia się przez całe życie oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Wskazano na znaczenie ram kwalifikacji dla spójności systemu edukacyjnego, zmniejszenia niedopasowań na rynku pracy oraz poprawy mobilności zawodowej w skali krajowej i europejskiej. Omówiono historyczne początki ram kwalifikacji w Europie i globalne procesy ich implementacji, a także sukcesy i wyzwania związane z ich wdrażaniem w Polsce. Praca przedstawia polskie doświadczenia w porównaniu do wybranych krajów europejskich oraz analizuje instytucjonalne uwarunkowania spójności systemu kwalifikacji. Artykuł opiera się na analizie prawnej, literaturze przedmiotu oraz danych z działań praktycznych, takich jak Peer Learning Activity organizowane przez Komisję Europejską i polskie instytucje edukacyjne.

Wprowadzenie

Prace nad Europejską Ramą Kwalifikacji oraz krajowymi ramami kwalifikacji w Europie wpisane są w szerszy kontekst działań rekomendowanych przez Unię Europejską związanych z polityką na rzecz uczenia się przez całe życie (Chłoń-Domińczak i in. 2012, s. 116). Coraz częściej polityki związane z rozwojem kapitału ludzkiego uznawane są za kluczowe przy projektowaniu i wdrażaniu nowoczesnych

polityk przemysłowych. Dotyczy to również obszaru obronności i budowy przemysłów podwójnego przeznaczenia (*dual-use*), gdzie zdolność do wytwarzania i skalowania zaawansowanych rozwiązań zależy nie tylko od nakładów kapitałowych, lecz także od dostępności i jakości umiejętności w całym łańcuchu wartości – od badań i rozwoju, przez inżynierię i produkcję, po serwis i wsparcie logistyczne.

W założeniu rama kwalifikacji, a w szerszym ujęciu system kwalifikacji oparty na ramie kwalifikacji, jest instrumentem polityki publicznej, który ma przyczynić się do złagodzenia problemów związanych z koordynacją działań osób uczących się, przedsiębiorstw, instytucji edukacyjnych, w tym szkół, firm szkoleniowych, a także decydentów, co będzie prowadzić do większej spójności i komplementarności instytucjonalnej, a przez to do zmniejszenia asymetrii informacji oraz kosztów transakcyjnych i większej efektywności. Tym samym wdrożenie ram kwalifikacji ma prowadzić do zmniejszenia niedopasowań na rynku pracy oraz większej opłacalności z inwestycji w kapitał ludzki. Jednym z celów ram kwalifikacji jest również zwiększenie mobilności na krajowych i europejskich rynkach pracy poprzez lepszą rozpoznawalność uzyskiwanych kompetencji (Trawińska-Konador, 2018, 2020).

Ramy kwalifikacji są stosunkowo nowym instrumentem polityki publicznej. W latach 60. XX wieku została wdrożona struktura dyplomów i świadectw zawodowych we Francji, a w latach 80. XX wieku Anglia wdrożyła ramy kwalifikacji zawodowych (*national vocational qualifications*) (Allais, 2014; Pierwieniecka, 2019). Jednak w ostatnich dwóch dekadach nastąpiło „globalne tsunami” ram kwalifikacji (Fernie i Pilcher, 2009) – co związane jest przede wszystkim z przyjęciem *Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Ramy Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie* w 2008 roku oraz działań Komisji Europejskiej, a także innych międzynarodowych organizacji w promowaniu tego instrumentu, m.in. OECD, ILO, UNESCO, ETF oraz nawet Banku Światowego.

Jak wskazuje wspólny raport agend Cedefop i ETF oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury, w 2017 roku ponad 150 krajów na świecie wdrożyło lub rozpoczęło wdrażanie ram kwalifikacji (Cedefop, ETF, UNESCO i UIL, 2017, s. 8), w tym wszystkie kraje Unii Europejskiej.

W Polsce wdrożono ramę kwalifikacji, która jest otwarta zarówno na sektor edukacji formalnej oraz pozaformalnej (Sławiński, 2016). Jest to ważne i nieoczywiste osiągnięcie, gdyż wdrożenie tego instrumentu wymagało koordynacji różnych ministerstw, zaprojektowania i przyjęcia kompleksowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, a także zapewnienia źródeł finansowania oraz uzyskania akceptacji najważniejszych partnerów społecznych (Szymczak, 2019; Ziewiec, 2019). Wdrażanie Polskiej Ramy Kwalifikacji wymagało kontynuacji działań kolejnych rządów od 2005 roku mimo zmian koalicji politycznych. Wiele krajów w Europie i na świecie nie poradziło sobie z tymi wyzwaniem i ograniczyło wdrażanie ram kwalifikacji właściwie do sektora edukacji formalnej (systemu oświaty i szkolnictwa wyższego), por. Markovitsh i Dębowski (2022). Jednak liczba kwalifikacji funkcjonujących w polskim

systemie kwalifikacji opartym na ramie kwalifikacji jest dalej niewielka, co może wynikać z rozwiązań instytucjonalnych oraz specyfiki standardu kwalifikacji, który do pełnego wdrożenia potrzebuje uzyskania masy krytycznej pod względem liczby użytkowników.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań w Polsce dotyczących ramy kwalifikacji w szczególności w odniesieniu do spójności systemu kwalifikacji oraz ilości kwalifikacji, włączonych do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. W artykule ukazuję rozwiązania polskie na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich, tj. Irlandii, Francji, Niemczech, Szkocji oraz Szwecji. Odniesienia do rozwiązań w tych krajach są wyłącznie punktowe ze względu na objętość i cel artykułu.

Artykuł bazuje na analizie rozwiązań prawnych, a także prac polskich badaczy zajmujących się problematyką ram kwalifikacji, w szczególności związanych z Instytutem Badań Edukacyjnych, analizie dokumentów i materiałów Unii Europejskiej, a także dyskusjach i prezentacjach wygłoszonych w trakcie *Peer Learning Activity (PLA)*, które było poświęcone włączaniu kwalifikacji nadawanych poza formalnymi systemami edukacji. PLA zostało zorganizowane w Polsce przez Komisję Europejską wspólnie z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Instytutem Badań Edukacyjnych oraz Centralną Komisją Egzaminacyjną w kwietniu 2025 roku¹. Rozwiązania polskie zostały przedstawione według stanu prawnego na początek 2025 roku.

Ramy teoretyczne artykułu osadzone są w nurcie socjologii ekonomicznej oraz ekonomii instytucjonalnej, w szczególności w odniesieniu do analizy spójności instytucjonalnej, Amable (2000) oraz Williamson (1985), zob. również Stęchły (2021). Wykorzystuję również teorie dotyczące dóbr sieciowych (Varian i in., 2004).

Istota „otwartej” ramy kwalifikacji

Analizując literaturę przedmiotu odnoszącą się do problematyki ram kwalifikacji, a także dokumenty rządowe państw europejskich oraz dokumenty strategiczne Unii Europejskiej, można wskazać, że pojęcie „ramy kwalifikacji” przedstawiane jest zasadniczo w dwóch ujęciach (Dębowski i in., 2018, s. 14.). W ujęciu węższym rama kwalifikacji to wyłącznie opis hierarchii poziomów kwalifikacji (tzw. tabela deskryptorów poziomów kwalifikacji), a więc narzędzie służące wyłącznie do klasyfikowania kwalifikacji, zob. również Sławiński i in. (2013) oraz Sławiński (2017). W ujęciu szerszym rama kwalifikacji utożsamiana jest z systemem kwalifikacji opartym na

¹ Peer Learning Activity (PLA) to forma wzajemnego uczenia się (*peer learning*) organizowana w ramach inicjatyw Komisji Europejskiej. Celem PLA nie jest podejmowanie decyzji politycznych, lecz wymiana doświadczeń, analiz i praktyk między przedstawicielami państw członkowskich, ekspertami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie polityk krajowych. PLA, o którym mowa w niniejszym artykule, zostało organizowane przez Komisję Europejską we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Cedefop, Centralną Komisją Egzaminacyjną oraz Instytutem Badań Edukacyjnych – Państwowym Instytutem Badawczym. PLA odbyło się w dniach 8–9 kwietnia 2025 roku, a w jego trakcie zaprezentowane zostały studia przypadków z Estonii, Włoch, Niemczech i Szwecji, a także spostrzeżenia kraju goszczącego, czyli Polski.

ramie kwalifikacji. W takim rozumieniu analiza ram kwalifikacji obejmuje oprócz analizy konstrukcji hierarchii poziomów kwalifikacji (deskryptorów) rozwiązania instytucjonalne, prawne, finansowe związane z nadawaniem, uznawaniem kwalifikacji, zapewnianiem jakości kwalifikacji, a także związane z procesem włączania tych kwalifikacji i przypisywaniem poziomów kwalifikacji. W niniejszej pracy stosuję ujęcie szersze rozumienia ramy kwalifikacji.

Zgodnie z Zaleceniem Rady w sprawie Europejskiej Ramy Kwalifikacji (2017) kraje członkowskie powinny dążyć do rozwijania systemów kwalifikacji, które są „otwarte” na kwalifikacje nadawane poza systemami edukacji formalnej. Wynika to z faktu, że osoby dorosłe w krajach europejskich mogą rozwijać swoje kompetencje poza systemami oświaty i szkolnictwa wyższego.

W obszarze edukacji pozaformalnej istnieje bardzo duże zróżnicowanie i rozdrobnienie oferty. Kwalifikacje nadawane poza systemami edukacji formalnej funkcjonują na podstawie różnych ustaw lub innych regulacji różnej rangi ustanowionych przez rozmaite podmioty: korporacje zawodowe, organizacje, instytucje szkoleniowe. Rozpoznawanie i certyfikowanie kompetencji zdobywanych poza zorganizowanymi formami edukacji jest rozproszone. Osoby dorosłe, jak i pracodawcy nie mają pełnej i powszechnie dostępnej informacji, gdzie i jakie kwalifikacje można zdobyć, jakie są wymagania oraz jakie warunki należy spełnić, by określoną kwalifikację uzyskać. Firmy szkoleniowe często nie mają możliwości komunikowania pracodawcom i osobom dorosłym o jakości swojej oferty. Informacje te mogą być dostępne sektorowo lub bezpośrednio w instytucjach nadających kwalifikacje (Sławiński i Dębowski [red.], 2013).

Na rynku uczenia się dorosłych potencjalni klienci mają często ograniczone informacje na temat jakości dostępnych szkoleń. Asymetria informacyjna obejmuje nie tylko popyt na umiejętności na rynku pracy, ale też jakość kadry, aktualność programu szkoleniowego. Ze względu na niepewność co do jakości danego szkolenia potencjalni uczestnicy mogą być niechętni do inwestowania znacznych ilości czasu i pieniędzy w programy szkoleniowe, obawiając się, że mogą zapisać się na kursy niskiej jakości. W rezultacie mogą być skłonni płacić wyłącznie kwotę, która odpowiada ofercie średniej jakości – tym samym zachęcając instytucje oferujące szkolenia niskiej jakości do intensywnej promocji, natomiast zniechęcając instytucje z ofertą wysokiej jakości, które będą wycofywać się z rynku. Przy takich uwarunkowaniach rynkowych średnia jakość dostępnych szkoleń dla dorosłych będzie się z czasem obniżać, co będzie jeszcze mocniej podważało zaufanie i chęć inwestowania wśród potencjalnych uczestników, prowadząc do rynku, na którym prosperują tylko programy niskiej jakości. W rezultacie cały rynek edukacji dorosłych może się kurczyć, a równowaga rynkowa przesunie się w kierunku niskiej jakości i zmniejszonych inwestycji w kapitał ludzki. Z powyższych powodów zintegrowanie systemów edukacji formalnej z obszarami edukacji pozaformalnej oraz wdrażanie skutecznych mechanizmów zapewniających jakość kwalifikacji może przynieść wiele korzyści.

Zasada dobrowolności w kontekście zapewniania jakości kwalifikacji

Teoria regulacji sugeruje, że koszty związane z egzekwowaniem regulacji nie powinny przekraczać korzyści (Posner, 1974). Jednakże ustanowienie i utrzymanie systemów zapewniania jakości w edukacji dorosłych wiąże się z istotnymi zasobami finansowymi i administracyjnymi, które mogą być uznane za zbyt wysokie w stosunku do postrzeganych korzyści, szczególnie w sektorach z ograniczonymi budżetami oraz wśród niedużych podmiotów, które nie mogą liczyć na efekty skali i pokrywanie wysokich kosztów stałych systemów zapewniania jakości. Również dla państwa jako regulatora dynamicznie zmieniająca się natura wymagań przemysłowych i postęp technologiczny utrudniają utrzymanie relewantności statycznych ram regulacyjnych.

To dynamiczne środowisko wymaga systemów zapewnienia jakości, które są nie tylko elastyczne, ale także przyszłościowe. Dlatego w wielu krajach europejskich, w tym Polsce, projektując rozwiązania nakierowane na włączanie kwalifikacji nadawanych poza systemami edukacji formalnej przyjmuje się zasadę dobrowolności. Oznacza to, że kraje nie obejmują prywatnego sektora szkoleń obowiązkową regulacją, ale określają wytyczne i zasady, które mogą być przez poszczególne podmioty szkoleniowe wypełniane dobrowolnie – tak zwana dobrowolna akredytacja zewnętrzna. Wypełnianie obowiązku akredytacyjnego może odbywać się przez objęcie zewnętrznym zapewnianiem jakości przez podmioty prywatne (np. certyfikacja ISO) lub w ramach rozwiązań wdrożonych przez agendy państwowe (np. akredytacja kuratorów oświaty, działanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej, albo podmiotów zewnętrznego zapewniania jakości wprowadzonych ustawą o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji).

Kwalifikacje ujęte w ramie kwalifikacji jako dobro sieciowe

Z perspektywy teorii ekonomii pracy (Becker, 1964) szkolenie to inwestycja w kapitał ludzki, która przynosi głównie korzyści indywidualne – wzrost produktywności, a przez to wyższe wynagrodzenie danej osoby lub przewagę na rynku pracy względem innych osób. W takich przypadkach subsydiowanie szkoleń ze środków publicznych jest mniej uzasadnione, gdyż prowadzić będzie do zniekształcenia bodźców zarówno ze strony uczestników szkoleń, jak i firm szkoleniowych. W tym kontekście podkreśla się najczęściej pokusę nadużycia (*moral hazard*) – czyli sytuację, w której beneficjenci wsparcia publicznego podejmują decyzje mniej odpowiedzialne ekonomicznie, ponieważ ryzyko (lub koszt) jest przeniesione na podmiot trzeci, w tym przypadku państwo. Instytucje szkoleniowe mogą wówczas koncentrować się na maksymalizacji dostępu do dotacji, a nie na jakości oferty. Szkolenia są w takich sytuacjach projektowane pod wymogi formalne konkursu lub programu, a nie pod faktyczne potrzeby kompetencyjne rynku pracy. Z drugiej strony, uczestnicy szkoleń, nie ponosząc realnego kosztu finansowego, często dokonują słabszej selekcji oferty, wybierając kursy o niskiej wartości dodanej lub przerywając je bez zakończenia walidacją. W efekcie mechanizm subsydiów może prowadzić do alokacji za-

sobów publicznych w projekty o niskiej efektywności edukacyjnej i ekonomicznej, zamiast wspierać inwestycje w kwalifikacje o wysokiej użyteczności społecznej.

Drugi problem związany jest ze stratą dobrobytu społecznego (*deadweight loss*). Strata ta wynika z tego, że część subsydiowanych działań i tak zostałaby podjęta bez interwencji publicznej. W praktyce oznacza to, że część firm i osób dorosłych, które skorzystały z dofinansowanego szkolenia i tak zainwestowałyby we własny rozwój, gdyby nie istniało wsparcie publiczne. W takim przypadku subsydlum nie generuje dodatkowego efektu, lecz zastępuje wydatki prywatne środkami publicznymi.

Kolejnym problemem jest asymetria informacji. Uczestnicy często nie są w stanie ocenić jakości usług szkoleniowych, a instytucje publiczne mają ograniczone możliwości monitorowania rezultatów dofinansowywanych inicjatyw. W warunkach braku wspólnych standardów jakości subsydiowanie szkoleń może prowadzić do rozrostu niskiej jakości oferty edukacyjnej. W takich sytuacjach interwencja polegająca na subsydiach nie tylko nie koryguje niesprawności rynku, lecz ją pogłębia, finansując projekty o ograniczonej wartości edukacyjnej.

Subsydiowanie szkoleń niepewnej jakości, choć może zwiększyć chwilową aktywność szkoleniową, nie tworzy trwałych bodźców do jakości i przejrzystości. Przeciwnie – w długim okresie może prowadzić do uzależnienia sektora szkoleniowego od środków publicznych, a nie od faktycznego popytu na umiejętności. W efekcie rynek nie generuje informacji cenowej o wartości kwalifikacji, a więc nie buduje zaufania ani mechanizmów selekcji.

Z powyższych powodów w podejściu opartym na standardzie kwalifikacji interwencja państwa jest dużo bardziej uzasadniona, gdyż koncentruje się nie na samym finansowaniu szkolenia, lecz na warstwie budowy infrastruktury instytucjonalnej – wspólnego języka efektów uczenia się, walidacji i zapewniania jakości. Takie rozwiązanie ma potencjał do redukcji asymetrii informacji, wzmocnienia sygnałów rynkowych i sprzyja efektywności inwestycji prywatnych w rozwój umiejętności. W tym sensie ramy kwalifikacji stanowią alternatywę dla tradycyjnych subsydiów: zamiast finansować każde szkolenie, państwo tworzy system standardów i reguł gry, w którym inwestycje prywatne stają się bardziej opłacalne i społecznie użyteczne.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że kwalifikacja odniesiona do poziomu ram kwalifikacji i tym samym włączona do systemu kwalifikacji ma zupełnie inny charakter niż usługa szkoleniowa. Kwalifikacja w takim ujęciu pełni funkcję standardu – nie tylko w zakresie opisu kwalifikacji i języka efektów uczenia się, ale również standardu jakości kształcenia oraz jakości walidacji (egzaminowania). Instytucje szkolące i nadające kwalifikacje z poziomem ram kwalifikacji muszą wypełniać określone reguły gry – standardy. Natomiast posiadacze kwalifikacji sygnalizują tym samym, że ich kompetencje zostały potwierdzone przez wiarygodne instytucje. Wtedy kwalifikacja z przypisanym poziomem ram kwalifikacji może być interpretowana jako znak jakości i tym samym w swej logice zbliżona do rynkowej funkcji, jaką pełni standard jakości, np. norma ISO 9000.

Na podstawie cech wykluczalności i rywalizowalności oraz faktu, że standard kwalifikacji zafunkcjonuje tylko wtedy, kiedy rynek osiągnie odpowiednią ilość, można to dobro zaklasyfikować jako szczególny przypadek dobra sieciowego. Wynika to z tego, że kwalifikacje odniesione do poziomów ram kwalifikacji charakteryzują się „efektami sieciowymi”, tj. ekonomią skali po stronie popytu.

Formalnie dobro wykazuje efekty sieciowe, jeśli popyt na to dobro zależy od liczby innych osób, które je konsumują. Klasycznym przykładem takich dóbr są usługi internetowe, standard jakości ISO lub SWIFT w bankowości. Z perspektywy osób uczących się, jak i firm szkoleniowych użyteczność z uzyskania (lub nadania) kwalifikacji jest większa, gdy więcej osób z nich korzysta – im więcej osób posiada kwalifikacje z przypisanym poziomem ramy kwalifikacji, tym ten znak jest bardziej widoczny i zrozumiały dla pracodawców oraz innych osób uczących się, a przez to generuje dla nich większą wartość.

Gdy obecne są efekty sieciowe, zazwyczaj istnieje wiele punktów równowagi. Jeśli mało osób konsumuje dobro sieciowe, nie ma ono wartości, więc popyt na to dobro jest zerowy (niemal zerowy). Jeśli jest wystarczająco wielu konsumujących, dobro staje się wartościowe, więc więcej osób je przyjmuje – czyniąc je jeszcze bardziej wartościowym. Efekty sieciowe powodują zatem dodatnie sprzężenie zwrotne – ale tylko jeśli rynek zdoła osiągnąć masę krytyczną użytkowników. W przeciwnym wypadku skazany jest na powrót do stabilnego punktu równowagi, tj. zerowego popytu i zerowej podaży (Varian i in., 2004).

W sytuacji występowania sieciowych efektów zewnętrznych z wdrożenia danego standardu można zakładać, że równowaga rynkowa będzie nieefektywna. Katz i Shapiro (1986) pokazali mechanizm występowania zniekształceń mechanizmu rynkowego. Ponieważ każdy konsument ignoruje efekty sieciowe mające wpływ na innych konsumentów przy podejmowaniu własnych decyzji o konsumpcji, rynek nie będzie skłonny do przyjmowania nowego standardu, choć jego przyjęcie przyczyni się do zmniejszenia kosztów transakcji poprzez zmniejszenie kosztów pozyskiwania informacji. W związku z tym istnieje ekonomiczne uzasadnienie oferowania im niższej ceny – praktyka ta nazywana jest ustalaniem „ceny penetrującej” (Economides i Himmelberg, 1995), albo poprzez odpowiednio zaprojektowane subsydia lub granty. To ważna obserwacja w kontekście rozwoju ram kwalifikacji w Polsce.

Spójność rozwiązań *versus* zachęty

Spójność systemu kwalifikacji jest jedną z jego własności (*institutional feature*), w ujęciu Amable'a (2000, s. 646) oraz Williamsona (1985), którą w tym artykule definiuję jako spójność podejścia do wszystkich kwalifikacji ujętych w ramie kwalifikacji (systemie kwalifikacji) – szczególnie pod względem sposobu opisywania kwalifikacji (Ziewiec i in. 2016), przypisywania poziomów ram kwalifikacji, jakości walidacji i certyfikacji, przenoszenia i akumulowania osiągnięć oraz roli uznawania wcześniej nabytych umiejętności (zob. również Dębowski i in., 2018 oraz Stęchły, 2021).

W takim rozumieniu spójność systemu oznacza, że jego podstawowe założenia dotyczą wszystkich włączonych kwalifikacji, ale biorą pod uwagę specyfikę każdego sektora systemu kwalifikacji (kształcenia ogólnego, zawodowego, szkolnictwa wyższego, edukacji pozaformalnej). Nadrzędną logiką spójności systemu jest jego wiarygodność i jakość weryfikacji efektów uczenia się (por. Dybaś [red.], 2014; Gmaj i Fijałkowska, 2021; Symela i Sułkowski, 2023). W kontekście niskiego kapitału społecznego i skłonności do nadużyć w społeczeństwie rozwiązania zapewniające spójność systemu będą musiały mieć charakter norm prawnych powszechnie obowiązujących, a także uwzględniać mechanizmy zewnętrznego nadzoru – po to, by dane rozwiązanie instytucjonalne spełniało normy kulturowej adekwatności między zastanymi instytucjami nieformalnymi, tj. zastanymi wartościami, postawami (Szomburg, 1994).

Zachęty (bodźce) do włączania kwalifikacji rozumiane są – w klasycznym, ekonomicznym ujęciu – jako rozwiązania instytucjonalne, które wpływają na motywację różnych interesariuszy do włączenia kwalifikacji do systemu kwalifikacji. Rozwiązania w krajowym systemie kwalifikacji mogą dostarczać interesariuszom pozytywnych lub negatywnych bodźców do zgłaszania kwalifikacji. Stworzenie pozytywnych bodźców ma zasadnicze znaczenie, gdyż – jak to zostało pokazane powyżej, systemy kwalifikacji charakteryzują się korzyściami skali po stronie popytu.

Charakterystyki systemu kwalifikacji opartego na ramie kwalifikacji w Polsce

Dębowski i in. (2018) na podstawie analiz rozwiązań zagranicznych określili kluczowe charakterystyki – lub atrybuty w ujęciu Wiliamsona (1985) – systemów kwalifikacji, dzięki którym można badać i porównywać instytucjonalne rozwiązania pomiędzy krajami wdrażającymi ramy kwalifikacji otwarte na pozaformalny sektor edukacji. Każdy kraj wdrażający ramy kwalifikacji przez odpowiednie warianty rozwiązań związanych z daną charakterystyką może kształtować własności systemu wpływające na jego spójność, jak również na korzyści i koszty korzystania z niego, a tym samym na bodźce do włączania kwalifikacji. Na potrzeby analizy w ramach tego artykułu koncentruję soczewkę analizy na pięciu charakterystykach systemów kwalifikacji, tj.: a) prawa własności; b) zakres i charakter regulacji odnoszących się do włączania i funkcjonowania kwalifikacji; c) stopień centralizacji decyzji przy włączaniu kwalifikacji; d) opłaty oraz e) formalne, prawne i finansowe korzyści z włączenia kwalifikacji.

Prawa własności

W kontekście ram kwalifikacji tematyka praw własności odnosi się przede wszystkim do kwalifikacji, które nadawane są poza obszarem edukacji formalnej i dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy kwalifikacja włączona do krajowego systemu kwalifikacji pozostaje własnością instytucji zgłaszającej, czy staje się ona dobrem publicznym. Sposób, w jaki ta kwestia jest rozwiązana, w znacznym stopniu określa logikę całego systemu, w tym bodźce do zgłaszania kwalifikacji przez podmioty prywat-

ne. W wariantcie prywatnym instytucja certyfikująca, która zgłasza kwalifikację do systemu, jest właścicielem kwalifikacji. Żadna inna instytucja nie może nadawać tej kwalifikacji bez zgody tego podmiotu. Instytucja certyfikująca może zawrzeć umowę z innym podmiotem, który zainteresowany jest nadawaniem jej kwalifikacji, co oznacza, że może istnieć więcej niż jedna jednostka certyfikująca dla jednej kwalifikacji, jednak wynika to z porozumień i umów podmiotów prywatnych. W wariantcie publicznym kwalifikacje w systemie kwalifikacji opartym na ramie kwalifikacji są dobrem publicznym. Oznacza to, że inna instytucja certyfikująca, niepowiązana z podmiotem, który zaprojektował i zgłosił kwalifikację, może stać się jednostką certyfikującą dla tej kwalifikacji po spełnieniu wymaganych kryteriów, ale pierwsza instytucja, która zaprojektowała kwalifikację nie może jej zastrzec.

Główną przesłanką wdrożenia wariantu publicznego może być ochrona systemu kwalifikacji przed monopolizacją przez ograniczoną liczbę podmiotów certyfikujących lub nadmierną fragmentacją systemu. Argumentem przeciwko wdrożeniu modelu publicznego jest to, że podmioty co do zasady mogą nie być skłonne do dzielenia się swoją wiedzą i pomysłami z innymi instytucjami. W związku z tym przyjmuje się, że wariant publiczny *ceteris paribus* będzie zniechęcał do zgłaszania kwalifikacji do systemu kwalifikacji (Dębowski i in., 2018). W tym obszarze rozwiązania polskie są unikatowe w skali europejskiej. Ze wszystkich analizowanych krajów tylko w Polsce został wdrożony wariant publiczny, w pozostałych przyjęto wariant prywatny.

Zakres i charakter regulacji odnoszących się do włączania i funkcjonowania kwalifikacji

Charakterystyka związana z zakresem oraz sposobem regulacji odnosi się do systemów kwalifikacji, które w literaturze anglosaskiej określane są jako ścisłe (*tight*) albo luźne (*loose*), patrz m.in. Raffe (2005), Young (2007), Tuck (2007), Coles (2006). Ścisłe systemy kwalifikacji charakteryzują się szczegółowymi regulacjami dotyczącymi wszystkich ważnych elementów procesu włączania i nadawania kwalifikacji, takich jak m.in. sposób opisywania kwalifikacji, przypisywania poziomów kwalifikacjom, a także zapewnienia jakości, w tym jakości walidacji. Regulacje te dotyczą wszystkich aktorów i podmiotów. Luźne systemy kwalifikacji zawierają natomiast tylko ogólne wytyczne i nie mają charakteru obowiązujących regulacji prawnych, pozwalając tym samym na szeroki margines swobody dla poszczególnych interesariuszy, a wymagania są mniej obciążające dla użytkowników.

W odniesieniu do kwalifikacji nadawanych w obszarze pozaformalnym systemy kwalifikacji w Irlandii, Francji oraz Polsce należy uznać jako ścisłe, podczas gdy rozwiązania w Szkocji odzwierciedlają w większym stopniu luźne systemy kwalifikacji. Interesującego przykładu dostarczają Niderlandy, w których funkcjonowanie ramy kwalifikacji otwartej na sektor pozaformalny nastąpiło dopiero w 2025 roku, to jest po kilkunastu latach funkcjonowania tego rozwiązania w praktyce (Jansen i in., 2025).

Wariant szczegółowych regulacji prawnych określających sposób funkcjonowania kwalifikacji będzie sprzyjał spójności systemu kwalifikacji, może jednak zniechę-

cać niektóre instytucje do zgłaszania kwalifikacji, dla których regulacje mogą być nieczytelne lub zbyt trudne i czasochłonne do analizy. Ten wariant co do zasady premiuje duże organizacje posiadające wyspecjalizowane kadry.

Stopień centralizacji decyzji przy włączaniu kwalifikacji

Dla tej charakterystyki można wyróżnić dwa podstawowe warianty: a) jedna instytucja decyduje o uwzględnianiu kwalifikacji oraz b) wiele instytucji może decydować o włączaniu kwalifikacji.

Jedna instytucja (może to być nowa instytucja lub taka, której nadano nowe uprawnienia) posiadająca odpowiednie prerogatywy i umocowanie w systemie zarządzania państwem może być w stanie „narzucić” stosowanie podobnych podejść przez różne instytucje prywatne i publiczne w procesie włączania kwalifikacji (w tym sposób opisywania kwalifikacji, określania poziomu kwalifikacji, zapewnienia jakości kwalifikacji). Dlatego zarządzanie procesem włączania kwalifikacji przez jedną centralną instytucję może znacząco przyczynić się do zapewnienia spójności systemu.

Należy jednak zwrócić uwagę, że jeśli ta instytucja nie jest odpowiednio wyposażona (finansowo, organizacyjnie i prawnie), może stać się „wąskim gardłem systemu”. Centralna instytucja z ograniczonymi zasobami może nie być w stanie przyjąć dużej liczby wniosków o włączenie nowych kwalifikacji w danym okresie. Z drugiej strony, utworzenie dużej instytucji, gdy system dopiero zaczyna funkcjonować, może wymagać znacznych zasobów finansowych od państwa, ponieważ stałe koszty jednej instytucji mogą nie być pokryte przez opłaty od podmiotów zgłaszających kwalifikacje – wariant, w którym istnieje kilka instytucji (np. ministerstw), dla których włączanie kwalifikacji będzie dodatkowym zadaniem, może złagodzić ten problem.

Doświadczenia międzynarodowe również wskazują, że przeniesienie zakresu odpowiedzialności za proces włączania kwalifikacji nadawanych w różnych obszarach systemu kwalifikacji na jedną instytucję może być trudne i prowadzić do konfliktów kompetencyjnych między nową instytucją a już funkcjonującymi (patrz: Allais, 2011). Mogą również istnieć inne powody, dla których nie można lub nie należy centralizować decyzji o uwzględnianiu kwalifikacji w systemie opartym na ramie kwalifikacji – względy finansowe, warunki instytucjonalne, tradycje prawne oraz inne – szerzej patrz Dębowski i in. (2018).

W Niderlandach, Irlandii oraz we Francji i Szwecji jedna centralna instytucja jest odpowiedzialna za przyjmowanie wniosków, ich analizowanie oraz podejmowanie decyzji o uwzględnieniu zgłoszonej kwalifikacji w systemie kwalifikacji, natomiast w Szkocji oraz Polsce funkcjonuje model, w którym kilka instytucji ma formalne upoważnienia do włączania kwalifikacji – jednak zarówno w Polsce, jak i Szkocji funkcjonują rozwiązania mające zapewnić spójność podejść pomiędzy różnymi instytucjami.

Opłaty

Opłaty za włączanie kwalifikacji nadawanych poza sektorem edukacji formalnej odgrywają bardzo ważną rolę w systemie kwalifikacji. Przychody z opłat mogą być wykorzystane do finansowania rozwoju systemu. Opłaty wpływają również na motywację do włączania kwalifikacji do systemu. Jeśli opłaty będą zbyt wysokie, interesariusze mogą być zniechęceni do zgłaszania istotnych kwalifikacji z perspektywy społeczeństwa, zwłaszcza przez te instytucje, które opracowują kwalifikacje nie dla zysku. Z drugiej strony, opłaty mogą być postrzegane jako środek zwiększający efektywność systemu kwalifikacji poprzez dostarczanie odpowiednich sygnałów cenowych – konsument, od którego oczekuje się wniesienia opłaty za korzystanie z danej usługi, będzie z niej korzystał w sytuacji wystąpienia rzeczywistej potrzeby. Dlatego decyzja o ustaleniu opłat za włączanie kwalifikacji do systemów może zapobiec wykorzystywaniu systemu przez instytucje oferujące niskiej jakości usługi, ale mające czas na przygotowanie i składanie wniosków. Opłaty mogłyby zatem ograniczyć swego rodzaju „lekkomyślnie” korzystanie z systemu. Kolejną decyzją do podjęcia jest to, czy opłaty powinny być nakładane za włączanie wszystkich typów kwalifikacji, czy tylko niektórych. Zazwyczaj opłaty są ustalane w celu pokrycia kosztów procesu włączania (koszty ekspertów oceniających wnioski, koszty sporządzania analiz, realizowania procedur w ramach administracji publicznej), ale mogą być ustalone poniżej lub powyżej rzeczywistych kosztów świadczenia usługi. Wyróżnia się dwa warianty w kwestii tego, kto płaci za zgłoszenie kwalifikacji do systemu.

W pierwszym wariantcie państwo finansuje cały proces włączania kwalifikacji sektora pozaformalnego – tak jest we Francji. Działania francuskiej agencji odpowiedzialnej za proces włączania kwalifikacji, podobnie jak działania ministerstwa właściwego dla szkoleń zawodowych, są klasyfikowane jako usługi publiczne, które we Francji z definicji są bezpłatne. Zgłoszenia kwalifikacji wiążą się z kosztami dla państwa. Koszty te są głównie pokrywane przez Ministerstwo Pracy, a budżet na obsługę zgłoszeń i wpisywanie kwalifikacji do rejestru pochodzi z budżetu przyznanego Ministerstwu Pracy i nie może być od niego oddzielony.

W drugim wariantcie podmioty zgłaszające kwalifikacje do rejestru wnoszą opłaty. W Irlandii, podobnie jak w Szwecji oraz Holandii, opłaty są ustalane centralnie decyzją władz publicznych. W Szkocji opłaty za włączenie są ustalane przez same jednostki oceniające (tzw. *credit rating bodies*). Wynika to z faktu, że instytucja certyfikująca (szkoleniowa) może wybrać, do której jednostki oceniającej się zgłosi i do której wniesie opłatę.

Należy również zauważyć, że w niektórych systemach opłaty są także wnoszone przez instytucje ubiegające się o status instytucji certyfikujących – tak jest w Irlandii, Polsce oraz Niderlandach. W tych krajach, jeśli instytucja nie jest zarejestrowana w rejestrze, to musi poddać się dodatkowemu procesowi weryfikacji, który jest płatny. Irlandia jest interesującym przypadkiem, ponieważ instytucja zarządzająca ramą kwalifikacji (Quality Qualifications Ireland) pobiera opłaty również za włącza-

nie kwalifikacji nadawanych w sektorze szkolnictwa wyższego (Murphy i Dębowski, 2018).

Formalne, prawne i finansowe korzyści z włączenia kwalifikacji

Systemy kwalifikacji projektowane są najczęściej w taki sposób, aby tworzyć naturalne pozytywne bodźce do włączania kwalifikacji, zarówno w krótkim, jak i dłuższym okresie. Jednak w niektórych krajach włączenie kwalifikacji do systemu kwalifikacji może być związane z określonymi korzyściami dla osób chcących uzyskać daną kwalifikację, na przykład w formie stypendiów, współfinansowania kosztów edukacji albo indywidualnych rachunków szkoleniowych. Rozwiązania mogą również obejmować bezpośrednie korzyści dla instytucji nadających kwalifikacje, takie jak zwolnienia podatkowe, dotacje na wyposażenie dydaktyczne lub inne.

Bardzo ważnym mechanizmem jest łączenie możliwości wydatkowania funduszy publicznych, w tym unijnych, dla ofert edukacyjnych ujętych w rejestrach kwalifikacji. Przy takim rozwiązaniu dofinansowanie szkoleń, na przykład dla osób bezrobotnych korzystających ze środków funduszu pracy, jest możliwe tylko dla tych instytucji, które są objęte systemem zapewniania jakości w systemie kwalifikacji, a szkolenie kończy się uzyskaniem kwalifikacji odniesionej do krajowej ramy kwalifikacji. Celem zapewnienia formalnych i prawnych korzyści jest dalsze zachęcanie do włączania kwalifikacji do systemu.

We Francji wprowadzono szereg systemowych rozwiązań mających na celu zachęcenie jak najszerszej grupy podmiotów do zgłoszenia swoich kwalifikacji do rejestru. Włączenie kwalifikacji do rejestru przyznaje im – a tym samym organizacjom, które o nie wnioskuje – określone uprawnienia, w tym: możliwość nadawania kwalifikacji w ramach kształcenia dualnego (apprenticeships) współfinansowanego ze środków publicznych, prawo do uzyskiwania finansowania dla części działań w zakresie kształcenia ustawicznego, prawo do finansowania urlopu na walidację doświadczenia zawodowego (VAE), uprawnienie do prowadzenia działalności w zawodach regulowanych (Bruha i in., 2018; Gosseaume, 2024).

Podobnie w Holandii rozwiązania odnoszące się do krajowych ram kwalifikacji (NLQF) zostały połączone z krajowym programem szkoleniowego SLIM, który refunduje małym i średnim przedsiębiorstwom koszty udziału zarówno formalnych, jak i pozaformalnych programach szkoleniowych, których kwalifikacje są przypisane do poziomów krajowej ramy kwalifikacji. Warto również dodać, że na poziomie poszczególnych sektorów organizacje branżowe aktywnie integrują krajową ramę kwalifikacji ze swoimi strategiami rozwoju kadr. Przykładowo w sektorze usług sprzątanía firmy uzgodniły na poziomie branży, że pracownicy muszą ukończyć szkolenie przypisane do poziomu krajowej ramy kwalifikacji w ciągu pierwszego roku zatrudnienia. Podobnie branżowe fundusze szkoleniowe i rozwojowe, działające m.in. w przemyśle metalowym i elektrotechnicznym, udzielają dotacji na szkolenia ujęte w krajowym rejestrze kwalifikacji. Jak wskazuje Jansen i in. (2025) te

inicjatywy mają zapewnić szerszy dostęp do możliwości podnoszenia kwalifikacji, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokich standardów jakości. Również w Szwecji projektowane są rozwiązania, które mają wzmacniać instytucje zgłaszające swoje kwalifikacje do rejestru kwalifikacji – w szczególności wskazuje się na system grantów dostępnych dla instytucji certyfikujących na projektowanie i dostosowywanie kwalifikacji do wymogów krajowej ramy kwalifikacji. Od 2020 roku ponad 50 projektów uzyskało granty na takie działania (Linden i Kahlson, 2025).

W rozwiązaniach instytucjonalnych przyjętych w ZSK przyjęto odmienną logikę – cena włączenia kwalifikacji jest relatywnie wysoka, co dodatkowo ogranicza bodźce do włączania kwalifikacji, a nie wprowadzono na tym etapie rozwoju ZSK dodatkowych bezpośrednich zachęt finansowych dla włączania kwalifikacji, jak w przypadku interwencji, które są współfinansowane ze środków publicznych lub Unii Europejskiej ujętych w Bazie Usług Rozwojowych (BUR) lub Rejestrze Instytucji Szkoleniowych (RIS).

Podsumowanie

Rozwiązania Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji odnoszące się do włączania kwalifikacji nadawanych w systemie pozaformalnym należy ocenić jako spójne i komplementarne – są one nakierowane przede wszystkim na zapewnienie jakości kwalifikacji, a także mają chronić system przed nadmiernym rozproszeniem, a także jego monopolizacją. Tym samym są nakierowane na redukcję najważniejszych barier polskiego rynku szkoleń (systemu edukacji pozaformalnej) związanych z asymetrią informacji oraz jakością oferty. Doświadczenia ostatnich lat w Polsce wyraźnie pokazują, że w tych obszarach rozwijania umiejętności, gdzie nie istnieją skuteczne rozwiązania zewnętrznego zapewniania jakości, tam dochodzi do dużych nieefektywności, a często nawet nadużyć niezgodnych z prawem – zarówno w systemie oświaty, szkolnictwa wyższego, jak i edukacji pozaformalnej. Firmy szkoleniowe, pracodawcy oraz osoby uczące się oczekują wiarygodnej informacji we wszystkich kluczowych obszarach rynku rozwijania umiejętności. W tym sensie koncepcję Polskiej Ramy Kwalifikacji oraz Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji należy uznać za dobrze dopasowaną do potrzeb i polskich uwarunkowań.

Rozwiązania odnoszące się do ramy kwalifikacji są też spójne z rozwiązaniami wdrażanymi w systemie oświaty oraz szkolnictwa wyższego dotyczącymi m.in.: a) stosowania efektów uczenia się i charakterystyk poziomów przy tworzeniu kwalifikacji; b) projektowania zewnętrznej walidacji oraz angażowania zewnętrznych środowisk w ocenę proponowanych programów; c) monitorowania rozwiązań systemowych.

Spójność i komplementarność rozwiązań wdrożonych ustawą o ZSK w zakresie kwalifikacji rynkowych jest szczególnie wysoka w przypadku szkolnictwa branżowego organizowanego w ramach systemu oświaty – zarówno w zakresie wyżej wymienionych kluczowych elementów składowych ZSK, jak i na poziomie organizacji procesu kształcenia (uczenia się). Duży potencjał daje możliwość uzyskiwania kwalifikacji rynkowych przez uczniów techników oraz branżowych szkół I stopnia. Możliwość

uzyskania kwalifikacji rynkowych zwiększa elastyczność oferty szkolnictwa branżowego, a także jego responsywność do wymagań lokalnych rynków pracy i zmian w gospodarce, gdyż szkoły mogą w ramach godzin przewidzianych na kształcenie poszerzać swoją ofertę dydaktyczną, a uczniowie oprócz kwalifikacji uzyskiwanych po zdaniu egzaminów zawodowych uzyskiwać dodatkowe certyfikaty i uprawnienia zawodowe (Dębowski i Stęchły, 2022). Jednocześnie te rozwiązania organizacyjne dają duże możliwości tym placówkom i instytucjom, które prowadzą jednocześnie kształcenie dla młodzieży oraz dla dorosłych w formie szkoleń zawodowych (np. kwalifikacyjnych kursów zawodowych). Poniesiony wysoki koszt stałej bazy technologicznej rozkłada się wtedy na większą liczbę użytkowników, obniżając tym samym koszty krańcowe szkoleń, które w przypadku szkoleń dla dorosłych mogą być bardzo wysokie. W tym kontekście koncepcja funkcjonowania Branżowych Centrów Umiejętności – jako konsorcjów szkół prowadzących kształcenie zawodowe, pracodawców, szkół wyższych oraz innych podmiotów branżowych, wdrażana od 2023 roku – dobrze odpowiada na współczesne wyzwania w obszarze formalnego szkolnictwa zawodowego kierowanego również do osób dorosłych i może stanowić dodatkowy bodziec dla rozwoju ZSK (por. Łagosz, 2025 oraz Saniter i in., 2025).

Jednak spójność rozwiązań oznacza, że ograniczają one bodźce do zgłaszania kwalifikacji przez prywatne firmy szkoleniowe. W szczególności układ rozwiązań odnoszących się do praw własności, opłat oraz szczegółowych przepisów regulujących funkcjonowanie kwalifikacji rynkowych są rozwiązaniami zniechęcającymi podmioty do zgłaszania kwalifikacji. Procedury włączania kwalifikacji są czasochłonne i wymagają sporego wysiłku dostosowawczego (np. przepisanie programu szkolenia tak, aby był zgodny ze standardem opisu kwalifikacji rynkowej). Również system zewnętrznego zapewniania jakości jest rozbudowany i wymaga od interesariuszy oraz administracji rządowej znacznych zasobów.

Dla dużych podmiotów, które funkcjonują na rynku krajowym, albo nawet międzynarodowym wymagania ZSK są możliwe do spełnienia. Jednak te podmioty mogą nie chcieć dzielić się swoją wiedzą (swoim know-how) z innymi podmiotami. Utrata praw własności jest dla nich często nie do zaakceptowania. Z kolei dla mniejszych podmiotów wymagania formalno-organizacyjne są często zbyt kosztowne i nie chodzi tylko o kwestię opłat, ale całego potrzebnego wysiłku dla dobrego zaprojektowania i opisanie kwalifikacji, a następnie wdrożenia procedur związanych z zapewnianiem jakości. W efekcie duże firmy szkoleniowe, choć mają odpowiednie zasoby, mogą nie mieć dostatecznych bodźców do włączania kwalifikacji do ZSK, z drugiej strony dla mniejszych podmiotów, choć istnieją bodźce, to nie mają wystarczających zasobów.

Należy również określić, albo zdefiniować na nowo, na poziomie krajowym zależności pomiędzy Zintegrowanym Systemem Kwalifikacji opartym na krajowej ramie kwalifikacji a Bazą Usług Rozwojowych, która od 2026 roku zastąpi Rejestr Instytucji Szkoleniowych (Flaszyńska, 2025). W obecnym porządku instytucjonalnym, prywatne firmy szkoleniowe (oraz inne podmioty), jeżeli chcą uzyskać zlecenie finanso-

wane ze środków publicznych (m.in. Funduszu Pracy w tym Krajowego Funduszu Szkoleniowego) na prowadzenie szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy, muszą dokonać wpisu do Rejestru Instytucji Szkoleniowych, zob. również Flaszyńska (2024). Natomiast jeżeli chcą oferować szkolenie dofinansowane ze środków Unii Europejskiej, wtedy co do zasady, muszą dokonać akredytacji w ramach BUR. Rozwiązania w ZSK należy więc traktować jako trzeci – kolejny, oprócz BUR oraz RIS – mechanizm zewnętrznej akredytacji, który nie tylko wymaga od podmiotów zgłaszających kwalifikacje wniesienia opłat, ale też zabiera prawa własności do kwalifikacji, a przy tym nie oferuje żadnych finansowych zachęt, jak w przypadku BUR oraz RIS, zob. również Majcher-Teleon (2023).

Wpisanie kwalifikacji do ZSK i przypisanie poziomu krajowej oraz europejskich ram kwalifikacji w sytuacji niewielu użytkowników i słabej rozpoznawalności ram kwalifikacji nie zapewnia dostatecznie silnych bodźców do korzystania z ZSK w porównaniu do BUR oraz RIS. Z perspektywy instytucji szkoleniowej BUR i RIS stanowią de facto konkurencyjne standardy w odniesieniu do ZSK. Analiza przyjmowania standardów technologicznych dostarcza dobrych wskazówek, który z tych standardów ma większą szansę na skuteczną implementację i osiągnięcie masy krytycznej. Jak stwierdzają Katz i Shapiro (1986): „gdy jedna z dwóch konkurencyjnych technologii jest sponsorowana, technologia ta ma przewagę strategiczną i może zostać przyjęta, nawet jeśli jest gorsza”.

Bez rozwiązania powyższych kwestii odnoszących się do zachęt dla instytucji szkoleniowych, które chciałyby włączyć kwalifikacje do ZSK, dalszy rozwój ramy kwalifikacji jest zagrożony pomimo jakościowej zmiany wdrażanej przez to rozwiązanie oraz znaczących wysiłków wkładanych przez administrację publiczną oraz interesariuszy w jej rozwój. I nawet ostatnie, korzystne, zmiany wpisujące Zintegrowany System Kwalifikacji w ustawę o rynku pracy i służbach zatrudnienia, a także promowanie rozwoju Branżowych Centrów Umiejętności mogą nie być wystarczające.

Bibliografia

1. Allais, S. (2014). *Selling Out Education: National Qualifications Frameworks and the Neglect of Knowledge*. Boston: Sense Publishers.
2. Allais, S. (2011). The Impact and Implementation of National Qualifications Frameworks: A Comparison of 16 Countries. *Journal of Education and Work*, 24(3–4), s. 233–258.
3. Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 7(4), s. 645–687.
4. Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
5. Brůha, J., Dželalija, M., Carev, I., Knezić, S., Horská, V., Kadlec, M., Paddeu, J., Veneau, P., Meliva, A., Sgarzi, M., Dębowski, H. (2018). *Including Non-formal Sector Qualifications in National Qualifications Frameworks. The Experiences and Solutions of Seven European Countries. Volume I: Country Reports*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
6. Cedefop, ETF, UNESCO, UIL. (2017). *Global Inventory of Regional And National Qualifications Frameworks. Volume I. Thematic Chapters*. Cedefop Publications Office.

7. Chłoń-Domińczak, A., Dębowski, H., Sławiński, S., Ziewiec, G. (2012). Rama kwalifikacji jako narzędzie polityki na rzecz uczenia się przez całe życie. W: A. Chłoń-Domińczak (red.), *Raport o Stanie Edukacji Liczą się efekty*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
8. Chmielecka, E., Saryusz-Wolski, T., Sławiński, S., Stęchły, W. (red.). (2019). *Ramy kwalifikacji, ECTS i ECVET dla uczenia się przez całe życie*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
9. Coles, M. (2006). *A Review of International and National Developments in the Use of Qualifications Frameworks*. Torino: European Training Foundation.
10. Dębowski, H., Sławiński, S., Walicka, S., Poczmańska, A., Przybylska, B. (2018). *Proposed Models of Including Non-Formal Sector Qualifications in National Qualifications Frameworks*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
11. Dębowski, H., Stęchły, W. (2022). Poland: striving for better governance and integration. W: V. Tutlys, J. Markowitsch, S. Pavlin, J. Winterton, J. (red.), *Skill Formation in Central and Eastern Europe. A search for Patterns and Directions of Development*. Berlin: Peter Lang Verla.
12. Dybaś, M. (2014). *Zapewnianie jakości kwalifikacji w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
13. Economides, N., Himmelberg, C. P. (1995). *Critical Mass and Network Size with Application to the US Fax Market*. New York: NYU Stern School of Business (EC-95-11).
14. Flaszyńska, E. (2024). Krajowy Fundusz Szkoleniowy – analiza 10 lat funkcjonowania instrumentu dofinansowującego kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców. *Edukacja Ustawiczna Dorosłych*, 126(3), s. 25–37.
15. Flaszyńska, E. (2025). Nowe rozwiązania prawne na rzecz rozwoju umiejętności i kwalifikacji zawodowych w Polsce – analiza Ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia. W: E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska (red.), *Wyzwania i dylematy edukacyjno-zawodowe*. Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
16. Gmaj, I., & Fijałkowska, B. (2021). Between a humanistic and economic model of lifelong learning: The validation system in Poland. *European Journal of Education*, 56(3), s. 407–422.
17. Gosseume V., Kogut-Kubiak F., Paddeu, J. (2024). *L'offre de certification et ses évolutions à l'aune des CPC interministérielles*. Céreq – Centre d'études et de recherches sur les qualifications.
18. Fernie, S., Pilcher, N. (2009). National Qualification Frameworks: Developing Research Perspectives. *Quality in Higher Education*, 15(3), s. 221–232.
19. Jansen, F., Pijls, T.; Smit-Toet, H. (2025). The NLQF: Driving the convergence of the formal and non-formal education sectors. In: BWP 54, 2, s. 26–28.
20. Katz, M. L., Shapiro, C. (1986). Technology Adoption in the Presence of Network Externalities. *Journal of Political Economy*, 94(4), s. 822–841.
21. Łagosz, S. (2025). Tworzenie pracowni szkoleniowej wykorzystującej technologię VR (na przykładzie Branżowego Centrum Umiejętności Górniczych w Rybniku). *Edukacja Ustawiczna Dorosłych*, 128(1), s. 75–83.
22. Linden, C, Kahlson, A. (2025), *Long-term experiences of including non-formal qualifications*. Warsaw: Peer Learning Activity.
23. Majcher-Teleon (2023). Wspieranie kształcenia ustawicznego przez publiczne służby zatrudnienia. Nowy impuls – nowe wyzwania. *Rynek Pracy*, 184(1), s. 77–88.
24. Markowitsch, J., Dębowski, H. (2022). Education Systems and Qualifications Frameworks. W: V. Tutlys, J. Markowitsch, S. Pavlin, J. Winterton, (red.), *Skill Formation in Central and Eastern Europe. A search for Patterns and Directions of Development*. Berlin: Peter Lang Verlag.
25. Murphy, A., Dębowski, H. (2018). Is Higher Education Ambivalent Towards Inclusion of Non-Formal Qualifications in National Qualifications Frameworks (NQFs)? W: A. Curaj, L. Deca,

- R., Pricopie (red.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Springer, Cham.
26. Pierwieniecka, R. (2019). Porównywanie kwalifikacji z wykorzystaniem Europejskiej Ramy Kwalifikacji i krajowych ram kwalifikacji. W: E. Chmielecka, T. Saryusz-Wolski, S. Sławiński, W. Stęchły, *Ramy kwalifikacji, ECTS i ECVET dla uczenia się przez całe życie*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
27. Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*.
28. Raffae, D., Byrne, D. (2005). *Policy Learning from „Home International” Comparisons*. Edinburgh: Centre for Educational Sociology, University of Edinburgh.
29. Saniter, A., Bükki, E., Melnik, S., Dębowski, H., Stęchły, W. (2025). Vocational Education and Training (VET) developments in Central and Eastern European Countries after the Soviet Era: 35 Years later. *VETNET Conference Series*, 8 (ECER), 322–336. <https://doi.org/10.21240/vetcon/2025/ecer/41>
30. Sławiński, S. (2016). *Omówienie zasadniczych rozwiązań w ustawie o ZSK*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
31. Sławiński, S. (2017). *Słownik Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
32. Sławiński, S., Dębowski, H. (red.). (2013). *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
33. Stęchły, W. (2021). *Edukacja formalna wobec edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego. Analiza komplementarności instytucjonalnej w kontekście Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
34. Symela, K. F., Sułkowski, T. (2023). Metodologiczne aspekty ewaluacji procesu walidacji i certyfikowania kwalifikacji rynkowych w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji. *Edukacja Ustawiczna Dorosłych*, (4), s. 181–193.
35. Szomburg J. (1994). Trzy wizje ustroju. *Przegląd Polityczny*, 25, s. 38–41.
36. Szymczak, A. (2019). Zintegrowany System Kwalifikacji jako zbiór narzędzi kształtujących krajową politykę na rzecz uczenia się przez całe życie w sposób sprzężony z europejską strategią w tym obszarze. W: E. Chmielecka, T. Saryusz-Wolski, S. Sławiński, W. Stęchły (red.), *Ramy kwalifikacji, ECTS i ECVET dla uczenia się przez całe życie*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
37. Trawińska-Konador, K. (2018). Powiązanie informacji o zawodach z kwalifikacjami w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji jako pożądana komplementarność systemowa. *Edukacja Ustawiczna Dorosłych*, (3), s. 101–110.
38. Trawińska-Konador, K. (2020). Zintegrowany system kwalifikacji–narzędzie łączące edukację z rynkiem pracy. *Polityka Społeczna*, 47(10 (559)), s. 8–12.
39. Tuck, R. (2007). *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks*. ILO.
40. Varian, H. R., Farrell, J., Shapiro, C. (2004). *The Economics of Information Technology: An Introduction*. Cambridge University Press.
41. Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
42. Young, M. (2007). Qualifications Frameworks: Some Conceptual Issues. *European Journal of Education*, 42(4), s. 445–457.
43. Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie i uchylające zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie.

44. Ziewiec-Skokowska, G. (2019). Znaczenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji i Polskiej Ramy Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie. W: E. Chmielecka, T. Saryusz-Wolski S. Sławiński, W. Stęchły (red.), *Ramy kwalifikacji, ECTS i ECVET dla uczenia się przez całe życie*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.
45. Ziewiec-Skokowska, G., Danowska-Florczyk, E., Stęchły, W. (2016). *Opisywanie kwalifikacji nadawanych poza systemami oświaty i szkolnictwa wyższego*. Poradnik. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

dr Horacy DĘBOWSKI

Centralna Komisja Egzaminacyjna