

PIFS.07-25/16

Warszawa, 28 lipca 2016 r.

## **Rekomendacje i kierunki zmian KFS – Opinia i rekomendacje Polskiej izby Firm Szkoleniowych**

### **Cel KFS**

Uważamy, że środki dostępne w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego były dotychczas wykorzystywane prawidłowo (oczywiście nie oznacza to, że nie można doskonalić mechanizmów realizacji), co potwierdzają dane dotyczące liczby pracodawców oraz pracowników, którzy skorzystali ze wsparcia w ramach wprowadzonego instrumentu. Do tej pory udział w kursach wzięło ponad 137 tysięcy osób.

KFS jako rozwiązanie systemowe skierowane do Pracodawców wspomagał przekwalifikowanie i aktualizację nabytej wiedzy i umiejętności pracowników. W dużej mierze środki przeznaczono na kursy realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą (zgodnie z danymi Ministerstwa stanowiły one aż 92% finansowanych działań), co było zgodne z zapisami art. 69a ust. 2 pkt. 1 Ustawy.

Dlatego rekomendujemy, aby definicja celu KFS sformułowana dotąd jedynie w Wytycznych opracowanych przez Departament Rynku Pracy MRPiPS 04.06. 2014 r. zyskała rangę ustawową, a jej brzmienie mogłoby być następujące: „Celem utworzenia KFS jest **zapobieganie utracie zatrudnienia** przez osoby pracujące z powodu **kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki**. Zwiększenie inwestycji w potencjał kadrowy powinno poprawić zarówno pozycję firm jak i samych pracowników na konkurencyjnym rynku pracy.”

Postulujemy równocześnie wzmocnienie powyższego stwierdzenia o sformułowania jednoznacznie wskazujące, **ze środki KFS (idea wprowadzona w miejsce wcześniej obowiązującego Funduszu Szkoleniowego tworzonego w przedsiębiorstwach) służą profilaktyce utraty zatrudnienia pracownika na poziomie konkretnego pracodawcy.**

Tak zdefiniowany cel powinien jednoznacznie wesprzeć obecnie stosowany mechanizm realizacji zadań KFS, bazujący na tym, że to pracodawca – tylko i wyłącznie - określa w swojej jednostce organizacyjnej merytoryczne i formalne potrzeby w zakresie uzupełniania kompetencji oraz organizacyjne możliwości ich realizacji, natomiast dystrybutor środków, tj. Powiatowy Urząd Pracy, dba o realizację tegoż kształcenia w ramach obowiązującego prawa.

Takie podejście zapobiegnie w naszym rozumieniu co najmniej dwóm groźnym zjawiskom, które zaobserwowaliśmy już 2015 roku (w obecnym nastąpiło ich nasilenie), tj.:

- skłonności do wykorzystywaniu środków KFS na szczeblu PUP nie dla celów profilaktyki utraty zatrudnienia poprzez wzrost kompetencji pracowników w konkretnej jednostce organizacyjnej, lecz dla realizacji celów gospodarczych w ramach strategii wojewódzkich (zwracamy uwagę, że na realizację tych celów są inne środki);

- stosowaniu przez PUP tzw. „prawa powielaczowego”, tzn. tworzenie reguł dystrybucji środków KFS, reguł realizacji oraz reguł rozliczania środków KFS na podstawie samoistnie, lokalnie ustalonych zasad, aż do sprzecznych z powszechnie obowiązującym prawem (tworzenie wzorów dokumentów na poziomie PUP, interpretacje kwalifikacji pomocy *de minimis*, przyznawanie sobie prawa do decydowania, jakie konkretne kształcenie ustawiczne jest danemu pracownikowi potrzebne, ile dni ma się kształcić, jaka firma ma szkolenie realizować, żądanie przekazania oryginałów dokumentów finansowych, decydowanie o terminach płatności itp.),

### **Zadania Ministerstwa RPiPS.**

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jasno definiuje, iż Minister w porozumieniu z Radą Rynku Pracy, ustala priorytety, określa wzór podziału środków KFS i plan ich wydatkowania (rozdział 2, art. 4 pkt. 7 h). Ta formuła powinna być kontynuowana, jako odpowiadająca celowi KFS, z wyraźnym zaznaczeniem, że nie może być rozszerzana i modyfikowana na poziomie regionalnym.

Wprowadzony instrument jest przeznaczony na profilaktykę utraty zatrudnienia w konkretnej jednostce organizacyjnej i powinien posiadać wspólne kryteria obowiązujące wszystkich Pracodawców, co zapewni równe ich traktowanie.

### **Dystrybucja środków KFS.**

Jak wspomnieliśmy, w 2016 roku nasiliło się zjawisko tworzenia przez PUP indywidualnych wzorców dokumentów (pod względem formy, wymaganych treści, sposobu edycji) do złożenia przez pracodawców, procedur ubiegania się o środki, ustalania limitów na pracodawcę niezgodnych z zapisami Ustawy, ingerowania w diagnozy i podjęte na ich podstawie decyzje pracodawców, uznaniowego przyznawania środków bez podstaw prawnych, aż do wybiórczego powoływania się na pomocnicze materiały informacyjne jako na źródło prawa.

Na taki stan rzeczy mogło wpłynąć poszerzenie dostępu, co przy dysponowanej kwocie Funduszu nie pozwala zaspokoić popytu. Zauważalny jednak był także niedostatek kompetencji urzędników zwłaszcza dotyczący stosowania definicji wielkości firm (powiązania podmiotów gospodarczych), pomocy *de minimis*, braku rozumienia istoty pojęć „kompetencji kluczowych”, „kompetencji niezbędnych na danym stanowisku pracy” i in.

W naszej ocenie dystrybucja środków KFS zaczyna powielać sytuację, jaką obserwowaliśmy w ostatnich latach przy dystrybucji środków unijnych (EFS), która doprowadziła do tego, że głównymi klientami projektów szkoleniowych były instytucje organizujące konkurs - projekty musiały spełniać przede wszystkim ich wymagania, aby być zakwalifikowane do realizacji i aby później być rozliczone. Respektowanie potrzeb osób szkolonych i jednostek ich zatrudniających było niestety wtórne. System KFS powinien unikać tego błędu poprzez oddanie decyzji merytorycznych i organizacyjnych w ręce pracodawców. Powinien wyróżniać się prostotą rozwiązań, szybkością decyzji i dostępnością oraz realizować wsparcie wynikające z przywołanego powyżej celu. Obecne rozwiązania, spełniające te kryteria, należy doskonalić, konsekwentnie unikając takich modyfikacji, które psują instrument i naruszają podmiotowość beneficjentów.

Uważamy, że Minister, po zdefiniowaniu i ogłoszeniu priorytetów na dany rok, mógłby dodatkowo przekazywać urzędowi szersze wyjaśnienia do każdego z ustalonych priorytetów.

Procedura ubiegania się o wsparcie powinna być uproszczona, liczba załączników do wniosku maksymalnie skrócona, a dokumenty jednolite we wszystkich urzędach.

**Poniżej odnosimy się do zmian rekomendowanych przez Biuro Kontroli MRPiPS w analizie rozwiązań wprowadzonych Ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie Ustawy o promocji i zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (str. 144-145 dokumentu):**

- 1) *Zmniejszenie kwoty dofinansowania szkolenia na 1 pracownika w ciągu roku kalendarzowego.*

Rekomendujemy wprowadzenie limitu dofinansowania na 1 osobę w wysokości 150% przeciętnego wynagrodzenia za osobę zgodnie z propozycją przedstawianą przez MRPiPS. Dodatkowo proponujemy wprowadzić limit wsparcia na firmę z uwzględnieniem wskaźników zatrudnienia, zróżnicowanych w zależności od kategorii firmy (mikro, małe, średnie i duże), przy obowiązkowym udziale wkładu własnego. Wskaźniki powinny być tak dobrane, aby proporcjonalnie największe wsparcie przypadło na firmy mikro, następnie małe, a odpowiednio mniejsze na firmy średnie i duże. Wprowadzone zmiany pozytywnie wpłyną na zwiększenie odsetka udziału osób pracujących w kształceniu ustawicznym. Propozycja w zakresie ustalenia górnej stawki za poszczególne kategorie wsparcia ze względu na mnogość rozwiązań i kursów dostępnych na rynku nie jest w naszym przekonaniu możliwa do wprowadzenia – mamy różne rodzaje kursów w zależności od obszaru wsparcia, złożoności procesów, długości kursów, grupy odbiorców, a nawet lokalizacji. Ustanowienie zatem górnych stawek wymagałoby wieloetapowych konsultacji i analiz rynkowych, nie gwarantując znalezienia dobrego rozwiązania, a wpłynęłoby zapewne na znaczne opóźnienia w ogłaszaniu kolejnych naborów.

- 2) *Określenie katalogu kursów możliwych do sfinansowania ze środków KFS. Powinny zostać wyłączone tzw. szkolenia miękkie, wówczas gdy nie mają one bezpośredniego związku z zawodem. Wprowadzić należy przejrzyste regulacje prawne dotyczące braku możliwości finansowania szkoleń obowiązkowych (np. bhp).*

Nie zgadzamy się z tak sformułowanym postulatem, ponieważ zgodnie z zapisami Ustawy istotą wprowadzonego rozwiązania jest wsparcie Pracodawców i pracowników w przekwalifikowaniu, bądź aktualizacji wiedzy i umiejętności, aby zapobiegać utracie zatrudnienia z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie rozwijającego się rynku. W tym wypadku logicznym byłoby wprowadzenie konieczności opisanie i uzasadnienia potrzeby realizacji danego szkolenia przez pracodawcę wnioskującego o wsparcie i jego oceny ze strony urzędników niemających ku temu niezbędnej wiedzy i kompetencji. To firmy zatrudniające pracowników powinny mieć możliwość decydowania, jakich kompetencji zawodowych wymagają na danym stanowisku pracy oraz na jakie kursy i szkolenia skierują pracownika. Rekomendujemy posługiwanie się pojęciem kompetencji kluczowych na danym stanowisku pracy. Przez kompetencje kluczowe rozumiemy te kompetencje (w tym kwalifikacje formalne), których posiadanie warunkuje osiągnięcie efektów. Kompetencje kluczowe powinny być zgodne z aktualnymi trendami rynkowymi, w tym zmianami, które wymagają uzupełnienia wiedzy poprzez kompetencje warunkujące efektywność pracy (np. doszkalanie pracowników związane ze zmianami przepisów i regulacji rynkowych, które w wielu przypadkach są niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych). Dodatkowo zauważyć należy, że nie ma aktualnie katalogu szkoleń zawodowych, ani kompetencji zawodowych, a duża część kompetencji tzw. miękkich, czy też interpersonalnych jest niezbędna w wykonywaniu obowiązków zawodowych (takie opisy kompetencji branżowych będą

powstawały min. dzięki powstającym w ramach realizowanego w PARP projekcie POWER Radom Sektorowym ds. Kompetencji).

Przykładów jest tu wiele, m.in.:

- szkolenia i kursy negocjacyjne dla działów sprzedaży, czy też kupców,
- szkolenia związane z obsługą klientów i pracą w trudnych sytuacjach dla pracowników obsługujących bezpośrednio klientów,
- szkolenia z prowadzenia spotkań, czy sztuki prezentacji dla osób zarządzających ludźmi i występujących publicznie,
- kursy i szkolenia związane z wprowadzaniem nowych przepisów i regulacji prawnych, oraz wiele innych, które nie są stricte szkoleniami zawodowymi, ale w ramach zajmowanych stanowisk pracy są niezbędne.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że obecnie mamy wiele innych instrumentów wsparcia, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym, tylko i wyłącznie szkoleń zawodowych. Są to środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, Regionalnych Programów Operacyjnych, a także środki krajowe, np. z Urzędów Pracy.

- 3) *Określenie wymogów dla firm organizujących szkolenia. Firmy powinny posiadać aktualny wpis do RIS. Zaproponowane rozwiązanie pozwoliłoby m.in. uniknąć zlecenia przez Pracodawców usług firmom szkoleniowym powiązanym osobowo, kapitałowo, utworzonych na potrzeby organizacji konkretnego szkolenia.*

Rekomendujemy, aby wykonawcami usług finansowanych z KFS mogły być tylko te podmioty, które wpisane będą do Rejestru Usług Rozwojowych (RUR) i dopuszczone do świadczenia usług współfinansowanych z funduszy unijnych, a tym samym posiadające certyfikat jakości oraz poddawane audytom i kontrolom.

Wpis do Rejestru Instytucji Szkoleniowych nie zapewnia jakości i jest tylko na poziomie deklaracyjnym, przy czym nie ma w tym wypadku żadnej kontroli jakości oferowanych usług oraz usługodawców. Wymóg wpisu do RUR eliminuje zagrożenie nieprawidłowości, dopuszczając jako wykonawców najlepsze, sprawdzone firmy zajmujące się edukacją osób dorosłych.

- 4) *Zniesienie wymogu dotyczącego rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu.*

System „kolejkowy” ma wiele wad, ale jest to najprostsza procedura dystrybucji środków, która powinna pozostać utrzymana. Wprowadzenie dodatkowych elementów oceny wniosków, formalnych i merytorycznych, a więc podążanie w stronę metod stosowanych przy dystrybucji środków unijnych, nie wpływa na upraszczanie procedur. Zachodzi także obawa o zdolność urzędników do kompetentnego rozstrzygnięcia, a także ryzyko jakie rodzi zakres uznaniowości w wykonywaniu czynności przez pracowników urzędów dedykowanych do pracy przy KFS.

- 5) *Rozważenie możliwości doprecyzowania zapisów dotyczących kontroli w taki sposób, aby PUP nabyły uprawnienia kontrolne w stosunku do firm szkoleniowych. Dzięki temu rozwiązaniu urzędy pracy miałyby możliwość sprawdzenia, czy szkolenie faktycznie jest realizowane i jaki jest poziom merytoryczny usługi szkoleniowej.*

Zgodnie z informacjami pozyskanymi od członków Izby, odbywały się już kontrole m.in. w miejscach realizacji szkoleń finansowanych z KFS. Co więcej, sygnalizowane były przypadki legitymowania uczestników szkoleń.

Dopuszczamy możliwość prowadzenia kontroli, ale na jasno określonych zasadach. W związku z powyższym rekomendujemy stworzenie listy działań, jakie urzędnik w trakcie

kontroli musi/może zrealizować bez naruszania odpowiednich przepisów prawa. Tym samym działania takie będą zbieżne z monitorowaniem szkoleń jakie miało miejsce przy realizacji szkoleń współfinansowanych z funduszy unijnych. Wraz z uruchomieniem systemu RUR rekomendujemy stosowanie zasad kontroli opracowanych dla tego systemu.

Nie zgadzamy się na ocenę merytoryczną szkoleń przez urzędnika, który w naszej opinii nie posiada odpowiednich kompetencji w tym zakresie.

To nie urzędnik, a pracodawca i uczestnik może ocenić, czy realizowane szkolenie ma odpowiedni poziom merytoryczny, czy odpowiada zarówno potrzebom, jak i programowi przedstawionemu przez Wykonawcę.

6) *Standaryzacja procedur pozyskiwania środków KFS przez Pracodawców – stworzenie ujednoliconego centralnie wzoru wniosku oraz wzorów załączników do wniosku.*

Zgadza się, że istotą rozwiązania powinna być jednolita procedura ubiegania się o środki. Dokumenty powinny być takie same w każdym urzędzie niezależnie od powiatu i województwa.

Stworzenie obowiązujących wzorów wniosku i załączników uważamy za konieczne dla prawidłowego funkcjonowania KFS. Co więcej, postulujemy uproszczenie procedur i rezygnację ze zbędnych załączników, które wydłużają proces zarówno przygotowywania jak i oceniania wniosków – np. oświadczenia pracowników dedykowanych do wsparcia. W naszym przekonaniu część załączników może być składana w momencie uzyskania pozytywnej opinii i przyznania wsparcia.

7) *Możliwość wprowadzenia wojewódzkich priorytetów wydatkowania KFS. Priorytety wydatkowania środków KFS powinny uwzględniać strategię rozwoju województwa oraz politykę rynku pracy prowadzoną w danym województwie – przy takim rozwiązaniu uwzględniona byłaby specyfika poszczególnych województw.*

Rekomendowana zmiana jest niezgodna z założeniami i zapisami Ustawy, które jasno określają, że to Minister w porozumieniu z Radą Rynku Pracy określa priorytety, które zaspokajają potrzeby i powinny mieć charakter uniwersalny w każdym województwie. Rekomendowana zmiana jest niezgodna z założeniami wsparcia pojedynczych przedsiębiorstw i budzi ryzyko tzw. konfliktu celów. W praktyce może być trudne osiągnięcie jednocześnie priorytetów województwa i pojedynczego przedsiębiorstwa. Konsekwencją takiego działania może być dyskryminowanie poszczególnych przedsiębiorców oraz wymuszanie na przedsiębiorcach korzystanie ze środków KFS w inny sposób niż to wynika z ich potrzeb. Postulujemy zatem pozostanie przy dotychczasowych regulacjach w tym zakresie.

Ponadto zwracamy uwagę, że planowana nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest dobrym momentem na rozpoczęcie dyskusji na temat wprowadzenia zmian pozytywnie wpływających na efektywność inwestowania w różne formy uczenia się na potrzeby rynku pracy w Polsce. Proponujemy podjęcie dyskusji nad rozwiązaniem, które polegałoby na wspieraniu firm, które część środków własnych przeznaczają na kształcenie swoich pracowników poprzez odpowiednie rozwiązania fiskalne. Równowartość środków jaka alokowana jest z Funduszu Pracy na Krajowy Fundusz Szkoleniowy, wykorzystana w formie ulg podatkowych dla firm angażujących własne środki na rozwój kompetencji swoich pracowników, spełniłaby znacznie lepiej cele wsparcia, dając przy tym znacznie większe gwarancje ich racjonalnego

wykorzystania, przy niskim zaangażowaniu kosztów administracji i ograniczeniu zbędnych czynności, w tym kontrolnych. Rozwiązanie takie mogłoby być neutralne dla budżetu.

Powszechne ulgi podatkowe dla szkolących uproszą procedury, będą zachętą dla pracodawców, pozytywnie wpłyną na postrzeganie podwyższania kompetencji pracowników jako koniecznego i potrzebnego do dalszego rozwoju, jak również przyczynią się do zwiększenia liczby osób kształcących się w ramach edukacji formalnej i pozaformalnej. Mamy przekonanie, że będą zarówno realnym wsparciem, jak i wpłyną na zwiększenie zainteresowania rozwojem kompetencji pracowników ze wszystkich sektorów gospodarki, zwłaszcza MŚP.

Warto wszak przy tej okazji podnieść także kwestię wysokości odpisu z Funduszu Pracy, który powinien być zdecydowanie wyższy w stosunku do dotychczasowego.

*Polska Izba Firm Szkoleniowych  
Warszawa, lipiec 2016 r.*