

Krajowy Fundusz Szkoleniowy – analiza 10 lat funkcjonowania instrumentu dofinansowującego kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców

National Training Fund – analysis of 10 years of operation of the instrument subsidising lifelong learning for employees and employers

Key words: continuing education, National Training Fund, employee, employer, labour market, trainings.

Abstract: The National Training Fund (KFS) was established in 2014 as a separate part of the Labor Fund. Its essence is to support continuing education of employers and employees undertaken on the initiative or with the consent of the employer. The article analyses the functioning of this instrument on the basis of surveys conducted among voivodeship and district labour offices in 2024, i.e. the institutions distributing its funds. The analysis is complemented by legislative conditions and administrative data from public employment service reports. The article attempts to assess whether the directions and assumptions of activities financed from the KFS have been properly designed and whether they bring measurable results for the labour market.

Słowa kluczowe: kształcenie ustawiczne, Krajowy Fundusz Szkoleniowy, pracownik, pracodawca, rynek pracy, szkolenia.

Abstrakt: Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) został utworzony w 2014 r. jako wydzielona część Funduszu Pracy. Jego istotą jest wsparcie kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników podejmowanego z inicjatywy lub za zgodą pracodawcy. W artykule dokonano analizy funkcjonowania tego instrumentu na podstawie badań przeprowadzonych wśród wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w 2024 r., a więc instytucji dystrybuujących jego środki. Analizę uzupełniają uwarunkowania legislacyjne oraz dane administracyjne pochodzące ze sprawozdań publicznych służb zatrudnienia. W artykule podjęto próbę oceny, czy kierunki i założenia działań finansowanych z KFS zostały prawidłowo zaprojektowane oraz czy przynoszą wymierne rezultaty dla rynku pracy.

Wprowadzenie

Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) jako instrument rynku pracy został wprowadzony w 2014 roku nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 18.1265 z późn. zm.). Jego geneza miała źródło w wyjątkowo

niskim wskaźniku uczestnictwa dorosłych w Polsce w kształceniu ustawicznym¹. Osoby dorosłe w wieku 25–64 lat, uczestniczące w kształceniu i szkoleniu, stanowiły w 2012 r. zaledwie 4,5%, a w 2013 r. 4,3%. W roku zmiany przepisów udział dorosłych w kształceniu ustawicznym spadł do 4% (BAEL, GUS). Polska była wówczas jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, który nie miał systemowego rozwiązania w zakresie finansowania kształcenia ustawicznego. Istniały co prawda zakładowe fundusze szkoleniowe, działające na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2024 poz. 475)², ale korzystała z nich nieliczna grupa pracodawców i pracowników (4,2% w skali kraju) (IPiSS, 2007). Na problem niskiego uczestnictwa w kształceniu ustawicznym zwracała również uwagę Komisja Europejska (KE). Zaproponowana przez KE Strategia „Europa 2020” kładła nacisk na m.in. rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co miało wpływać na podniesienie współczynnika aktywności zawodowej i lepsze dopasowanie popytu i podaży na rynku pracy.

Utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego miało więc zachęcić pracowników do podnoszenia kwalifikacji oraz tym samym zapobiegać wzrostowi bezrobocia. Od początku planowano, że KFS będzie finansowany z Funduszu Pracy³. Wspomniana nowelizacja ww. ustawy weszła w życie 27 maja 2014 r. Zakładała m.in. zwiększenie efektywności zatrudnieniowej podejmowanych działań aktywizacyjnych angażujących znaczne ilości środków publicznych. Wyodrębniono część środków Funduszu Pracy celem podnoszenia jakości aktywnych zasobów pracy, a stworzony nowy instrument – KFS – początkowo (w latach 2014–2015) ukierunkowano na wsparcie pracowników w wieku 45 lat i więcej w dostosowaniu ich kwalifikacji i kompetencji do zmian społeczno-gospodarczych. W kolejnych latach KFS został rozszerzony na pozostałe grupy wiekowe.

KFS od początku miały obsługiwać urzędy pracy. Czynniki wpływającymi na wybranie urzędów pracy do obsługi nowego instrumentu była ich szeroka dostępność – system urzędów pracy to 340 placówek lokalnych (powiatowych) urzędów oraz systematycznie unowocześniany serwis usług elektronicznych pozwalający na zdalną komunikację z urzędem pracy i wnioskowanie o jego wsparcie, możliwość uzyskania dofinansowania, bezpłatność usług oraz kadra gotowa do obsługi. Wojewódzkie urzędy pracy (16) miały natomiast być odpowiedzialne za:

¹ Kształcenie ustawiczne to kształcenie w szkołach dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia i szkołach policealnych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub zmianę kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny. Aktualna definicja za: Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2024 poz. 737).

² Pracodawcy, w ramach posiadanych środków, mogli tworzyć zakładowy fundusz szkoleniowy przeznaczony na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Jego utworzenie, funkcjonowanie i likwidację regulował układ zbiorowy pracy lub regulamin funduszu szkoleniowego. Określały to przepisy art. 67 i 68 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które zostały uchylone w 2014 r.

³ Fundusz Pracy to państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy, a składki do niego odprowadzają pracodawcy.

zebranie informacji określającej zapotrzebowanie na środki z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i rozdysponowywanie ich na poziom powiatów.

Instrument skonstruowano w ten sposób, że pracodawca mógł otrzymać z powiatowego urzędu pracy dofinansowanie w wysokości 80% kosztów kształcenia ustawicznego jego pracowników. Natomiast w przypadku pracodawcy zatrudniającego do 10 osób, ze środków KFS sfinansowaniu podlegało 100% kosztów kształcenia ustawicznego. Zakładano, że dofinansowywane będą obszary kształcenia zgłaszane przez pracodawców i identyfikowane w oparciu o badania zapotrzebowania na zawody, co miało umożliwić wsparcie zgodne z realnymi potrzebami rynku pracy. Minister właściwy do spraw pracy miał jednak ustalać – we współpracy z Radą Rynku Pracy⁴ – priorytety wydatkowania środków KFS. Sama Rada mogła proponować dodatkowe priorytety wydatkowania środków z 20% rezerwy KFS.

Przez 10 lat funkcjonowania Krajowego Funduszu Szkoleniowego, w sytuacji intensywnych zmian na rynku pracy związanych z niedoborami pracowniczymi, napływem cudzoziemców, pandemią Covid-19 czy wojną w Ukrainie, zmieniały się potrzeby pracodawców, ewoluując w kierunku stałego podnoszenia umiejętności zawodowych swoich pracowników czy wręcz przekwalifikowania się. W ciągu tych lat wzrastała także świadomość pracowników, co do ustawicznego kształcenia, do czego niewątpliwie przyczyniły się np. zmiany technologiczne. O ile dotąd automatyzacja i robotyzacja zagrażała głównie zrutynizowanym i skodyfikowanym zawodom i miejscom pracy wymagającym stosunkowo niskich kwalifikacji, to rozwój sztucznej inteligencji może zmienić sytuację na rynku pracy i zapotrzebowania na umiejętności także osób z wysokimi kwalifikacjami, w branżach bardziej kreatywnych. Wzrostowi świadomości co do tego, że rozwój umiejętności umożliwi nam wszystkim dostęp do dobrej pracy i pełne uczestnictwo w życiu społecznym, towarzyszył wzrost zainteresowania środkami z KFS.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy w latach 2014-2024

Zasady tworzenia i wydatkowania KFS regulują przepisy Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2024 poz. 475): art. 69a i 69b mówi o utworzeniu i przeznaczeniu środków KFS, art. 109 ust. 2d-2n określa zasady podziału środków KFS i ustalenia limitów, art. 22 ust 1 i 4 pkt 3 i 4 określa zadania Rady Rynku Pracy, art. 4 ust. 1 pkt 7, lit. h–i wskazuje zadania ministra właściwego do spraw pracy, art. 8 ust. 1 pkt 2a określa zadania samorządu województwa, art. 9 ust. 1 pkt 3c określa zadania samorządu powiatu. Przepisy doszczegóławia Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, określa natomiast szczegółowy sposób i tryb przyznania pracodawcom środków na kształcenie ustawiczne (Dz. U. 2018.117). Rozporządzenie zawiera informacje o dokumentach, któ-

⁴ Rada Rynku Pracy jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy. Na poziomie województw funkcjonują wojewódzkie rady rynku pracy przy marszałkach województw i powiatowe rady rynku pracy przy starostach powiatów.

re są niezbędne do przygotowania wniosku o dofinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców ze środków KFS oraz wylicza elementy umowy o dofinansowanie kosztów projektu szkoleniowego.

Z dofinansowania KFS skorzystać mogą pracodawcy i ich pracownicy, którzy mają odpowiedni status zgodnie z przepisami ustawy Kodeks pracy, tj. odpowiednio z artykułem 3 i artykułem 2 tej ustawy. Artykuł 2 ustawy definiuje pracownika jako osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Natomiast artykuł 3 określa, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Wymogi te stanowią podstawowe kryteria dostępu do środków Funduszu. Analiza funkcjonowania KFS za lata ubiegłe pokazuje, że o wsparcie najczęściej wnioskuje mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające 1–9 osób.

KFS jest wydatkowany zgodnie z corocznie ustalonymi przez ministra właściwego do spraw pracy w porozumieniu z Radą Rynku Pracy priorytetami wydatkowania. Środki KFS pracodawca może przeznaczyć m.in. na: kursy i studia podyplomowe realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą, egzaminy umożliwiające uzyskanie dyplomów potwierdzających nabycie umiejętności, kwalifikacji lub uprawnień zawodowych, badania lekarskie i psychologiczne wymagane do podjęcia kształcenia lub pracy zawodowej po ukończonym kształceniu, ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków w związku z podjętym kształceniem. Początkowo, w latach 2014–2015, KFS skupiał się wyłącznie na pracownikach w wieku 45 lat i więcej. Założeniem było zwiększanie liczby osób dorosłych w tym wieku podnoszących swoje kwalifikacje, a co za tym idzie wzrost poziomu zatrudnienia i zmniejszenie zagrożenia wykluczeniem społecznym w Polsce. Potem rozszerzono grupę odbiorców na wszystkich pracowników oraz starano się ustalać takie priorytety działań, które miały być odpowiedzią na aktualne w danym czasie potrzeby pracodawców.

Przy opracowywaniu corocznych priorytetów przede wszystkim brana była pod uwagę sytuacja na rynku pracy. Na przykład w 2021 r. pojawił się priorytet adresowany do tych pracodawców, którzy na skutek obostrzeń wprowadzonych przy okazji walki z pandemią Covid-19 podjęli decyzję o całkowitej zmianie obszaru dotychczasowej działalności gospodarczej bądź o jej zmianie w sposób wprowadzający nowe obszary działania. Często pojawiał się priorytet związany z zastosowaniem nowych technologii. W ramach tego priorytetu można było uzyskać dofinansowanie do form kształcenia ustawicznego (np. szkoleń, egzaminów), w ramach których podnoszone były kwalifikacje, czy nabywane nowe umiejętności niezbędne przy zastosowaniu nowych narzędzi czy metod pracy. W pandemii pojawił się również priorytet adresowany do pracowników służb medycznych i socjalnych, którzy na co dzień i bezpośrednio pracowali z osobami chorymi bądź należącymi do grup wysokiego ryzyka zachorowalności na Covid-19. Formy kształcenia ustawicznego, na które można było otrzymać dofinansowanie, były związane z wykonywaną pracą

w warunkach obostrzeń czy zagrożeń związanych z pandemią. W 2022 r. zaplanowano natomiast wsparcie w szkoleniach dla pracowników branży motoryzacyjnej, ze względu na pojawiające się zwolnienia grupowe w tym sektorze, wsparcie w kształceniu cudzoziemców, czy z poprzednich lat wsparcie dla nauczycieli i instruktorów zawodu (gdy pojawiły się problemy po zmianach w ustawie prawo oświatowe).

Od 2021 r. postanowiono dać możliwość określania potrzeb szkoleniowych na swoim terenie lokalnym urzędom pracy i wprowadzono priorytet oferujący wsparcie w obszarach/branżach kluczowych dla rozwoju powiatu/województwa wskazanych w dokumentach strategicznych. W tym przypadku powiatowe urzędy pracy, ogłaszając nabór wniosków o dofinansowanie, same określają potrzeby szkoleniowe na swoim terenie.

Niektóre z priorytetów pojawiały się jednorazowo i – ponieważ szkolenia z tego zakresu nie cieszyły się zbyt wielkim zainteresowaniem – nie były powtarzane w kolejnych latach. Do takich należał priorytet udzielający wsparcia dla branż, które poddawane były restrukturyzacji (branża górnicza – rok 2017), czy wsparcie kształcenia dla osób powracających na rynek pracy po przerwie spowodowanej opieką nad dzieckiem (rok 2021). Z drugiej strony były również priorytety, które wyraźnie cieszyły się wyższym zainteresowaniem niż inne i w związku z tym powtarzane były corocznie. Do takich należało wsparcie w kształceniu ustawicznym w zawodach deficytowych (powtarzany co roku od 2017), wsparcie dla osób 45+, czy osób z orzeczoną niepełnosprawnością. Wiele osób korzystało również z kształcenia w ramach priorytetu adresowanego do osób z niskim wykształceniem (bez matury). Ponadto w ostatnich latach coraz większym zainteresowaniem cieszyły się priorytety oferujące wsparcie w ramach nowych technologii i nabywania umiejętności cyfrowych.

Z danych⁵ obecnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że KFS cieszy się dużym zainteresowaniem pracodawców. Zwykle wydatkowanie kształtuje się na poziomie około 95–96%, w okresie pandemii było ono nieco niższe. Średnio co roku wsparcie otrzymuje około 22 tys. pracodawców (podmiotów), (przy liczbie złożonych wniosków sięgających 30 tys.), a przeszkolonych zostaje średnio 110 tys. osób. Szczegółowe dane przedstawia tab. 1. W ostatnich latach najczęściej otrzymywali środki z KFS pracodawcy (podmioty) branż: opieka zdrowotna i pomoc społeczna (ok. 13%), przetwórstwo przemysłowe (12%), handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle (ok. 11%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (ok. 11%).

Na finansowanie zadań w ramach KFS w roku 2024 przeznaczone zostały środki stanowiące 4% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy wykazanej w sprawozdaniu budżetowym za rok 2023, to jest kwota 294 383 tys. zł.

⁵ Wszystkie dane pochodzą z analizy corocznych Sprawozdań MRiPS-01, załącznik 2, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Tabela 1. Krajowy Fundusz Szkoleniowy w latach 2014 – 2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Środki wg planu w tys. zł	40 000	179 096	191 388	199 588	105 608	225 860	246 496	259 406	224 081	277 500
Wydatkowanie w tys. zł	20 551,6	157 978,6	185 123,4	176 098,8	104 039,3	197 642,6	217 459	242 733	221 000	188 900
Pracodawcy (podmioty), którzy otrzymali środki	1 433	12 236	17 926	18 715	14 432	23 197	22 407	25 769	24 000	27 000
Beneficjenci (pracownicy)	10 417	77 707	115 579	110 353	60 289	108 355	103 840	115 610	97 245	110 000

Źródło: Sprawozdanie MRiPS-01, załącznik 2, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Formy kształcenia realizowane w ramach KFS to w większości kursy i szkolenia (96%). Z dofinansowania studiów podyplomowych korzysta rocznie około 1% pracowników, a 3% z opłacenia egzaminów. Do najpopularniejszych szkoleń od lat należą szkolenia z obszarów: opieka zdrowotna, usługi transportowe, rachunkowość, księgowość, bankowość, ubezpieczenia, analiza inwestycyjna, technika i handel artykułami technicznymi, usługi fryzjerskie i kosmetyczne. Popularne są również: informatyka i wykorzystanie komputerów, opieka społeczna (w tym opieka nad osobami niepełnosprawnymi, starszymi, dziećmi).

Około połowy uczestników szkoleń finansowanych z KFS to osoby z wykształceniem średnim lub niższym. W podziale na zawody najchętniej ze środków KFS szkolą się specjaliści, ale także pracownicy usług i sprzedawcy, technicy i średni personel, pracownicy biurowi, operatorzy maszyn i urządzeń, robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy. Ponad 1/3 uczestników szkoleń to osoby w wieku 45+, a większość to kobiety.

Analiza 10 lat funkcjonowania KFS w opinii urzędów pracy

W 10 roku funkcjonowania Krajowego Funduszu Szkoleniowego została przeprowadzona przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ankieta, której celem było podsumowanie pierwszej dekady działania KFS⁶. Ankieta była przeprowadzona w dniach 16.02–11.03.2024 r. wśród 16 wojewódzkich i 340 powiatowych urzędów pracy w Polsce. Do obu rodzajów instytucji zostały przygotowane i przesłane osobne ankiety. Ankieta do WUP zawierała 11 pytań, a do PUP 15 pytań, przy czym ostatnie z nich w obu ankietach były pytaniami otwartymi. Jeden urząd mógł wypełnić tylko jedną ankietę, wybór pracownika wypełniającego ankietę pozostawiono w gestii urzędu.

Z 340 PUP ankietę wypełniło 291 instytucji. Powiatowe urzędy pracy zapytano o ocenę, czy KFS stanowi jeden z kluczowych elementów oferty publicznych służb zatrudnienia. 57% instytucji odpowiedziało zdecydowanie tak, raczej tak 31%, 10% nie miało zdania na ten temat, a pozostali zaprzeczyli. Łącznie 95% urzędów (odpowiednio 74% zdecydowanie tak i 21% raczej tak) odpowiedziało, że istnienie takiego instrumentu jak KFS zachęca lokalnych pracodawców (niezależnie od wielkości firmy/zakładu pracy) do inwestowania w umiejętności swoich pracowników. Urzędy pracy podkreślały, że KFS z każdym rokiem cieszy się coraz większym zainteresowaniem i jest bardzo dobrym narzędziem umożliwiającym podnoszenie kompetencji i kwalifikacji pracodawcy i pracowników. Dzięki podniesieniu kwalifikacji pracowników pracodawca ma możliwość rozwoju przedsiębiorstwa, a odbyte szkolenia często decydują także o awansie zawodowym lub utrzymaniu miejsca pracy. Urzędy uznały, że pracodawcy chętnie korzystają z KFS, ale często traktują ten instrument jako jedyny fundusz na szkolenie pracowników (wskazały tak 224 urzędy z 291) i tym samym środkami publicznymi zastępują środki własne na kształcenie usta-

⁶ Autorka tekstu jest Dyrektorką Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wyniki ankiety zostały opracowane wyłącznie przez Autorkę niniejszego artykułu.

wiczne pracowników, a nie je uzupełniają. Według pracowników PUP KFS wzmacnia współpracę urzędu z pracodawcami (269 wskazań), bo tacy pracodawcy współpracują też z urzędem pracy w innych obszarach (284 wskazań) – najczęściej zgłaszają oferty stażu/przygotowania zawodowego, poszukują pracowników lub zgłaszają się po wsparcie w tworzeniu miejsc pracy. Zdarzają się też pracodawcy, którzy korzystają jedynie z KFS i nie współpracują z PUP w innym zakresie. Według PUP środki KFS wspierają skutecznie grupy defaworyzowane (np. nisko wykwalifikowane), przy czym zaznaczano, że większość pracodawców na terenie powiatów to osoby prowadzące jednoosobowe działalności gospodarcze. Często nie są oni w stanie, w ramach swojej działalności, sfinansować sobie szkoleń ze względu na wysokie ich koszty, a są wyłączeni z możliwości korzystania z KFS. Zwracano także uwagę, że zasadnym jest umożliwienie korzystania ze środków KFS początkującym przedsiębiorcom, którzy nie są jeszcze pracodawcami. Pomoc finansowa w zdobywaniu przez nich kwalifikacji wymaganych na rynku pracy byłaby realnym wsparciem w początkowym okresie prowadzenia firmy i umacniałaby ich pozycję na rynku. Zwracano jednak uwagę na to, że ilość środków jest bardzo ograniczona i popyt na nie przewyższa możliwości urzędów.

Urzędowi zadano również pytanie, czy instrument, taki jak KFS, może być uznany za realną prewencję bezrobocia. 130 instytucji oceniło, że zdecydowanie tak, a 44 raczej tak. 38 udzieliło odpowiedzi negatywnej, a 79 nie miało zdania. Podkreślano, że KFS wspiera pośrednio lokalny i regionalny rozwój rynku szkoleniowego, ale zaznaczano (taka informacja zwrotna pojawiła się wielokrotnie), że instytucje szkoleniowe zrobiły sobie z tego Funduszu źródło utrzymania. Z odpowiedzi urzędów: *„Wyszukują one pracodawców z danego terenu proponując darmową dla nich usługę szkoleniową wraz z całą obsługą wniosku o dofinansowanie z KFS. To firmy szkoleniowe wymyślają tematykę szkolenia wpisującą się w obowiązujące Priorytety, ustalają wszystkie szczegóły, przygotowują wniosek i składają go w pup. Ceny szkoleń są wywindowane i żeby trudno było je podważyć, firmy przygotowują tzw. „szkolenia szyte na miarę”, a oferty konkurencji do porównania pozyskują od zaprzyjaźnionych firm szkoleniowych, które w zależności od potrzeb wymieniają się takimi ofertami dostosowując odpowiednio tematykę i cenę. Podczas rozmów z pracodawcami okazuje się niejednokrotnie, że nie wiedzą oni nawet czego dotyczy szkolenie. Tylko niewielka część środków KFS jest odpowiedzią na faktyczne potrzeby pracodawców i to oni są inicjatorami pozyskania wsparcia na kształcenie ustawiczne swoich pracowników”, „Bardzo dużo wniosków jest wypełnianych przez instytucje szkoleniowe, a pracodawcy składają tylko podpisy i tak naprawdę nawet nie wiedzą, co znajduje się we wniosku, a potem jak np. wzywamy na negocjacje to pracodawca nawet nie wie, o czym mówimy. Instytucja szkoleniowa obiecuje pracodawcy szkolenie za darmo i że oni wszystko przygotowują”, „Składane wnioski wypełniane przez instytucję szkoleniową są najczęściej identyczne u każdego pracodawcy (kopiuj – wklej). Tak naprawdę to instytucje szkoleniowe narzucają pracodawcom rodzaje szkoleń, oby tylko wpisywały*

się w jakiś priorytet. Zdarzają się również wnioski wypełniane przez samego pracodawcę i to są naprawdę wnioski pod potrzeby pracodawcy”.

Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy urzędy są w stanie wybrać najlepsze wnioski składane przez pracodawców, stosując określone w rozporządzeniu kryteria ich wyboru, jednocześnie mieszcząc się w limicie środków. Odpowiedzi były głównie negatywne: 101 nigdy, 78 rzadko, 54 czasami, a tylko 42 często i 16 zawsze. Większość urzędów odpowiedziała także, że są zmuszane odmawiać dofinansowania pracodawcom, których wnioski zostały ocenione równie dobrze, jak inne, z powodu wyczerpania środków. Podejmują jednak próby negocjacji z pracodawcami.

Urzędy pracy podkreślały w odpowiedziach, że ustalone corocznie priorytety wydatkowania środków KFS w ich ocenie trafnie odzwierciedlają potrzeby pracodawców (220 wskazań), a potrzeby pracodawców są zaspokojone (244 wskazań).

Otwarte ostatnie pytanie dotyczyło uwag co do wdrażania KFS na terenie poszczególnych powiatów. Wśród odpowiedzi przewijała się często konieczność wprowadzenia jednego wzoru i załączników do stosowania przez PUP, możliwość wyboru przynajmniej jednego priorytetu przez PUP oraz dostępność środków KFS dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (obecnie ta grupa osób nie może z tych środków korzystać). Ponadto urzędy zwracały uwagę na potrzebę zwiększenia puli środków z KFS, co pozwoliłoby na zaspokojenie większej ilości potrzeb pracodawców, bowiem przyznawane limity środków są zdecydowanie niewystarczające w porównaniu z potrzebami zgłaszanymi ze strony pracodawców. Z odpowiedzi urzędów: „Krajowy Fundusz Szkoleniowy cieszy się ogromnym zainteresowaniem, jest pozytywnie odbierany przez pracodawców, rok rocznie zwiększa się liczba wniosków, a co za tym idzie pracy koniecznej, aby je rozpatrzyć. Uważamy, że należałoby uwzględnić zatem KFS do wskaźnika efektywności zatrudnienia. Środki KFS w wielu przypadkach, co podkreślają pracodawcy – bezpośrednio wpływają na utrzymanie stanowisk pracy, a więc mają pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy.”, „Możliwość ustalania dodatkowych kryteriów oceny wniosków. Powinna być zmniejszona kwota wydatkowania środków na 1 uczestnika do 100% minimalnego wynagrodzenia, co urealni ceny np. szkoleń i umożliwi większej liczbie uczestników skorzystać ze środków KFS. Dofinansowaniem również powinni być objęci przedsiębiorcy prowadzący indywidualną działalność gospodarczą”. Najdłuższa otwarta wypowiedź była bardziej krytyczna: „Głównym celem KFS jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań nieustannie zmieniającego się rynku pracy. W latach początkowych istnienia tego instrumentu dofinansowania faktycznie służyły ww. celowi. Podstawową motywacją do aplikowania o środki z KFS były dla pracodawców potrzeby firmy związane z wymaganiami rynku i rozwojem firmy, a także chęć podniesienia kwalifikacji pracowników. Inicjatorem podjęcia działań na rzecz uzyskania wsparcia z KFS najczęściej byli pracodawcy, natomiast wybór tematyki kursu lub studiów dofinansowanych z KFS najczęściej był dokonywany wspólnie przez pracodawcę i pracownika. Z biegiem lat natomiast główny cel KFS został wypaczony przez instytucje szkoleniowe, dla których

Krajowy Fundusz Szkoleniowy stał się źródłem utrzymania. Realizatorzy kursów sami poszukują klientów, namawiają pracodawców na szkolenia, które nie są dopasowane do ich potrzeb albo w ogóle nie są im potrzebne do funkcjonowania, wypełniają wnioski. W sprawie naborów wniosków KFS przeważnie kontaktują się realizatorzy szkoleń, którzy w pierwszym dniu naboru masowo składają wnioski. Często również zdarza się, że realizatorzy szkoleń celowo zawyżają ceny”.

Ankieta składającą się z 11 pytań skierowano także do 16 wojewódzkich urzędów pracy, z których odpowiedzi udzieliło 13 instytucji. W opinii WUP instrument KFS-u nie jest kluczowym elementem oferty publicznych służb zatrudnienia (są inne), ale niewątpliwie wiedza o tym instrumencie zachęca pracodawców w województwie (niezależnie od wielkości firmy/zakładu pracy) do inwestowania w umiejętności swoich pracowników, przy czym można zauważyć efekt zastępowania przez KFS środków własnych pracodawców, które mogą przeznaczyć na szkolenia. Według WUP najczęściej wspierane są: kobiety, osoby do 30 roku życia, cudzoziemcy, osoby powracające na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dziećmi oraz osoby podwyższające kwalifikacje w ramach pojawiającego się od lat priorytetu: „Wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych”. Odpowiedzi WUP nie różniły się zasadniczo od odpowiedzi PUP. Na pytanie: „Czy istnieją ważne potrzeby pracodawców, które wciąż pozostają niezaspokojone?” odpowiedziały 3 instytucje, wymieniając: stworzenie jednolitego elektronicznego wniosku, który byłby stosowany przez wszystkie urzędy w kraju, za małą ilość środków KFS na terenie województwa w stosunku do potrzeb, potrzeba wsparcia pracodawców w identyfikacji potrzeb szkoleniowych – bez tego ulegają wpływowi instytucji szkoleniowych.

W pytaniu otwartym o uwagi i refleksje dotyczące wdrażania KFS na terenie województwa pojawiło się wiele propozycji, tożsamyh w dużej mierze z uwagami zgłaszanymi na poziomie powiatów. Dotyczyły one przede wszystkim: ujednoczenia wzoru wniosku dla wszystkich urzędów, rozszerzenia dostępności wsparcia dla osób samozatrudnionych, zwiększenia puli środków dla województwa, umożliwienie ubiegania się o środki KFS osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, włączenie regionów w proces ustalania priorytetów na dany rok (umożliwienie zgłoszenia priorytetu/ów regionalnego/ych), uproszczenia procedur, zwiększenia przejrzystości systemu, dokumentacji, długości okresów naboru wniosków, terminów i miejsca ogłaszania naborów (z odpowiedzi: „aktualnie każdy urząd stosuje swoje praktyki”), wprowadzenia audytu działalności informacyjno-promocyjnej w Internecie prowadzonej przez urzędy pracy. Jeden z urzędów zaznaczył, że ważne byłoby zidentyfikowanie cennych partnerów instytucjonalnych i społecznych do promocji KFS, np. Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Bazy Usług Rozwojowych, organizacji pracodawców/przedsiębiorców, portali zatrudnieniowych i wykorzystanie ich potencjału w informacji i promocji. Pojawiły się także odpowiedzi dotyczące ewaluacji przyznawania środków w ramach tego instrumentu: „W kontekście przyszłych badań efektywności włączenie do warunków

skorzystania z KFS zgody zarówno pracodawcy, jak i pracowników na udział w badaniach ewaluacyjnych, a także zbieranie danych kontaktowych do uczestników szkoleń w celu wykorzystania do badań. Obecnie realizacja badań jest bardzo utrudniona właśnie z uwagi na brak uregulowania kwestii przekazywania danych kontaktowych do potencjalnych uczestników badania oraz w ogóle brak danych uczestników szkoleń. „Włączanie do badań efektywności, np. w module jakościowym, wnioskodawców, którzy bez sukcesu ubiegali się o dofinansowanie. Przeprowadzenie pogłębionych badań jakościowych na temat kwestii praktycznych – np. czytelności procedur, trudności w wypełnianiu wniosku, postrzeganych barier. Badania jakościowe dają możliwość dopytania, uszczegółowienia wybranych zagadnień, także tych spontanicznie pojawiających się w trakcie wywiadu. Można rozważyć tutaj np. zogniskowany wywiad grupowy z przedstawicielami PUP oraz indywidualne wywiady pogłębione z pracodawcami, a także z pracownikami”. WUP zwracały uwagę również na następujące problemy: brak elastyczności w przepływach środków pomiędzy limitem podstawowym KFS a rezerwą KFS, brak możliwości definiowania priorytetów na poziomie regionalnym, konieczność konsultacji proponowanych w regionie priorytetów z Wojewódzką Radą Rynku Pracy. Pojawił się także głos: „Samorządy powinny mieć wpływ na wybór priorytetów wydatkowania KFS. Należy pozostawić Powiatowym Radom Rynku Pracy w uzgodnieniu z dyrektorami PUP pole do elastycznego działania w zakresie udostępniania środków pracodawcom, tj. m.in. ustalanie poziomu dofinansowania w ramach KFS dla pracodawców”.

Podsumowanie

Ogólny wpływ wprowadzenia Krajowego Funduszu Szkoleniowego na rynek pracy należy ocenić jako pozytywny. Warto podkreślić jest to, że jest to obecnie jedyny instrument skierowany do osób zatrudnionych w różnym wieku, którego zadaniem jest wsparcie i rozwój ich umiejętności bądź nabycie nowych kwalifikacji. Mimo upływu 10 lat zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie nie tylko nie maleje, ale wręcz jednoznacznie wszyscy podkreślali, że środki przeznaczone na ten instrument powinny być wyższe. Głównym, obok niedostatecznych środków, problemem, który nasilił się w ciągu 10 lat istnienia KFS, jest za mała wiedza dotycząca tego instrumentu wśród pracodawców i co za tym idzie przejmowanie całego procesu wnioskowania o środki przez instytucje szkoleniowe, które zawiązując kwoty za niektóre szkolenia, widzą w KFS intratne źródło dochodu dla siebie. Często to instytucje szkoleniowe są inicjatorami składania wniosków i namawiają na ich złożenie pracodawców, czego rezultatem jest np. kilkanaście wniosków na to samo szkolenie organizowane przez konkretną instytucję szkoleniową, przy czym samo szkolenie niekoniecznie jest adekwatne do lokalnych potrzeb.

Problemem, który pojawił się w praktyce stosowania KFS, jest korzystanie ze środków KFS przez osoby udzielające tego wsparcia, czyli pracowników urzędów pracy czy np. starostwa powiatowego (formalnego organu publicznych służb zatrudnienia). Nie ma przeszkód formalnych, aby ci pracownicy mogli korzystać ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego, gdyż zarówno w regulacjach ustawy o pro-

mojci zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak i rozporządzenia w sprawie przyznawania środków z KFS nie ma zapisów zabraniających, czy ograniczających im tę możliwość. Oznacza to, że o ile mają umowę o pracę, tzn. mają status pracownika, nie ma przeszkód formalnych w sfinansowaniu im z KFS wnioskowanej formy kształcenia. Wyjątek stanowią starostowie, w przypadku których, jako osób nadzorujących publiczne służby zatrudnienia, minister właściwy ds. pracy stał na stanowisku nieudzielania dofinansowania. Ponadto w interpretacjach ministerstwa zawsze podkreślano, że w przypadku finansowania kształcenia ustawicznego pracowników starostwa czy jednostek organizacyjnych powiatu istnieje konieczność zachowania szczególnie wysokich standardów przejrzystości przyjmowania wniosków do realizacji i sugerowano przekazywanie składanych przez starostwo lub powiatowe jednostki organizacyjne wniosków na szkolenia własnych pracowników do opinii powiatowych rad rynku pracy.

Zgłaszane przez służby zatrudnienia problemy, czy też postulaty do wprowadzenia, znalazły odzwierciedlenie w projekcie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, procedowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷. Najważniejszymi zmianami, które wprowadza nowa ustawa, są:

- poszerzenie dostępu do KFS poprzez możliwość korzystania z dofinansowania przez wszystkie podmioty płacące składki na Fundusz Pracy (lub z nich zwolnione na mocy innych przepisów) – zmiana ta oznacza dostęp do KFS dla osób samozatrudnionych;
- z KFS będą mogły korzystać również osoby objęte zwolnieniami monitorowanymi;
- wzmocnienie roli partnerów społecznych w decydowaniu o przeznaczeniu środków KFS poprzez wprowadzenie możliwości opiniowania priorytetów wydatkowania zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i powiatowym;
- doprecyzowanie zadań samorządów w zakresie KFS poprzez możliwość określania przez samorząd województwa nie więcej niż trzy a samorząd powiatu – jednego priorytetu wydatkowania KFS rocznie;
- rozszerzenie kategorii osób pracujących, które mogą skorzystać z kształcenia ustawicznego finansowanego z KFS, o osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (dotychczas z KFS mogli skorzystać tylko pracodawcy zatrudniający pracowników na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy);
- zmiana zakresu działań możliwych do sfinansowania z KFS poprzez finansowanie nie tylko egzaminów, ale również innych form potwierdzania wiedzy i umiejętności.

Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia zakłada m.in. wprowadzenie priorytetów wojewódzkich i powiatowych, co sprawi, że przyjmowane corocznie priorytety wydatkowania środków będą uwzględniać potrzeby regionalne.

⁷ Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rządu pod numerem UC 29. Planowane wejście w życie do 1 stycznia 2025 r.

Planowane jest także wprowadzenie jednolitego wniosku elektronicznego wraz z jednolitymi kryteriami oceny, co powinno podnieść transparentność oceny składanych wniosków.

Na koniec trzeba jeszcze raz podkreślić, że ze środków KFS korzysta w ostatnich latach około 25 tysięcy podmiotów oraz ponad 100 tysięcy pracowników rocznie. Od roku 2014, czyli od momentu wprowadzenia tego instrumentu, jest to natomiast łącznie ponad 170 tys. podmiotów oraz ponad 800 tys. osób (pracowników i pracodawców) biorących udział w różnego rodzaju typach szkoleń czy kursów. W polskiej, ale i europejskiej, polityce rynku pracy od lat podkreślane jest znaczenie kształcenia ustawicznego dla zatrudnienia i godnej pracy. Osiągnięcie do 2030 r. celu, określonego przez Komisję Europejską w Planie działania na rzecz Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, poziomu 60% udziału w szkoleniach osób dorosłych w roku, będzie dla Polski niewątpliwie bardzo trudne, ale wykorzystanie instrumentu, jakim jest Krajowy Fundusz Szkoleniowy, na pewno może w tym pomóc.

Bibliografia

1. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, <https://stat.gov.pl/badania-statystyczne/badania-ankietowe/badania-spoeczne/badanie-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosc-bael/> dostęp: 12.07.2024.
2. Dane z Systemu analityczno-raportowego CeSAR (2024), MRPIPS.
3. Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
4. Projekt ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (2024), UC 29, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385409> dostęp: 09.08.2024.
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego określa natomiast szczegółowy sposób i tryb przyznania pracodawcom środków na kształcenie ustawiczne (Dz.U. 2018.117).
6. Sprawozdanie MRiPS-01, załącznik 2, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
7. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 598).
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2024 poz. 737).
9. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2024 poz. 475).

dr hab. Ewa Flaczyńska

Uniwersytet Warszawski

