

Warszawa, dnia 9 czerwca 2022 r.

**STANOWISKO**  
**Sektorowej Rady ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości**  
**z dnia 9 czerwca 2022 r.**

**w przedmiocie Krajowego Funduszu Szkoleniowego**

w ramach projektu „Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości”  
UDA-POWR.02.12.00-IP.09-00-006/18

**I. Wprowadzenie. Analiza aktualnego stanu prawnego**

Krajowy Fundusz Szkoleniowy został utworzony w 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity Dz. U. 2022 poz. 690). Krajowy Fundusz Szkoleniowy stanowi wydzieloną część Funduszu Pracy, przeznaczoną na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, podejmowanego z inicjatywy lub za zgodą pracodawcy. Z kolei Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy.

Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) regulowane jest przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenia 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). Ponadto, środki z KFS przyznane pracodawcy na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego stanowią pomoc udzielaną zgodnie z warunkami dopuszczalności pomocy *de minimis*, w związku z czym procedury przyznawania tej pomocy określają m. in. rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1), ustawa z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2021r. poz. 743), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311, z późn. zm.) oraz rozporządzenie z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2018 r. poz. 350).

Środki Funduszu Pracy przeznaczone na finansowanie w danym roku budżetowym zadań realizowanych w ramach KFS są określane w planie Funduszu Pracy na ten rok, w kwocie odpowiadającej wysokości 2% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych z obowiązkowych składek na Fundusz Pracy w roku przed rokiem poprzedzającym rok, dla którego jest sporządzany plan finansowy Funduszu Pracy.

Celem utworzenia KFS jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu braku kompetencji lub kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki.

Szczegółowe cele Funduszu określane są corocznie przez ministra właściwego ds. pracy i Radę Rynku Pracy w formie priorytetów wydatkowania środków KFS na dany rok.

Zgodnie z art. 69a ustawy o promocji zatrudnienia (...) środki Funduszu Pracy w formie KFS przeznacza się na finansowanie działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Środki KFS mogą zostać przeznaczone na finansowanie następujących działań:

- 1) kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy,
- 2) określanie zapotrzebowania na zawody na rynku pracy;
- 3) badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS;
- 4) promocję KFS;
- 5) konsultacje i poradnictwo dla pracodawców w zakresie korzystania z KFS.

Środki na sfinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy przyznawane są na wniosek pracodawcy, na podstawie umowy zawartej pomiędzy starostą a pracodawcą – art. 69b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...). O środki z KFS może wystąpić każdy pracodawca w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czyli jednostka organizacyjna, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia co najmniej jednego pracownika. Przy ubieganiu się o środki z KFS nie ma znaczenia, na jaki rodzaj umowy o pracę zatrudnieni są pracownicy korzystający z kształcenia wspieranego środkami KFS, a także czy jest to praca na pełen czy część etatu. Natomiast z kształcenia wspieranego środkami KFS nie mogą korzystać osoby świadczące usługi na rzecz pracodawców na podstawie umów cywilnoprawnych, bowiem ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia (...) określił, że przez „zatrudnienie” należy rozumieć wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą.

Pracodawca składa wniosek o przyznanie środków z KFS na kształcenie ustawiczne do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy albo miejsce prowadzenia działalności zgodnie z terminami naboru określonymi przez powiatowy urząd pracy. Wniosek można złożyć w postaci papierowej lub elektronicznej.

Formularze wniosku dla pracodawcy o dofinansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS udostępniają na swoich stronach internetowych powiatowe urzędy pracy. Ministerstwo dla każdego roku oddzielnie opracowuje i publikuje kierunkowe wytyczne dla urzędów pracy dotyczące wydatkowania środków z KFS. Zostały one przygotowane w ramach kompetencji Ministra określonych w art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. h ustawy o promocji zatrudnienia, tj. dążenia do uzyskania wysokiego poziomu i rozwoju zasobów ludzkich przez realizację zadań związanych z KFS.

Wymogi wniosku o przyznanie środków na sfinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (t.j. Dz. U. 2018, poz. 117), dalej: *rozporządzenie w sprawie KFS*. W ww. rozporządzeniu uregulowano także szczegółowy sposób i tryb przyznawania środków KFS na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców .

Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie KFS wniosek powinien zawierać: dane pracodawcy, informację o liczbie zatrudnionych pracowników; wskazanie działań, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...), liczby osób według grup wieku 15–24 lata, 25–34 lata, 35–44 lata, 45 lat i więcej, których wydatek dotyczy, form kształcenia ustawicznego, kosztów kształcenia ustawicznego na jednego uczestnika oraz terminu realizacji wskazanych działań; określenie całkowitej wysokości wydatków na działania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia(...), wnioskowaną wysokość środków z KFS oraz wysokość wkładu własnego wnoszonego przez pracodawcę; uzasadnienie potrzeby odbycia kształcenia ustawicznego, przy uwzględnieniu obecnych lub przyszłych potrzeb pracodawcy oraz obowiązujących priorytetów wydatkowania środków KFS, a w przypadku środków z rezerwy KFS – dodatkowo priorytetów wydatkowania środków rezerwy KFS; uzasadnienie wyboru realizatora usługi kształcenia ustawicznego finansowanej ze środków KFS wraz z następującymi informacjami: nazwa i siedziba realizatora usługi kształcenia ustawicznego, posiadanie przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego certyfikatów jakości oferowanych usług kształcenia ustawicznego, a w przypadku kursów – posiadanie dokumentu, na podstawie którego prowadzi on pozaszkolne formy kształcenia ustawicznego, jeżeli informacja ta nie jest dostępna w publicznych rejestrach elektronicznych, nazwa i liczba godzin kształcenia ustawicznego, cena usługi kształcenia ustawicznego w porównaniu z ceną podobnych usług oferowanych na rynku, o ile są dostępne; informację o planach dotyczących dalszego zatrudnienia osób, które będą objęte kształceniem ustawicznym finansowanym ze środków KFS.

W § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie KFS uregulowano, jakie dokumenty dołącza się do wniosku.

Rozporządzenie w sprawie KFS dopuszcza możliwość negocjacji pomiędzy starostą a pracodawcą treści wniosku, w celu ustalenia: ceny usługi kształcenia ustawicznego, liczby osób objętych kształceniem ustawicznym, realizatora usługi, programu kształcenia ustawicznego lub zakresu egzaminu, z uwzględnieniem zasady zapewnienia najwyższej jakości usługi oraz zachowania racjonalnego wydatkowania środków publicznych ( § 6 ust. 4 rozporządzenia).

Pracodawca może otrzymać środki KFS na sfinansowanie kształcenia ustawicznego podejmowanego przez siebie i swoich pracowników w wysokości:

- 80% kosztów kształcenia ustawicznego, ale nie więcej niż do wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika,
- 100% kosztów kształcenia ustawicznego – w przypadku mikro przedsiębiorcy (do 10 osób zatrudnionych) – ale nie więcej niż do wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika.

Pracodawca ma obowiązek zawrzeć z pracownikiem, któremu zostaną sfinansowane koszty kształcenia ustawicznego, umowę szkoleniową określającą prawa i obowiązki stron oraz zasady zwrotu tych kosztów w przypadku nieukończenia przez pracownika kształcenia ustawicznego z powodu jego odejścia z pracy. Zwrot środków przez pracodawcę następuje niezależnie od uregulowania kwestii zwrotu środków pomiędzy pracodawcą a pracownikiem.

Pracownik, który nie ukończył kształcenia ustawicznego finansowanego ze środków KFS z powodu rozwiązania przez niego umowy o pracę lub rozwiązania z nim umowy o pracę na podstawie art. 52 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, jest obowiązany do zwrotu pracodawcy poniesionych kosztów, na zasadach określonych w umowie z pracodawcą.

## **II. Ocena funkcjonowania KFS przez Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) i pracodawców. Zgłaszane problemy.<sup>1</sup>**

W ocenie 65,9% PUP zainteresowanie KFS przekracza pulę przeznaczonych środków. Z kolei 53,7% PUP ma trudności z trafnym oszacowaniem zapotrzebowania środków potrzebnych na te działania.

Najczęstszą przyczyną niekorzystania z KFS wg PUP były:

- brak potrzeby (45,5%),
- małe szanse na otrzymanie dofinansowania (22,7%),
- małe zainteresowanie pracowników (13,6%),
- zbyt długo trwająca procedura, zanim zacznie się szkolenie (13,6%).

Duża część PUP (43,9%) uważa, że wnioski pracodawców nie są poprzedzone rzetelną analizą potrzeb szkoleniowych. Pracodawcy z kolei uważają, że procedura jest długotrwała. 1/3 badanych uważa ją za trudną, a formularz – za skomplikowany.

Najczęściej wskazywane przez PUP problemy w ramach naboru wniosków do KFS to „ustawianie” szkoleń przez pracodawcę wspólnie z instytucją szkoleniową (szkolenia realizujące potrzeby IS, a nie rynku pracy) (49,6% PUP) oraz zawyżone koszty usług (32,5% PUP).

Przedstawiciele PUP uważają formularz wniosku do KFS za trudny do wypełnienia. Najczęściej trudności dotyczą rozeznania rynku (43,9%) oraz uzasadnienia potrzeby przeprowadzenia szkolenia (43,1%).

Jeśli chodzi o procedurę wnioskowania, to pracownicy PUP oceniają ją pozytywnie, natomiast pracodawcy narzekają na długość jej trwania (35,7%). 33,6% pracodawców twierdzi, że działania promocyjne KFS są niewystarczające lub raczej niewystarczające.

Badane powiatowe urzędy pracy są w zdecydowanej większości zwolennikami ujednoczenia wzorów dokumentów w ramach naborów do KFS (78,0%), a w większości – ujednoczenia kryteriów oceny (62,6%) i regulaminów (61,0%). Są także zwolennikami utrzymania dodatkowych kryteriów oceny wniosków przez nie formułowanych.

Najczęściej wskazywaną trudnością przy realizacji KFS był :

---

<sup>1</sup> Źródło: *Modelowa procedura współpracy instytucji szkoleniowych z pracodawcami w obszarze finansowanych ze środków Funduszu Pracy trójstronnych umów szkoleniowych oraz Krajowego Funduszu Szkoleniowego i wzajemnej wymiany informacji pomiędzy pracodawcami i instytucjami szkoleniowymi*. WUP w Krakowie. <https://wupkrakow.praca.gov.pl/-/10899990-procedury-przyjazne-dla-pracodawcow-i-instytucji-szkoleniowych>. Badanie z 2018r.

- zbyt długi czas trwania procedury, zanim zacznie się szkolenie (40,4%),
- zbyt małe środki przeznaczane na szkolenie (31,1%),
- małe szanse na otrzymanie dofinansowania (23,2%), zbyt skomplikowany formularz (21,2%).

Rzadziej jako uciążliwe wskazywano formalności na etapie rozliczania (13,2%) niż na etapie realizacji (18,5%).

### **III. Ocena funkcjonowania KFS przez organy kontroli. Problemy sygnalizowane przez NIK<sup>2</sup>**

W ocenie NIK pomimo sprzyjających warunków dla funkcjonowania i rozwoju KFS, w szczególności niestąbnącego zainteresowania przedsiębiorców, środki KFS nie były w pełni wykorzystywane. Plany wydatków KFS na rok 2019 i 2020 zostały wykonane na poziomie wynoszącym odpowiednio 89% i 88%. Tym samym w ww. latach nie wydatkowano środków KFS w wysokości 24,9 mln i 29,0 mln zł.

Funkcjonowaniu KFS towarzyszyły wątpliwości w zakresie stosowania regulacji prawnych, które podnosili zarówno beneficjenci Funduszu, jak i jego poszczególni dysponenci. Natomiast prace nad zmianą uregulowań w zakresie działania KFS, w związku z projektem ustawy o rynku pracy z 2018 r., nie doprowadziły do ich wejścia w życie.

W Informacji o wynikach kontroli z grudnia 2021r. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że zarówno w ustawie o promocji zatrudnienia, jak i w dokumentach określających kierunki i założenia działań finansowanych z KFS, nie sformułowano mierników i terminów, które zapewniałyby pełną i cykliczną ocenę efektywności wsparcia udzielanego pracodawcom ze środków Funduszu. Zdaniem NIK, określenie powyższych wyznaczników i dokonana na ich podstawie ocena miałyby pozytywny wpływ na projektowanie kierunków i założeń KFS w kolejnych latach.

### **IV. Wnioski i rekomendacje**

Z analizy stanu prawnego dotyczącego KFS wynika, że nie istnieje jeden obowiązujący na terenie całego kraju wzór wniosku o przyznanie środków z KFS-u, oświadczeń załączanych do wniosku oraz ramowej umowy o sfinansowanie działań w ramach KFS. Każdy PUP we własnym zakresie opracowuje wzory takich dokumentów, uwzględniając wymogi

---

<sup>2</sup> Źródło: NIK. Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Delegatura we Wrocławiu. Grudzień 2021r.

z rozporządzenia w sprawie KFS. Rozporządzenie to określa zakres informacji niezbędnych do sporządzenia wniosku o przyznanie środków z KFS oraz elementy umowy o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy. Każdorazowo i na dany rok Minister właściwy ds. pracy wydaje dla powiatowych urzędów pracy kierunkowe wytyczne zawierające przykładowy wzór wniosku i umowy. Wytyczne wydawane są na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. h ustawy o promocji zatrudnienia (...) ale nie mają charakteru wiążącego. Porównanie wniosków stosowanych przez powiatowe urzędy pracy w 2021 r. wykazuje znaczne różnice, zarówno co do zakresu, jak i ilości wymaganych informacji, co przekłada się na rozmiary wniosków, np. wniosek wraz z oświadczeniami z powiatu K. liczył 11 stron, z powiatu W. 25 stron, a opracowany przez Ministra w kierunkowych wytycznych wzór wniosku –stron 6.

Brak jednolitego wzoru wniosku oraz ramowego wzoru umowy może powodować zróżnicowanie sytuacji pracodawców przy ubieganiu się o środki z KFS-u, oraz zwiększa ryzyko zarzutów kontrolnych w stosunku do urzędów pracy. Na powyższe zwróciła uwagę również Najwyższa Izba Kontroli, formułując w Informacji o wynikach kontroli z grudnia 2021r. wniosek, iż dopiero ujednoczenie praktyki stosowania zasad naboru zapewni równy w skali kraju dostęp pracodawców do środków KFS.

Reasumując, zarówno z punktu widzenia pracodawców, jak i powiatowych urzędów pracy, zasadnym działaniem byłoby ujednoczenie dokumentów stosowanych w postępowaniu o przyznanie środków z KFS-u i opracowanie wzorów takich dokumentów (dla formy papierowej i elektronicznej) obowiązujących na terenie całego kraju. W tym celu **Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości postuluje umieszczenie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy delegacji ustawowej dla ministra właściwego ds. pracy do wydania rozporządzenia określającego wzór wniosku o przyznanie środków z KFS-u, wzory załączników do tego wniosku oraz ramowy wzór umowy zawieranej pomiędzy starostą a pracodawcą, a także (opcjonalnie) ramowy wzór umowy zawieranej pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, ewentualnie o zmianę obecnej delegacji zawartej w art. 69a ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia (...) w ww. zakresie.**

Dodatkowo, mając na uwadze potrzebę zapewnienia efektywności wydatkowania środków z KFS, jak również wychodząc naprzeciw oczekiwaniom pracodawców **Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości rekomenduje** wprowadzenie do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy następujących zmian:

- 1) opracowanie mierników i wskaźników zapewniających przeprowadzanie okresowej oceny funkcjonowania i efektywności wsparcia udzielonego z KFS, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w samorządach,
- 2) umożliwienie dofinansowania kształcenia ustawicznego także osobom wykonującym pracę (świadczącym usługi) na rzecz pracodawcy na podstawie umów cywilno-prawnych.

**Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości jako postulat de lege ferenda wnosi** o wprowadzenie do procedury ubiegania się o środki z KFS możliwości zawierania umów trójstronnych pomiędzy starostą, pracodawcą a instytucją szkoleniową, na wzór obecnych Trójstronnych Umów Szkoleniowych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy. Konsekwencją wprowadzenia takiego rozwiązania byłoby nawiązanie lepszej współpracy organów zatrudnienia z pracodawcami i podmiotami szkolącymi, co z kolei mogłoby przełożyć się na bardziej skuteczne identyfikowanie i zapobieganie takim sytuacjom, kiedy większy nacisk jest kładziony na potrzeby instytucji szkoleniowych, zamiast na potrzeby pracodawcy.