

## Krajowy Fundusz Szkoleniowy wsparciem kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników

National Training Fund to support lifelong learning of employers and employees

*Analfabetami XXI wieku będą nie Ci, którzy nie umieją pisać i czytać,  
lecz Ci, którzy nie potrafią uczyć się, douczać i uczyć ponownie*

*Alvin Toffler*

**Key words:** National Training Fund, lifelong learning, employer, employee.

**Abstract:** The modern labor market is characterized by a rapid pace of changes, and thus an extremely difficult time for all partners cooperating in it. It is a collision of economic, political, educational and social problems that affect labor market policy. On the one hand, these changes are favorable, because unemployment since 2013, is systematically decreasing (the exception is 2020 – the outbreak of the pandemic). On the other hand, employers have to face increasing requirements. The development of new technologies, changing law and demanding employees are just some of them. For several years, a mismatch of qualifications to the needs of the labor market has been observed in Poland. The operation of a company in a region where the unemployment rate has been very high for several years is a challenge. Such regions in Poland are Warmia and Mazury. The author analyzed the attractiveness of the National Training Fund (KFS) which provides employers with an opportunity to support lifelong learning of their employees. Four poviats were taken into account: two, where the average number of economic entities in the analyzed period was at a low level, and two, where this number was twice as high. The research confirmed the thesis that, in the opinion of employers, it is a good support tool, especially when it is necessary to quickly implement new technologies and trained staff is required. A positive opinion was also expressed by the employees of local labor offices, who provided and accounted for the indicated support. They emphasized the fact that the National Training Fund (KFS) has been appreciated by entrepreneurs, especially as a cost relief when there is an increase in prices caused by inflation.

**Słowa kluczowe:** Krajowy Fundusz Szkoleniowy, kształcenie ustawiczne, pracodawca, pracownik, wsparcie.

**Streszczenie:** Współczesny rynek pracy cechuje szybkie tempo zmian, a tym samym niezwykle trudny czas dla wszystkich współpracujących na nim partnerów. Zderzają się tu problemy ekonomiczne, polityczne, edukacyjne i społeczne, które wpływają na politykę rynku pracy. Z jednej strony zmiany te są korzystne, ponieważ bezrobocie od 2013 r. systematycznie spada (wyjątkiem jest 2020 r. – wybuch pandemii), z drugiej jednak pracodawcy muszą zmierzyć się z coraz to wyższymi wymaganiami. Rozwój nowych technologii, zmieniające się prawo i wymagający pracownik, to tylko niektóre z nich. Od kilku lat obserwuje się w Polsce niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Funkcjonowanie firmy w regionie, w którym stopa bezrobocia od kilku lat jest w czołówce kraju, gdzie występuje bezrobocie strukturalne, to szczególne wyzwanie<sup>1</sup>. Jednym z takich regionów jest Warmia i Mazury. Autorka dokonała analizy atrakcyjności wsparcia pracodawców w środki Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) na kształcenie ustawiczne, przedstawiając województwo warmińsko-mazurskie na tle kraju, a bardziej szczegółowo badając cztery powiaty z tego województwa: dwa, gdzie średnia liczba podmiotów gospodarczych w badanym okresie była na niskim poziomie, oraz dwa, w których liczba ta była dwukrotnie wyższa. Badania potwierdziły tezę, że w ocenie pracodawców jest to korzystne narzędzie wsparcia, zwłaszcza w sytuacjach konieczności szybkiego przekwalifikowania się lub podążania za nowymi technologiami. Pozytywną opinię wyrazili również pracownicy powiatowych urzędów pracy, którzy udzielali i rozliczali wskazane wsparcie podkreślając, że instrument ten staje się coraz bardziej doceniany przez przedsiębiorców, szczególnie jako odciążenie kosztów, gdy następuje wzrost cen spowodowany inflacją.

## Wstęp

Zmiana towarzyszy człowiekowi w każdej dziedzinie życia. Współczesny rynek pracy także doświadcza zmian, stając się bardziej rynkiem pracownika aniżeli pracodawcy. Wprawdzie bezrobocie ciągle występuje, jednak jego poziom wyraźnie się zmniejszył. Nawet pojawienie się pandemii, a w jej konsekwencji kryzysu gospodarczego, który osłabił znacznie koniunkturę gospodarczą i miał bezpośredni wpływ na zwiększenie dysproporcji pomiędzy popytem a podażą, nie wpłynęło znacząco na wskaźniki dotyczące bezrobocia<sup>2</sup>.

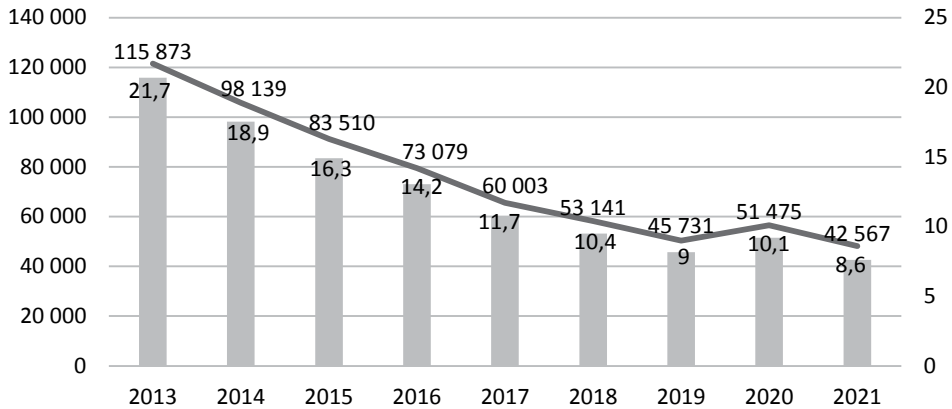
Wielkość bezrobocia rejestrowanego jest od wielu lat dominującym problemem Warmii i Mazur<sup>3</sup>. Jednak od 2014 r. poziom tego zjawiska systematycznie malał, by w 2021 roku osiągnąć najniższy wskaźnik od momentu powstania województwa (2013 – 115 873 osób; 2021 – 42 567 osób; wyjątek stanowi rok 2020, w którym

<sup>1</sup> Bezrobocie strukturalne występuje, gdy brak równowagi na rynku pracy jest wynikiem niedopasowania struktury podaży pracy do struktury popytu na nią ze względu na kwalifikacje, wykształcenie, zawód, miejsce zamieszkania. Spowodowane jest niedopasowaniem kwalifikacji pracowników np. w związku z innowacjami technologicznymi, brakiem kompetencji itp. Może mieć trwały charakter, ponieważ wymaga permanentnego rozwoju, przekwalifikowania się, zmiany zawodu lub miejsca zamieszkania.

<sup>2</sup> L. Domańska, *Tarcze antykryzysowe ochroną miejsc pracy. Analiza warmińsko-mazurskiego rynku pracy*, Rozprawy Społeczne, Wyd. Akademia Białska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II, Biała Podlaska 2022.

<sup>3</sup> Region ten w badanym okresie wskazany został przez Radę Ministrów jako obszar zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Raz w roku Rozporządzeniem Rady Ministrów zostają określone powiaty (w podziale na województwa) szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym. Na Warmii i Mazurach jedynie miasto Olsztyn wyłączone jest z tego obszaru.

wzrosła zarówno liczba bezrobotnych o 12,6%, jak i stopa bezrobocia rejestrowanego o 1,1 pkt.%<sup>4</sup>, co prezentuje rys. 1.



**Rys. 1. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych oraz stopa bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2013–2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o regionalnym rynku pracy, WUP w Olsztynie; <https://wupolsztyn.praca.gov.pl/> [dostęp:15.05.2022].

Według bezrobocia rejestrowanego w przedziale czasowym 2013–2019 stopa bezrobocia w województwie wykazywała tendencje malejące. „Sytuacja w regionie przedstawiała się optymistycznie. Dane wskazywały, że 2019 r. to wyjątkowo dobry rok dla mieszkańców Warmii i Mazur. Niestety od kwietnia 2020 r. wskaźniki z powodu pandemii szybowały w górę i zapowiadano kryzys gospodarczy dla Polski, a tym samym dla województwa, które zawsze borykało się z największą skalą bezrobocia”<sup>5</sup>. W 2021 roku liczba osób pozostających bez pracy nie wróciła do stanu sprzed pandemii, jednak wskaźnik stopy bezrobocia był niższy (Rys. 1). Oczywiście można pokusić się o stwierdzenie, że gospodarka „ruszyła”, stąd spadek bezrobocia, ale jednak, jak podaje BIG InfoMonitor, przedsiębiorcy obawiają się, że wzrost cen, rosnąca inflacja, wojna na Ukrainie, niepewność prawna i wzrost kosztów pracy spowoduje ich niewydolność ekonomiczną<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Stopa bezrobocia rejestrowanego – udział bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo (bez osób odbywających czynną służbę wojskową oraz pracowników jednostek budżetowych obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego).

<sup>5</sup> L. Domańska, *Tarcze antykryzysowe...*, op. cit., s. 4.

<sup>6</sup> Badanie „Skaner MŚP – Podsumowanie roku”, zrealizował Instytut Keralla Research wśród 500 mikro, małych i średnich firm techniką wywiadów telefonicznych w grudniu 2021 r. i lutym 2022 r. *Przedsiębiorcy obawiają się skutków inflacji*, Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor, Puls Biznesu, PAP 2022.

Przedstawione krótkie tło jest wprowadzeniem do głównego tematu opracowania. Należy podkreślić, że warunki na rynku pracy nie są tak złe, jak wiele lat temu, kiedy pracodawcy mieli do dyspozycji na jedno miejsce pracy kilkunastu chętnych do jej podjęcia. Odwrócenie tendencji ma istotne znaczenie. Dziś pracodawcy coraz częściej zastanawiają się, jak zdobyć wykwalifikowanego pracownika i jak z jego pomocą utrzymać się na rynku. Czym zachęcić kandydata do pracy, by zdecydował się na zatrudnienie w ich firmie, a nie u konkurencji? Coraz częściej również pracodawcy licząc koszty przekonują się, że warto zadbać o już sprawdzonego pracownika. W pierwszym przypadku chodzi o zatrudnienie, w drugim zaś o zapobieganie utracie zatrudnienia. Młodzież wchodząca na rynek pracy uchodzi za pokolenie odważne, otwarte na nowe wyzwania, ale i wymagające, śmiało określające swoje potrzeby i oczekiwania. Potrzebują ciągłych bodźców, by utrzymać zainteresowanie. Zmiana jest dla nich czymś naturalnym. Oprócz odpowiedniego wynagrodzenia liczy się dla nich ciekawa praca, rozwój osobisty i szybki awans stanowiskowy. Pracodawcy muszą zmierzyć się nie tylko ze zmianami na rynku spowodowanymi m.in. konkurencją, kryzysami, kosztami pracy, inflacją, cyfryzacją, ale również z potrzebami swoich pracowników. Wszystkie te zabiegi są nieuniknione, jednak bardzo kosztowne. Jednym z instrumentów wspierających pracodawców w zakresie kształcenia ustawicznego pracowników jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy stanowiący integralną część Funduszu Pracy<sup>7</sup>.

Czym jest kształcenie ustawiczne? Literatura (w tym akty prawne) wskazuje liczne definicje, kładąc nacisk na odmienne punkty wartości. Można zauważyć, że „(...) *idea kształcenia ustawicznego pojawiła się od momentu odkrycia, że człowiek jest zdolny do rozwoju i przystosowania się do zmieniających warunków życia*” (np. Konfucjusz, Platon, J.A. Komeński)<sup>8</sup>. W polskim systemie edukacji można wymienić dwa równoważne terminy kształcenia ustawicznego:

- 1) jako proces całościowy – koncepcja kształcenia formalnego i nieformalnego na przestrzeni całego życia jednostki w celu osiągnięcia przez nią jak najpełniejszego rozwoju w przestrzeni osobistej, społecznej i zawodowej;
- 2) jako kształcenie poszkolne dorosłego człowieka – koncepcja mówiąca o procesie systematycznego uczenia się po zakończeniu obowiązku szkolnego i trwająca w okresie aktywności zawodowej, a także po nim, np. Uniwersytety Trzeciego Wieku<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Fundusz Pracy – to fundusz celowy utworzony w 1990 r., którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Środki pochodzą ze składek odprowadzanych przez pracodawców w wysokości 2,45% (w tym: FP – 1%, Fundusz Solidarnościowy – 1,45%) podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Wysokość obowiązkowej składki określa corocznie ustawa budżetowa. Zgromadzone fundusze przeznaczane są na aktywizację osób bezrobotnych i łagodzenie skutków bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych, dodatki aktywizacyjne, koszty kształcenia zawodowego i ustawicznego).

<sup>8</sup> L. Turoś, *Andragogika ogólna*, Wyd. Żak, Warszawa 1999, s. 36.

<sup>9</sup> R. Gerlach, *Pozaszkolna edukacja zawodowa wobec zmian cywilizacyjnych. Nowe trendy i wyzwania*, Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2012.

Oba podejścia są zgodne – celem kształcenia ustawicznego jest przygotowanie człowieka do nadążania za zmianą wywołaną np. rozwojem cywilizacji, a w konsekwencji dostosowania się do nowych warunków w życiu zawodowym czy społecznym, ale również indywidualną potrzebą jednostki. Dlatego edukacja powinna mieć wymiar uniwersalny i całościowy.

Odnosząc się do kształcenia ustawicznego, nie sposób nie wspomnieć o koncepcji Roberta J. Kidda. Podzielił on i nadał edukacji ustawicznej trzy wymiary: kształcenie w pionie, w poziomie i w głąb. Przez kształcenie w pionie, według Kidda, rozumie się wszelkie stopnie edukacji szkolnej, której dostępność powinna być zapewniona każdemu niezależnie od miejsca zamieszkania i warunków społecznych. Kształcenie w poziomie ma za zadanie poznanie różnych dziedzin życia, nauki i kultury niezależnie od studiów pionowych. Duże znaczenie w rozwijaniu tej formy kształcenia ma aktywność człowieka oraz dostępność pozaszkolnych instytucji oświatowych. Kształcenie w głąb ma związek z jakością edukacji, motywacją do samokształcenia, zainteresowaniami intelektualnymi i stylem życia zgodnym z wykorzystaniem czasu wolnego w sposób twórczy<sup>10</sup>. Autor podkreślał, że kształcenie ustawiczne jest pełne, jeśli człowiek uczestniczy we wszystkich opisanych płaszczyznach.

Prawo oświatowe utrzymuje, że tego typu rozwój dotyczy przede wszystkim osób dorosłych (uwzględnia wybrane formy dla młodocianych) w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Edukacja może odbywać się w szkołach publicznych i niepublicznych, dziennych lub zaocznych oraz innych placówkach kształcenia ustawicznego<sup>11</sup>. Natomiast ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definiuje kształcenie ustawiczne jako: „(...) kształcenie w szkołach dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia, szkołach policealnych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie lub doskonalenie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy pracowników i pracodawców”<sup>12</sup>. Konstytucja RP zaś mówi: „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”<sup>13</sup>.

Znacznie szerzej kształcenie ustawiczne (lifelong learning) widzi Unia Europejska. Po raz pierwszy termin ten pojawił się w 1970 r., kiedy Paul Lengrand przedstawił na konferencji UNESCO raport zatytułowany *Wprowadzenie do koncepcji uczenia się przez całe życie*<sup>14</sup>. Przyjęta wówczas definicja mówi o nauce przez całe życie, czyli na każdym etapie rozwoju od wieku przedszkolnego aż do wieku poprodukcyjnego. Szerzej również postrzega sam proces uczenia. Nie ogranicza się wy-

<sup>10</sup> R.J. Kidd, *The Implications of Continuous Learning*, Toronto 1966.

<sup>11</sup> Art. 117 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.)

<sup>12</sup> Art. 4, ust. 1 pkt. 2b Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Art. 65 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>14</sup> P. Lengrand, *An Introduction to Lifelong Education*, UNESCO, Paris 1970, s. 99.

łącznie do rozwoju zawodowego, ale widzi potrzebę poszerzania kwalifikacji (np. w celu szybkiego przekwalifikowania się), kompetencji, umiejętności społecznych i wiedzy ogólnej. Poza systemem szkolnym i uniwersyteckim kształcenie powinno odbywać się w systemie oświaty pozaszkolnej oraz na zasadzie samokształcenia. Celem takiego podejścia jest przygotowanie człowieka do ciągle zmieniających się uwarunkowań rynkowych, społecznych, kulturowych itp.<sup>15</sup> W 1996 r. ukazała się publikacja UNESCO pt. *Edukacja: jest w niej ukryty skarb*, w której wyartykułowano cztery fundamentalne zasady uczenia się: uczyć się – aby wiedzieć, uczyć się – aby działać, uczyć się – aby żyć wspólnie, uczyć się – aby być<sup>16</sup>. Rok ten został również ustanowiony rokiem kształcenia ustawicznego. Kilka lat później, w 2001 r., Komisja Europejska zdefiniowała lifelong learning jako „wszelkie działania związane z uczeniem się przez całe życie, zmierzające do poprawy poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji w perspektywie osobistej, obywatelskiej, społecznej i/lub związanej z zatrudnieniem”<sup>17</sup>. Ważnym etapem w działaniach UE podejmowanych w procesie budowania społeczeństwa wiedzy była Strategia Lizbońska. Kształcenie ustawiczne jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej, która dąży do stworzenia silnej europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Stąd wsparcie kształcenia poprzez fundusze europejskie, np. Europejski Fundusz Społeczny.

Niniejsze opracowanie jest analizą instrumentu wsparcia kształcenia ustawicznego kierowanego do pracodawców i pracowników, jakim jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Autorka usytuowała badania w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie od wielu lat występuje wysokie bezrobocie strukturalne. Badania miały charakter krytycznej oceny tego instrumentu przez pracowników powiatowych urzędów pracy, jak i pracodawców korzystających ze wsparcia. Zastosowano technikę ankiety i wywiadu oraz dokonano analizy dokumentów zastanych. Do badań wytypowano cztery powiaty, dwa – gdzie średnia liczba podmiotów gospodarczych w badanym okresie była na niskim poziomie, oraz dwa – w których liczba ta była dwukrotnie wyższa (gołdapski, nidzicki, mrągowski, szczycieński)<sup>18</sup>. W każdym ze wskazanych powiatów przeprowadzono po pięć wywiadów z pracodawcami korzystającymi ze wsparcia (łącznie 20 wywiadów). Badaniami objęty został okres trzech lat: 2019 – rok sprzed pandemii, 2020 – wybuch pandemii, 2021 – powrót społeczeństwa do pełnej aktywności społeczno-zawodowej.

<sup>15</sup> M. Malewski, *Teoretyczne problemy edukacji dorosłych i polityki oświatowej*, Edukacja Dorosłych, nr 2(11), 1996.

<sup>16</sup> J. Delors (red.), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, Wyd. UNESCO, Warszawa 1998.

<sup>17</sup> *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*, Commission of the European Communities, Brussels 2001.

<sup>18</sup> Środki KFS przydzielane są według specjalnego algorytmu, w którym uwzględnia się występującą w powiecie liczbę podmiotów gospodarczych.

## Krajowy Fundusz Szkoleniowy wsparciem kształcenia ustawicznego

Dokumentem o charakterze strategicznym Unii Europejskiej była *Strategia Europa 2020*. Zakładała ona trzy główne priorytety:

- 1) rozwój oparty na wiedzy i innowacji,
- 2) budowanie konkurencyjnej gospodarki,
- 3) zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób o niskich lub niedostosowanych do potrzeb rynku pracy kompetencjach.

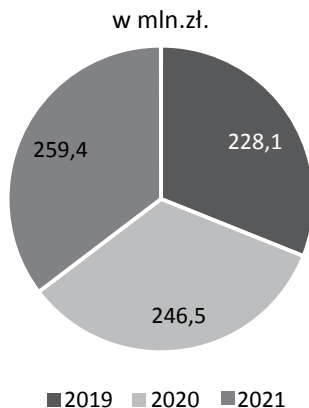
Krajowy Fundusz Szkoleniowy niejako jest narzędziem do realizacji założeń Strategii. Został utworzony w 2014 r. jako instrument finansowy wspierający kształcenie ustawiczne pracodawców i pracowników. Planowane środki pochodzą z Funduszu Pracy, a ich wysokość to 2% od przychodów tego Funduszu. Funkcjonowanie KFS określone jest ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (tekst jednolity Dz. U. 2018, poz. 117)<sup>19</sup>. Zarówno wielkość KFS w podziale na województwa, jak i priorytety jego wydatkowania określa corocznie minister właściwy ds. pracy we współpracy z Radą Rynku Pracy<sup>20</sup>. Środki KFS składają się z limitu podstawowego (80%) oraz rezerwy Ministra (20%). Wzór podziału 80% środków uwzględnia: kwotę stanowiącą 80% środków przewidzianych w planie KFS na finansowanie zadań wymienionych w art. 69a ust. 2 ww. ustawy po wydzieleniu kwoty środków przeznaczonych na finansowanie zadań wykonywanych przez ministra i samorządy województw określonych w art. 69. ust. 2 pkt 2–5, liczbę osób pracujących w województwie według stanu na koniec I kwartału 2016 roku oraz liczbę osób pracujących ogółem w kraju według stanu na koniec I kwartału 2016 roku<sup>21</sup>. Pula przyznanych na poszczególne województwa środków trafia do wojewódzkich urzędów pracy, które za pomocą swoich formuł dzielą je na powiatowe urzędy pracy. To właśnie te jednostki wspierają pracodawców, uwzględniając priorytety określone przez ministra właściwego ds. pracy.

W latach objętych analizą tj. 2019–2020 w skali kraju na KFS przeznaczono łącznie 734 mln. zł (rys. 2).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (tekst jednolity Dz. U. 2018, poz. 117).

<sup>20</sup> *Strategia Europa 2020*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/strategia-europa-2020> [dostęp: 08.05.2020].

<sup>21</sup> Przed podziałem środków z ogólnej puli przeznaczonej na KFS (80%) wydzielona zostaje kwota na działania 16 wojewódzkich urzędów pracy oraz urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy. Środki te są przeznaczone na działania obejmujące badanie zapotrzebowania na zawody, promocję KFS, konsultacje i poradnictwo dla pracodawców oraz badanie efektywności udzielonego wsparcia.



**Rys. 2. Podział środków KFS w kraju na lata 2019–2021**

Źródło: Informacje o wysokości środków oraz priorytety wydatkowania KFS na lata 2019, 2020, 2021 <https://www.gov.pl/web/gov/szukaj?scope=rodzina&query=KFS> [dostęp: 21.05.22].

Jak już wcześniej wspomniano, co roku w ramach limitu podstawowego minister określał priorytety wydatkowania środków KFS. W 2019 roku obszary te zostały zdefiniowane następująco:

1. zidentyfikowane w danym powiecie lub województwie zawody deficytowe;
2. instruktorzy praktycznej nauki zawodu, nauczyciele kształcenia zawodowego oraz pozostali nauczyciele, o ile podjęcie kształcenia ustawicznego umożliwi im pozostanie w zatrudnieniu;
3. osoby po 45 roku życia;
4. osoby, które nie posiadają świadectwa dojrzałości;
5. osoby, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej;
6. pracownicy pochodzący z grup zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, zatrudnieni w podmiotach posiadających status przedsiębiorstwa społecznego bądź w spółdzielniach socjalnych.

W roku 2020 priorytety nieco się zmieniły. Z roku poprzedniego pozostały warunki wymienione w punktach 1–3 i doszły nowe:

1. wsparcie kształcenia ustawicznego dla osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem;
2. wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z rozwojem w firmach technologii i zastosowaniem wprowadzanych przez firmy narzędzi pracy;
3. wsparcie kształcenia ustawicznego w obszarach/branżach kluczowych dla rozwoju powiatu/województwa wskazanych w dokumentach strategicznych/planach rozwoju;
4. wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników zatrudnionych w podmiotach posiadających status przedsiębiorstwa społecznego, wskazanych na liście przed-

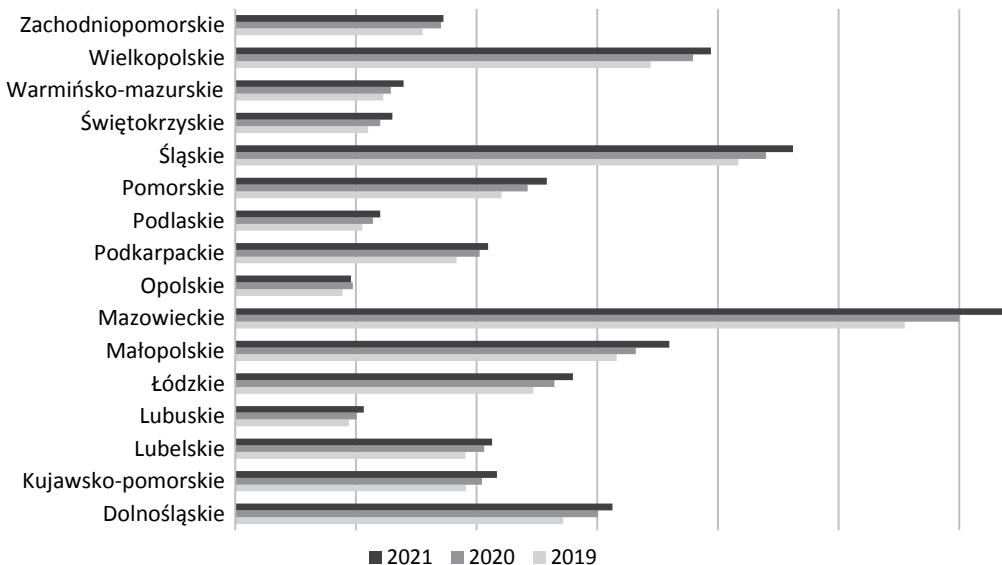


siębiorstw społecznych prowadzonych przez MRPiPS, członków lub pracowników spółdzielni socjalnych lub pracowników Zakładów Aktywności Zawodowej.

W przypadku 2021 r. obszary wsparcia z lat 2019–2020 głównie poszerzono o skutki związane z pandemią Covid-19. Były to:

1. wsparcie kształcenia ustawicznego osób zatrudnionych w firmach, które na skutek obostrzeń zapobiegających rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19 musiały ograniczyć swoją działalność;
2. wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników służb medycznych, pracowników służb socjalnych, psychologów, terapeutów, pracowników domów pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-leczniczych, prywatnych domów opieki oraz innych placówek dla seniorów/osób chorych/niepełnosprawnych, które bezpośrednio pracują z osobami chorymi na COVID-19 lub osobami z grupy ryzyka ciężkiego przebiegu tej choroby.

Podział środków na poszczególne województwa przedstawia rys. 3. W każdym analizowanym roku największa kwota środków trafiała do województw: mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego, a najniższa do: opolskiego, lubuskiego i podlaskiego. Należy zauważyć, że wielkość województwa i liczba mieszkańców nie jest czynnikiem decydującym w przydziale środków. Wszystkie województwa co roku otrzymywały wyższe środki, za wyjątkiem opolskiego, w którym wysokość KFS w 2021 r. była niższa od 2020 r. o 76 tys. zł.

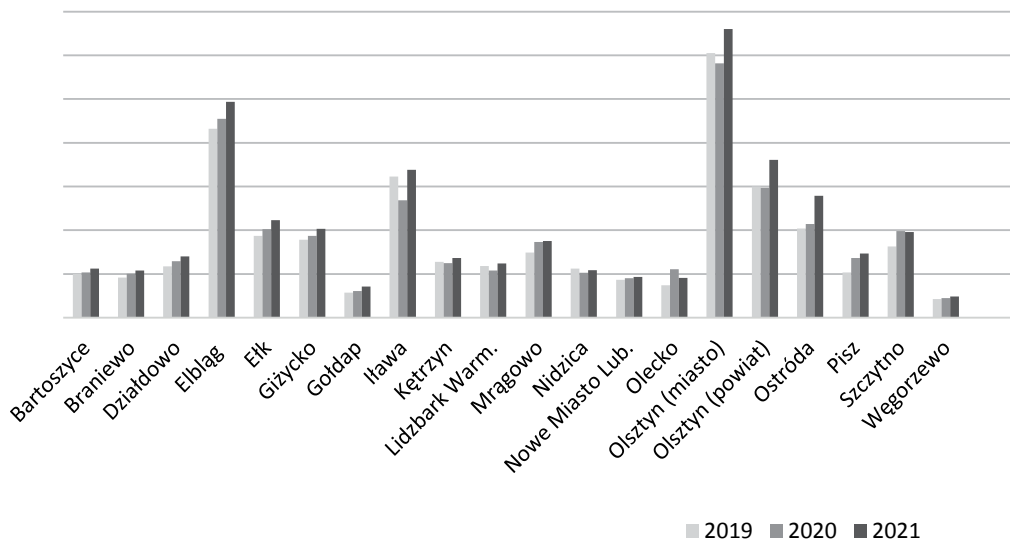


**Rys. 3. Plany wydatkowania środków KFS w podziale na województwa (lata 2019–2021 r.)<sup>22</sup>**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MPiPS, Warszawa 2019, 2020, 2021, <https://www.gov.pl/web/gov/szukaj?scope=rodzina&query=KFS> [dostęp:21.05.22].

<sup>22</sup> Limity podstawowe.

Pomimo kilkuletniego doświadczenia we wdrażaniu tego instrumentu, środki nie zostały wykorzystane w 100%, lecz na poziomie ok. 88%–90%<sup>23</sup>. Prawdopodobnie przyczyniła się do tego pandemia COVID-19, ale również, jak wskazują wywiady z pracodawcami, utrudnienia w dostępie do środków KFS wprowadzane lokalnie poprzez stosowanie kryteriów ograniczających. Wojewódzkie urzędy pracy mogły swobodnie ustalać składniki algorytmu wojewódzkiego. Przedstawiały się one według wskazań rys. 4. Środki podobnie jak w kraju nie zostały wykorzystane w 100%.



**Rys. 4. Środki KFS przyznane powiatowym urządům pracy województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2019–2021<sup>24</sup>**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, <https://wupolsztyn.praca.gov.pl> [dostęp: 04.06.22].

W omawianym województwie warmińsko-mazurskim podział środków KFS na powiaty odbywał się według wzoru, który uwzględniał: kwotę środków KFS na finansowanie zadań w województwie, średnią liczbę podmiotów gospodarczych w powiecie we wskazanym okresie oraz średnią liczbę podmiotów gospodarczych ogółem w województwie w tym samym przedziale czasowym. Algorytm ten nie uległ zmianie w badanym okresie, tj. w latach 2019–2021. Środki KFS pozostają w dyspozycji PUP.

Znacznie gorzej wygląda wykorzystanie środków z rezerwy ministra. Wskaźniki te oscylują na poziomie 47%–50%. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie powiatowe urzędy pracy wystąpiły o wspomnianą rezerwę ministra. Dodatkowym warunkiem

<sup>23</sup> Informacja o wynikach kontroli, *Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego*, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) [dostęp: 21.05.22].

<sup>24</sup> Przyznane środki – limit podstawowy wraz z rezerwą ministra.

w latach 2019–2021 było to, że o rezerwę można było ubiegać się po wyczerpaniu przez dany urząd pracy limitu podstawowego KFS ministra.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy to narzędzie wsparcia kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. W analizowanym okresie łączna kwota przyznanych środków (limit wraz z rezerwą) w województwie wynosiła 22 748,2 tys. zł., z czego wydatkowano 22 230,2 tys. zł. Na Warmii i Mazurach w ramach tych środków z kształcenia w różnych formach skorzystało łącznie 10 705 osób.

## KFS w opinii badanych

Wydatkowanie środków KFS na realizację działań na rzecz kształcenia ustawicznego następowało po dokonaniu przez ministra i wojewódzkie urzędy pracy podziału środków KFS na poszczególne samorządy powiatowe. Początkowo Krajowy Fundusz Szkoleniowy nie cieszył się dużym zainteresowaniem, jednak z roku na rok atrakcyjność jego wzrastała.

Wszystkie urzędy pracy w analizowanym województwie ubiegały się o środki KFS z limitu podstawowego oraz z rezerwy KFS. Wykorzystanie środków w czterech powiatach wytypowanych do badań KFS jest na wysokim poziomie. Znaczna większość badanych urzędów wykorzystwała środki KFS w 100%. Wyniki tych badań potwierdzają duże zainteresowanie pracodawców tą formą wsparcia. Tylko jeden z urzędów badanych w roku 2020 zwrócił 5,5% środków, natomiast w roku 2021 zwrócił 16,4% ze względu na brak zapotrzebowania ze strony pracodawców oraz rezygnację pracodawcy. Sytuację tę można przepisać okresowi pandemii.

Pracodawcy najczęściej przeznaczają środki KFS na następujące działanie: kursy i studia podyplomowe realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą. Tematyka szkoleń, która cieszyła się największym zainteresowaniem to: prawo jazdy kat.C, C+E; kursy doszkalające umiejętności techniczne (uprawnienia operatorów sprzętu ciężkiego, spawalnicze, kierowcy wózków jezdniowych), szkolenia z branży IT, gastronomiczne, fizjoterapeutów, fryzjersko-kosmetyczne oraz z obszaru księgowości i rachunkowości.

Wszystkie badane urzędy pracy najwięcej środków wydatkowały w priorytecie: Wsparcie kształcenia ustawicznego osób w zidentyfikowanym w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych.

Ze względu na wielkość przedsiębiorstwa największą grupą korzystającą ze wsparcia KFS stanowią mikroprzedsiębiorcy – 59,95%, małe przedsiębiorstwa – 20,05%, średnie przedsiębiorstwa – 16,60% i duże przedsiębiorstwa – 3,40%. W gronie pracodawców korzystających z KFS w latach 2019–2021 znaleźli się przedstawiciele 18 sekcji zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności. Potwierdza to tezę, że zmieniające się priorytety nie ograniczają dostępu do ubiegania się o KFS ze względu na rodzaj działalności. Najliczniej reprezentowane były:

- przetwórstwo przemysłowe – 13%,

- działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 11,86%,
- opieka zdrowotna i pomoc społeczna – 11,64%,
- budownictwo – 11%,
- pozostała działalność usługowa – 11%,
- handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów – 8,7%.

Trudności, jakie najczęściej spotykali pracownicy urzędów przy realizacji KFS, są następujące:

- wymagania formalne dokumentacji wniosku stwarzały trudności pracodawcom w złożeniu wniosku i skutkowały błędami i brakami we wniosku. Ta uwaga była wymieniana również przez pracodawców;
- zbyt ogólne wytyczne dotyczące zasad stosowania priorytetów;
- niedotrzymywanie przez pracodawców terminów określonych w umowach;
- firmy szkoleniowe wypełniały wnioski pracodawcom, co skutkowało: zaważaniem kosztów szkoleń, pracodawcy nie znali treści wniosku, tematy szkoleń były tworzone pod priorytety, a nie faktyczne pod potrzeby pracodawcy.

Urzędy Pracy oceniają KFS jako korzystne narzędzie wsparcia pracodawców. W ocenie pracowników urzędów pracy działania KFS przyczyniają się do:

- rozwoju zawodowego pracodawców i ich pracowników;
- utrzymania zatrudnienia i możliwości awansu w firmie;
- wzmocnienia potencjału i konkurencyjności firm na lokalnym rynku pracy;
- rozszerzenia działalności;
- pracodawca inwestujący w szkolenia kadry uzyskuje dobrą opinię wśród potencjalnych przyszłych pracowników.

Negatywnie jedynie oceniany jest KFS ze względu na brak możliwości wsparcia dla osób samozatrudnionych.

Celem badania była również ocena wpływu Krajowego Funduszu Szkoleniowego na sytuację pracodawców korzystających z tego instrumentu. W badaniu wzięli udział przedstawiciele lokalnych firm oraz jednostki sektora finansów publicznych zlokalizowane w powiatach: mrągowskim, gołdapskim, szczycieńskim i nidzickim. W gronie badanych znaleźli się przedstawiciele różnych sekcji zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności.

Pytania badawcze, które określono w wywiadzie z pracodawcami przedstawiały się następująco:

1. Jakie jest zainteresowanie KFS wśród pracodawców?
2. Z jakich form wsparcia z KFS korzystali pracodawcy?
3. W jaki sposób środki KFS wpłynęły na zmianę sytuacji w firmie?
4. Jak pracodawcy, którzy skorzystali z KFS, oceniają ten instrument?

Na podstawie uzyskanych wyników badań można wnioskować, że praktyka pracodawców sięgania po środki zewnętrzne w celu podniesienia kwalifikacji pracowników staje się praktyką powszechną. Zainteresowanie KFS wzrasta. Większość praco-

dawców po skorzystaniu z dofinansowania KFS pierwszorazowo zaczyna cyklicznie w kolejnych latach składać wnioski ponownie. W świetle wyników badań uprawnione jest również domniemanie, że zmieniające się priorytety nie ograniczają dostępu do formy. Priorytety są na tyle dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy, że umożliwiają rozwój pracowników w wielu grupach zawodowych oraz wiekowych.

Z wypowiedzi badanych wynika jednoznacznie, że pracodawcy najczęściej przeznaczają środki KFS na podnoszenie kompetencji pracowników poprzez kursy i szkolenia. Kierunki szkoleń dostosowane są konkretnie do branży pracodawcy. Są to przede wszystkim szkolenia zawodowe dające uprawnienia, kwalifikacje i umiejętności, powiązane merytorycznie z konkretnym rodzajem wykonywanej pracy i zadań zawodowych. Dodatkowo pracodawcy korzystali z dofinansowania badań lekarskich oraz kosztów egzaminu, z tym że były to formy powiązane ze szkoleniem zawodowym zakończonym egzaminem zewnętrznym. Nie stwierdzono większego zapotrzebowania na kompetencje miękkie pracowników.

Wyniki badań wskazują również, że środki KFS wpłynęły na zmianę sytuacji w firmach pozytywnie i to w kilku aspektach:

- podwyższenia wiedzy i kompetencji pracowników;
- inwestowanie w rozwój zawodowy pracowników wpływa na ich motywację do pracy, są pewniejsi co do swoich kwalifikacji podczas wykonywania czynności zawodowych, ich samoocena wzrasta;
- zwiększa się elastyczność pracy w firmie;
- obserwowana jest poprawa wydajności pracy;
- zwiększa się konkurencyjność firmy, w tym podczas rekrutacji nowych pracowników;
- firmy wprowadzają usprawnienia pracy;
- następuje rozszerzenie działalności firmy;
- odciążenie finansowe w ponoszonych kosztach szkoleń personelu pozwoliło przeznaczyć zaoszczędzone środki na zakup maszyn lub premię pracowników.

Pracodawcy, którzy korzystali z KFS oceniają ten instrument pozytywnie. Wszyscy poleciliby innym pracodawcom tę formę wsparcia między innymi z powodu poprawy sytuacji pracodawcy poprzez odciążenie finansowe. W świetle wyników badań uwidacznia się trend zwiększenia świadomości znaczenia kształcenia ustawicznego w rozwoju pracownika i firmy. Do tego stopnia, że badani pracodawcy wskazują pomoc z KFS nie tylko jako czynnik wspierający, ale wręcz warunek konieczny nowoczesności firmy. Wielokrotnie potwierdzają, że ciągłe podnoszenie kwalifikacji pracowników ma duży wpływ na samych pracowników, jak i na rozwój oraz przyszłość firmy. Świadczy o tym cytat: „Szkolenia są konieczne w celu pozyskiwania kwalifikowanych pracowników, uzyskania przewagi konkurencyjnej na rynku czy utrzymania dotychczas zajmowanej pozycji, szczególnie w kontekście nowych wyzwań”. Pracodawcy zaznaczają również, że w przypadku, gdy pracodawca umożliwi rozwój zawodowy pracowników, wpływa to pozytywnie na wizerunek firmy i zachęca potencjalnych pracowników do podejmowania zatrudnienia właśnie u tego przedsiębiorcy.

W opinii korzystających ze środków KFS współpraca z powiatowymi urzędami pracy układała się bardzo dobrze. Mogli na każdym etapie liczyć na wsparcie pracowników urzędów, zarówno w momencie aplikacji, jak i w trakcie realizacji i rozliczania się. Pracodawcy biorący udział w badaniach uważają, że kadra obsługująca KFS podchodziła do klientów z życzliwością, oferując kompleksową pomoc i doradztwo. Jedynym minusem, który wskazywali wszyscy pracodawcy, była zbyt skomplikowana procedura. Skompletowanie wniosku i rozliczenie się z uzyskanych środków jest czasochłonne i wymaga wypełnienia oraz złożenia licznych dokumentów.

## Podsumowanie i wnioski

Podsumowując należy stwierdzić, że wyniki badań potwierdzają, iż Krajowy Fundusz Szkoleniowy jest atrakcyjnym narzędziem wsparcia pracodawców w zakresie kształcenia ustawicznego pracowników. Pracodawcy zauważają wymierne korzyści ekonomiczne: wyższe kwalifikacje pracowników przekładają się na zwiększenie efektywności i profesjonalizmu, dzięki temu podnosi się jakość i wydajność organizacji, a to bezpośrednio przekłada się na jej zyski, dzięki lepiej wykwalifikowanemu personelowi firma może zyskać przewagę konkurencyjną i polepszyć swój wizerunek na rynku. Nie bez znaczenia, szczególnie w wielopokoleniowym środowisku pracy, pracodawcy zauważają również korzyści społeczne: zainteresowanie firmy rozwojem kadry wskazuje na poważne traktowanie potrzeb rozwoju i samorealizacji osób zatrudnionych, możliwość uczestnictwa w szkoleniach działa motywująco na pracowników, ponadto pracownicy, w których rozwój się inwestuje, bardziej utożsamiają się z firmą oraz wykazują wobec niej większe zaangażowanie i lojalność. Zmniejsza to fluktuację kadr oraz wydatki związane z ewentualnymi kosztami ponownej rekrutacji, a dla potencjalnego pracownika firma stawiająca na rozwój jest bardziej atrakcyjna do podjęcia zatrudnienia. Wprawdzie procedura ubiegania się o środki jest oceniana przez beneficjentów jako skomplikowana, to jednak pracodawcy, którzy skorzystali już z tego instrumentu, w kolejnych latach aplikują ponownie. Należy podkreślić, że opinie o analizowanym Funduszu są pozytywne zarówno w ocenie pracowników wybranych powiatowych urzędów pracy, jak i uczestniczących w badaniach pracodawców. Ten rodzaj wsparcia w województwie o wysokich wskaźnikach bezrobocia odgrywa szczególną rolę. W ostatnich trzech latach przedsiębiorcy szczególnie borykają się z wieloma problemami, np. spadkiem obrotów z powodu pandemii, galopującą inflacją czy brakiem wykwalifikowanej kadry. Stąd zainteresowanie KFS w badanym okresie było znaczące. Główny wniosek, który wskazywali badani, to rozszerzenie grupy uprawnionych do korzystania z tego instrumentu o samozatrudnionych i uproszczenie procedury ubiegania się o środki.

Priorytetową ideą utworzenia KFS w 2014 było zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki oraz zwiększenie inwestycji w potencjał kadrowy w celu poprawy zarówno pozycji firm, jak i samych pracowników na konkuren-

cyjnym rynku pracy. Po 7 latach funkcjonowania instrumentu można wnioskować jednoznacznie, że założone cele zostały osiągnięte.

## Bibliografia

1. Delors J. (red.), (1998), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, Wyd. UNESCO, Warszawa.
2. Domańska L. (2022), *Tarcze antykryzysowe ochroną miejsc pracy. Analiza warmińsko-mazurskiego rynku pracy, Rozprawy Społeczne*, Wyd. Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II, Biała Podlaska.
3. Gerlach R. (2012), *Pozaszkolna edukacja zawodowa wobec zmian cywilizacyjnych. Nowe trendy i wyzwania*, Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
4. Informacje o regionalnym rynku pracy w latach 2019–2021. WUP Olsztyn, <https://wupolsztyn.praca.gov.pl/> (dostęp: 15.05.2022).
5. Informacja o wynikach kontroli, Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) (dostęp: 21.05.22).
6. Informacje o wysokości środków oraz priorytety wydatkowania KFS na lata 2019, 2020, 2021, <https://www.gov.pl/web/gov/szukaj?scope=rodzina&query=KFS> (dostęp: 21.05.22).
7. Kidd R.J. (1966), *The Implications of Continuous Learning*, W.J. Cage, Toronto.
8. Lengrand P. (1970), *An Introduction to Lifelong Education*, UNESCO, Paris, s. 99.
9. Malewski M. (1996), Teoretyczne problemy edukacji dorosłych i polityki oświatowej, *Edukacja Dorosłych* Nr 2 (11).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (tj. Dz.U. 2018, poz. 117).
11. Sadowski Z., Zbierchowski C. (red.) (1997), *Leksykon rynku pracy*. Zespół wydawniczy Krajowego Urzędu Pracy, Warszawa.
12. Strategia Europa 2020 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/strategia-europa-2020> (dostęp: 08.05.2020).
13. Tuross L. (1999), *Andragogika ogólna*, Wyd. Żak, Warszawa, s. 36.
14. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.).

### **dr Lidia Domańska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn