

SKILLS UTILISATION I PODNOSZENIE KOMPETENCJI ZAWODOWYCH W CZASIE PRACY

Spis treści

1. Wprowadzenie. Cel ekspertyzy. Metodologia badań	1
2. Podnoszenie kompetencji zawodowych w Polsce na tle krajów UE	2
3. Oczekiwania wobec publicznego systemu szkoleniowego.....	10
4. Dobre praktyki rekomendowane organizacji dialogu społecznego	12
5. Fundusz Podnoszenia Kompetencji i Kwalifikacji.....	15
Źródła	17

Skills utilization and upskilling in working time - case of Poland *technical report for the Polish Confederation Lewiatan (abstract)*

This technical report deals with the issue of lifelong learning and skills acquisition by Polish adults. Poles are significantly less willing to participate in trainings and other forms of learning. The relevant services are neither sought by them, nor provided by their employers in quantity and frequency comparable to other EU countries. As a result, many companies do not unlock their workforce's full potential and stagnate, while employees miss out on chances offered by upskilling. Social dialogue should focus on: promoting upskilling as a viable tool to improve one's prospects on the labor market and to raise the company's productivity, creating a national (public and inclusive to all stakeholders) upskilling system. This paper showcases several good practices and the proposal of Polish training fund, authored by Polish Confederation Lewiatan.

1. WPROWADZENIE. CEL EKSPERTYZY. METODOLOGIA BADAŃ

Model rozwoju polskiej gospodarki oparty o tanią pracę kończy się. Polskie zasoby pracy szybko się kurczą, wynagrodzenia szybkują, a wraz z nimi rosną aspiracje do poziomu życia znanego z zachodniej Europy. Ich realizacja jest możliwa, o ile uda się w większym stopniu zaktywizować zawodowo Polaków, a polska gospodarka będzie dostatecznie produktywna (tj. będzie generować odpowiednią wartość dodaną na pracownika). Wzrost produktywności jest osiągnięty poprzez: (1) realokację zasobów do bardziej produktywnych zadań, (2) optymalne zastosowanie pracy ludzkiej i maszyn oraz (3) podnoszenie produktywności pracy i kapitału.

Projekt: „Wzmocnienie dialogu społecznego w Polsce – model inicjowania dialogu społecznego przez stronę pracodawców” finansowany przez Norwegię poprzez Fundusze Norweskie 2014-2021 w ramach Programu “Dialog Społeczny – Godna Praca” Supported by Norway through the Norway Grants 2014-2021, in the frame of the Programme “Social Dialogue – Decent Work”, Project: “Improved social dialogue in Poland: a model for initiating social dialogue by employer organization”

Wiedza jest czynnikiem, który pozwala angażować się w lepiej wynagradzane zajęcia, wykorzystywać narzędzia bardziej efektywnie, pracować szybciej. Ale jej pozyskanie również wiąże się z kosztem - kosztem szkolenia, niewykonanej w czasie szkolenia pracy i wdrażania do nowych zadań w praktyce, a także procesem doboru szkoleń i ich organizacji. Ten koszt powinien być traktowany jako inwestycja - przy czym to, kto powinien finansować inwestycję i kto będzie czerpał z niej zwrot, nie musi mieć oczywistej odpowiedzi. Wiele zależy od tego, na ile uniwersalna jest nabywana wiedza. Im więcej potencjalnych beneficjentów (im mniej specjalistyczna wiedza), tym mniejsza skłonność pracodawcy do finansowania szkolenia. Wtedy bowiem rośnie ryzyko efektu gapowicza (jeden płaci, inny korzysta). Wśród innych barier po stronie pracodawców znajdują się brak diagnozy potrzeb, brak adekwatnej oferty na rynku, wysokie koszty szkoleń, czy inne sposoby zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwach.

W tym raporcie koncentrujemy się na stopniu wykorzystania posiadanych przez pracowników kompetencji, popycie na kompetencje oraz jednym ze sposobów ich zaspokajania, tj. kształceniu pracowników w czasie pracy. W kolejnych rozdziałach oceniamy, jak wygląda sytuacja w Polsce, jakie bariery deklarują pracodawcy, i jak można je rozwiązać w oparciu o dobre praktyki sprawdzone w innych krajach. Na możliwe rozwiązania patrzymy przez pryzmat organizacji dialogu społecznego.

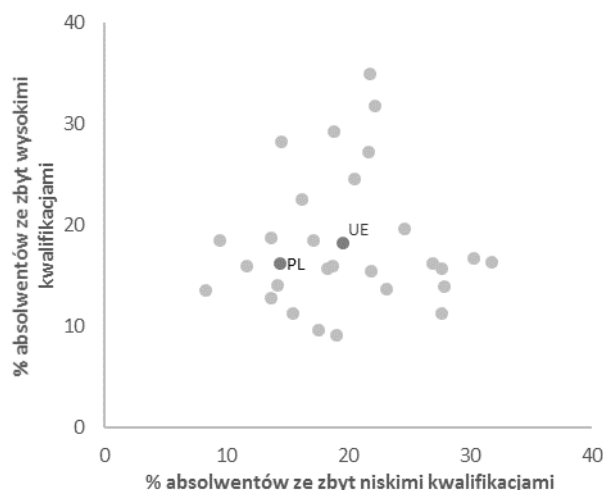
W analizach korzystamy ze sprawdzonych źródeł statystycznych i publikacji uznanych instytucji międzynarodowych. Adaptacja zagranicznych praktyk do polskich warunków odbywa się przy zachowaniu obowiązującego stanu prawnego (kwiecień 2021).

2. PODNOSZENIE KOMPETENCJI ZAWODOWYCH W POLSCE NA TLE KRAJÓW UE

2.1 PRACOWNICY WKRAČAJĄCY NA RYNEK PRACY MAJĄ WYSOKIE KOMPETENCJE

W Polsce obserwujemy znaczące zróżnicowanie między poziomem kompetencji świeżo upieczonych absolwentów a przedstawicieli starszych kohort. Międzynarodowe porównania wyników edukacyjnych uczniów polskich szkół średnich wskazują na wysoki poziom umiejętności matematycznych, językowych i czytania. Popularna teza, że w Polsce obserwujemy znaczące niedopasowanie profilu absolwenta do zapotrzebowania zgłaszanego na rynku, okazuje się więc nieprawdziwa. Odsetek absolwentów o zbyt niskich kwalifikacjach należy do najniższych w OECD, a odsetek absolwentów o zbyt wysokich kwalifikacjach jest kształtuje się poniżej średniej UE.

Wykres 1. Odsetek absolwentów szkół wyższych o zbyt niskich lub zbyt wysokich kwalifikacjach



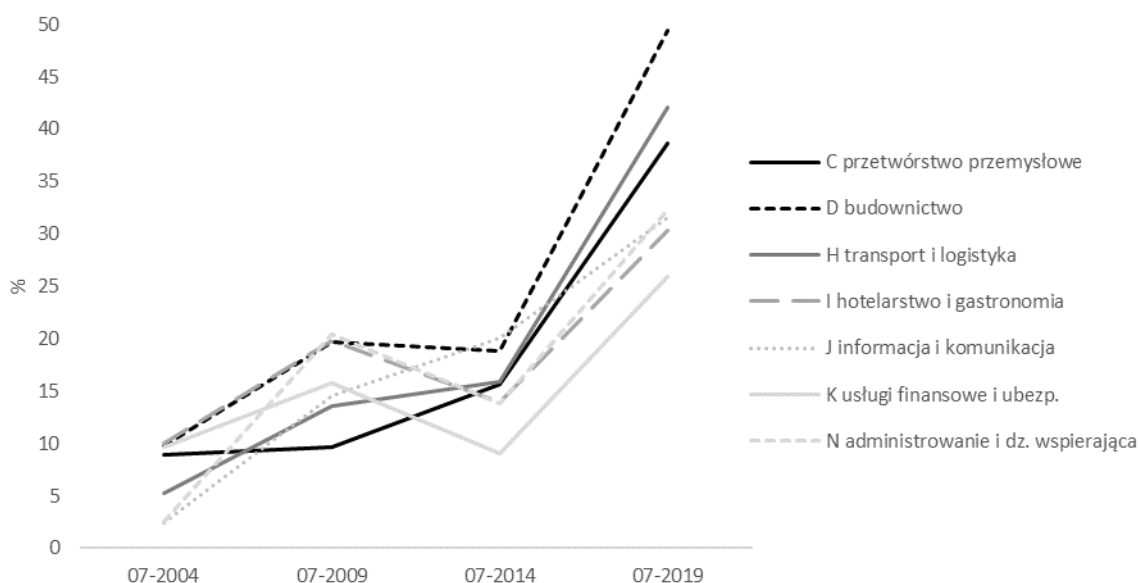
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wśród dorosłych Polaków deficyty kompetencji są realne i często dotyczą podstawowych umiejętności. Zgodnie z wynikami badania kompetencji osób dorosłych PIAAC, odsetek dorosłych charakteryzujących się niskimi zdolnościami w zakresie czytania i liczenia jest w Polsce zbliżony do średniej OECD (27% vs. 26%) i zdecydowanie wyższy niż wśród liderów - państw skandynawskich, Japonii, Korei Płd. czy Nowej Zelandii (15-20%). Jednocześnie, Polacy pozostają mocno w tyle, jeśli chodzi o kompetencje cyfrowe. W świetle danych Eurostat u niemal co trzeciego dorosłego Polaka (29%) oceniane są one jako niskie lub zerowe, co stanowi czwarty najgorszy wynik w UE.

2.2 DEFICYTY KOMPETENCJI STAJĄ SIĘ NAJWIĘKSZĄ BARIERĄ ROZWOJU FIRM

W ciągu ostatniej dekady brak kompetentnych pracowników stał się kluczową barierą rozwoju przedsiębiorstw w większości branż. Jest to konsekwencja kurczących się zasobów pracy oraz narastającego skomplikowania zadań (np. wskutek ich cyfryzacji czy powiększającego się zakresu obowiązków sprawozdawczych) - a okresy dobrej koniunktury tylko zwiększają dotkliwość problemu. W lipcu 2019 barierę deficytu wykwalifikowanych pracowników deklarowało budownictwo (49.4%; czego konsekwencją jest absorpcja migrantów przez tę sekcję), transport i logistyka (42.1%) oraz przetwórstwo przemysłowe (38.6%) (wykres 2). Warto jednak zauważyć, że nawet branże usługowe, które przez lata borykały się z innego rodzaju barierami, zaczynają konsekwentnie deklarować deficyty zasobów pracy (25-30% wskazań) - i dzieje się to zarówno wśród branż wymagających bardzo specjalistycznych kwalifikacji (usługi finansowe), jak i tych, które tradycyjnie uchodzą za branże z niskimi barierami wejścia (hotelarstwo i gastronomia).

Wykres 2. Odsetek firm wskazujących niedobór wykwalifikowanych pracowników jako barierę rozwoju przedsiębiorstwa według sekcji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.3 BRAK KULTURY USTAWICZNEGO KSZTAŁCENIA

Polska pozostaje w ogonie państw UE pod względem kształcenia ustawicznego. Biorąc za miarę uczestnictwo w edukacji lub szkoleniu w ostatnich 4 tygodniach przed badaniem¹, jedynie 4.8% Polaków deklaruowało taką aktywność (2019)². Wśród europejskich liderów analogiczne odsetki przekroczyły 25% (w Szwecji 34.3%, w Finlandii 29.0%, w Danii 25.3%), natomiast średnia UE-28 wyniosła 11.3%.

Mimo dużych różnic w poziomach, rozkład uczestników w społeczeństwie wykazuje podobne własności: odsetek kształcących jest wyższy wśród kobiet niż wśród mężczyzn (Polska: 7,0 vs 4.6% pracujących oraz 4,7 vs. 3,4% bezrobotnych)³, systematycznie spada wraz z wiekiem (z 8,1% w grupie 25-34 do 1,7% wśród osób w wieku 55-64) (wykres 3). Uczestnictwo związane jest z aktywnością zawodową - najczęściej doksztalają się pracujący (5,7%), rzadziej bezrobotni (4,1%) (wykres 4). W swoje kompetencje inwestują w przeważającym stopniu osoby legitymujące się wyższym wykształceniem (10.3%). Kształcenie ustawiczne właściwie nie istnieje wśród starszych Polaków (55-64) i biernych zawodowo.

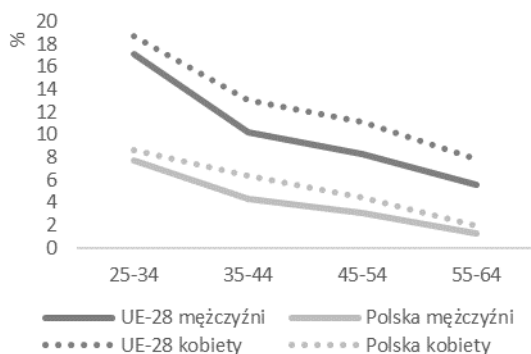
Wykres 3. Uczestnictwo w edukacji lub szkoleniu w ostatnich 4 tygodniach wg płci i wieku; 2019

Wykres 4. Uczestnictwo w edukacji lub szkoleniu w ostatnich 4 tygodniach statusu na rynku pracy; 2019

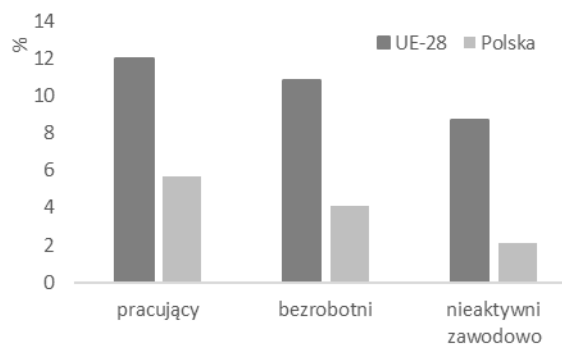
¹ metodologia Labour Force Survey (LFS), umożliwiająca porównywanie danych w Europie

² rok 2020 pominięto jako niemiętarodajny

³ z wyłączeniem biernych zawodowo - ale wśród polskich kobiet dominującym powodem bierności są obowiązki opiekuńcze kolidujące z uczestnictwem w rynku pracy, a więc tym bardziej z kształceniem.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_lfse_01).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_lfse_02).

Z badań LFS przeprowadzonych w 2016 roku jednoznacznie wynika, że większość Polaków (61.5%) nie kształci się i nie chce w kształceniu uczestniczyć, a kolejne 12.7% uczestniczyło i uważa to za dostateczny nakład. Z kolei osoby chętne, a nieuczestniczące, wskazują przede wszystkim na ograniczenia rodzinne oraz czasowe - harmonogram (kolejno 33.5% i 28.1%) - na trzecim miejscu znajdują się koszty (21.4%). Inaczej niż poprzednie dwie bariery, obciążenie finansowe ma charakter uniwersalny, tzn. nie wykazuje statystycznie istotnych różnic w przekrojach.

W badaniu pracowników przeprowadzonym w ramach Bilansu Kapitału Ludzkiego (BKL) w 2019 r. większość osób (64%) nie podejmujących aktywności edukacyjnej i szkoleniowej wskazywało na brak tego typu potrzeb w pracy zawodowej. Niedostatek czasu (z przyczyn zawodowych lub osobistych: odpowiednio 24% i 20%) był deklarowany rzadziej. Najczęściej wskazywane powody skłaniające do rozwijania kompetencji zawodowych przez pracowników były związane bezpośrednio z posiadaną aktualnie pracą. Odsetek deklarujących chęć rozwoju (60%) jest zbliżony do odsetka spełniającego wymagania pracodawcy (56%).

Z tej perspektywy podniesienie aktywności edukacyjnej Polaków przez zniesienie bariery kosztowej wydaje się rozwiązaniem najłatwiejszym do realizacji w krótkim okresie. W dłuższym horyzoncie polityka edukacyjna nie może uciec od problemu braku kultury podnoszenia kwalifikacji i od konserwatyizmu pracowników widocznego w powszechnym przekonaniu o braku potrzeb szkoleniowych.

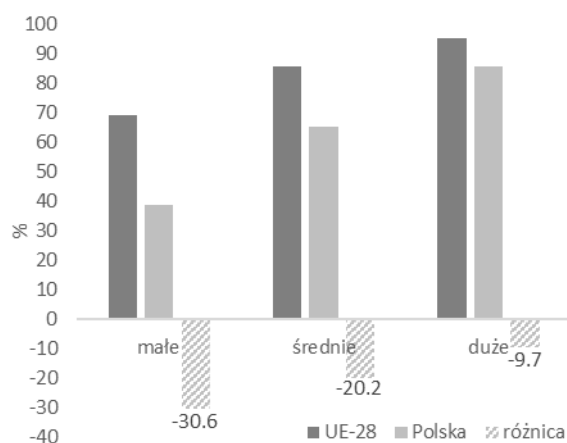
2.4 POLSCY PRZEDSIĘBIORCY SZKOŁĄ RZADKO, KRÓTKO I WYBRANYCH

W 2015 polskie firmy były jednymi z najrzadziej szkolących w UE - taka aktywność dotyczyła 44.7% firm zatrudniających co najmniej 10 osób. U źródeł tak kiepskiego wyniku leży przede wszystkim nadreprezentacja małych firm⁴, w których szkolenia są wyraźnie rzadsze niż w UE (38.7%), chociaż luka w większych podmiotach jest również widoczna (85,6% w Polsce w porównaniu do 95,3% w UE) (wykres 5). Polsce bardzo daleko do liderów takich jak Łotwa, Szwecja czy Czechy, gdzie szkoli 9 na 10

⁴ Nadreprezentacja małych firm jest problematyczna nie tylko z punktu widzenia samych szkoleń. Małe podmioty cechują niższa produktywność i gorsze wyniki finansowe, a co za tym idzie - niższe płace i mniejsza przestrzeń finansowa do inwestowania, także w szkolenia. Jest to więc błędne koło, z którego naturalnym wyjściem jest organiczny wzrost firm (w szczególności polityka, która nie uzależnia wsparcia od progowych wielkości zatrudnienia).

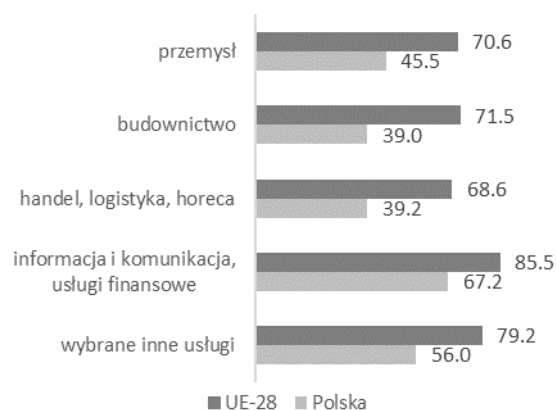
małych firm i niemal wszystkie większe. Zbliżone do Polski poziomy cechują kraje o niższym poziomie rozwoju (Bułgaria, Węgry, Rumunia, Grecja).

Wykres 5. Odsetek firm prowadzących ustawiczne szkolenia zawodowe; 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_cvt_01s).

Wykres 6. Odsetek firm prowadzących ustawiczne szkolenia zawodowe wg grup sektorów; 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_lfse_02). Uwaga: kategoria wybrane inne usługi obejmuje sekcje NACE 2.0 L-N, R i S.

Częstość kształcenia pracowników różni się nie tylko w zależności od wielkości firmy, ale również od branży (wykres 6). Najmniejszą relatywną lukę między Polską a UE-28 notujemy w usługach wiodących (informacja i komunikacja, usługi finansowe - 21.4% oraz wybrane inne usługi - 29.3%), natomiast największą w budownictwie (45.5%). Mamy zatem dość wyraźny sygnał, że w dziedzinach podlegających międzynarodowej konkurencji bodziec do szkolenia będzie większy niż w dziedzinach, których aktywność ma charakter lokalny.

Najniższe odsetki kształcących notuje się w średnich przedsiębiorstwach. Najprawdopodobniej oznacza to rozbudowany aparat samodoskonalenia w dużych firmach, podczas gdy w małych firmach szkolenie obejmuje względnie dużą część załogi.

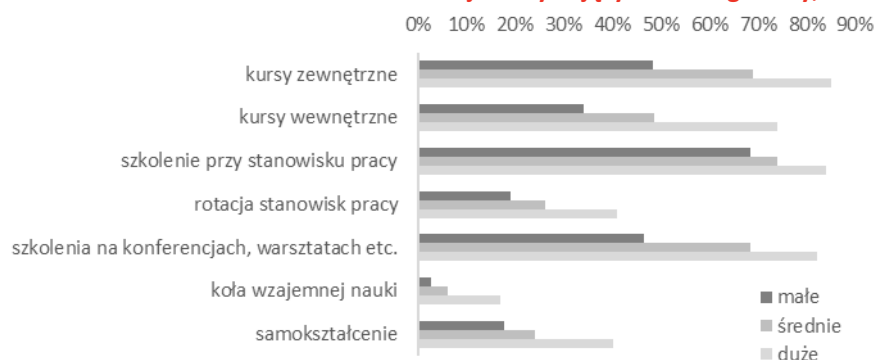
W 2015 roku przeciętny uczestnik z Polski spędził poświęcił szkoleniom 21.4 godziny (pół tygodnia roboczego) rocznie, podczas gdy w UE-28 przeciętnie 24.5. Spośród 5 badanych grup sekcji, tylko w jednej polscy pracownicy doszkalali się dłużej niż średnio Europejczycy (handel, logistyka, hotelarstwo - 24.3 vs. 19.6 godzin). W pozostałych grupach sekcji różnica na niekorzyść polskich uczestników wyniosła ok. 25%. Uczestnictwo w szkoleniach nie różni się między płaciami (z wyjątkiem budownictwa, gdzie najprawdopodobniej wynika z selekcji pod względem wykonywanych zadań).

Co warto podkreślić, z perspektywy pracodawców dominuje postawa, w której zadania są dostosowywane do szkoleń, nie odwrotnie, ale proporcje są dalekie od ideału (60/40). Pracownicy mają podobne zdanie (67/33). Dla 95% pracowników zapotrzebowanie na wiedzę ulega zmianie, z czego 52% uważa, że dzieje się to dość szybko lub bardzo szybko (badanie Eurofound/CEDEFOP, 2019). W konsekwencji, ok. 20% ankietowanych pracowników uważa, że w ich firmach regularnego szkolenia, aby dobrze wykonywać swoje zadania, wymaga więcej niż 40% kadr.

2.5 FORMA KSZTAŁCENIA JEST UZALEŻNIONA OD MOŻLIWOŚCI PRACODAWCY

W badaniu Eurofound/CEDEFOP (2019) pracodawcy nie byli jednoznaczni w zakresie optymalnej metody uczenia w pracy. podpatrywanie i dopytywanie bardziej doświadczonych kolegów, uczenie przez praktykę (learning-by-doing) i szkolenia uzyskiwały podobne wyniki. Szkolenie na stanowisku pracy (on-the-job training) nie było jednak szczególnie upowszechnione. 15% ankietowanych wskazywało, że nie uzyskał go nikt w firmie, 60% respondentów wskazało, że nie więcej niż 40% kadry.

Wykres 7. Ustawiczne szkolenia zawodowe w firmach je odbywających według formy; 2015



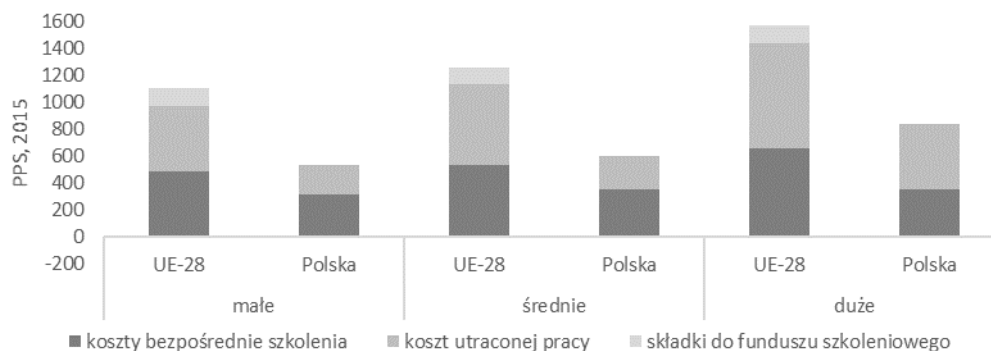
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_cvt_01s).

Z kolei w nieco starszym badaniu LFS, najczęściej wykorzystywanymi formami kształcenia są: szkolenie przy stanowisku pracy (71%), szkolenia towarzyszące konferencjom, warsztatom czy targom (54%) oraz kursy prowadzone przez podmioty zewnętrzne (56%) (wykres 7). Kursy wewnętrzne są stosowane częściej w większych firmach, które mają zasoby do organizacji takich przedsięwzięć. Rotacja stanowisk pracy, samokształcenie czy koła wzajemnej nauki stosowano relatywnie rzadko.

2.6 POLSKIE FIRMY ODSTAJĄ W WYDATKACH NA SZKOLENIA

Z perspektywy pracodawcy kalkulacja całkowitego kosztu związanego ze szkoleniem kadr to nie tylko koszt szkolenia, ale również czas niewykonanej pracy, a także - nieobecne w Polsce - składki do funduszu szkoleniowego (a dokładniej: saldo wypłat). Nawet po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, w UE-28 wydaje się na doksztalcanie uczestników średnio więcej - przede wszystkim dlatego, że szkoli się intensywniej (wykres 8). W 2015 roku małe i średnie firmy w Polsce wydawały ok. 34% mniej na usługę szkolenia i o 56-58% mniej za niewykonaną pracę niż ich europejscy odpowiednicy. W dużych firmach, gdzie wynagrodzenia są mniej odstają od średniej UE, za różnicę w kosztach szkolenia w większym stopniu odpowiada wycena usług szkoleniowych (46%).

Wykres 8. Struktura kosztów szkoleń według wielkości firmy; 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_cvt_01s). Uwaga: w Polsce fundusz szkoleniowy nie otrzymuje wpłat pracodawców, natomiast w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego wypłaty w przeliczeniu są pomijalne (rzędu kilku euro PPS).

2.7 KSZTAŁCENIE NIE JEST USTALANE Z PRACOWNIKAMI

W Polsce dopuszczenie pracowników do współdecydowania o szkoleniach załogi pozostaje zjawiskiem bardzo rzadkim. W 2015 roku procedura porozumienia zbiorowego lub zaangażowania przedstawicieli pracowników dotyczyła 1.2% firm małych, 2.8% średnich i 7.6% dużych. Dla porównania średnie w UE-28 te wartości wynosiły odpowiednio 23.4%, 32.1% i 50.5% - przy dużych różnicowaniach między krajami. Europejską średnią w górę ciągną porozumienia zbiorowe we Francji (78.9% firm zatrudniających powyżej 10 osób), Belgii (43.5%) czy Hiszpanii (39.1%).

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest relatywnie niskie zaangażowanie pracowników w kształtowanie programu szkoleń: ich celu, kryteriów selekcji uczestników, form, programu, doboru podmiotu szkolącego czy ewaluacji efektów szkolenia. W Polsce wpływ na te kwestie mają pracownicy 0.5-1% firm zatrudniających powyżej 9 osób - w dużych firmach nie więcej niż 5%. W UE-28 analogiczne odsetki nie są dużo wyższe (max. 8.5% i max. 23.4% u największych pracodawców).

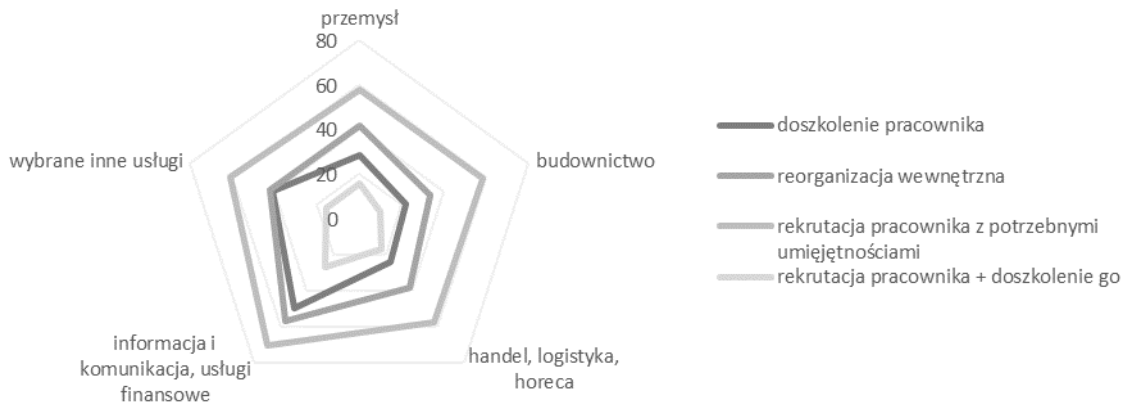
Podobne wnioski płyną z *European Company Survey* (Eurofound/CEDEFOP 2019), w którym ankietowani przedstawiciele pracowników w 80% wskazują, że konsultowanie potrzeb szkoleniowych z pracownikami odbywa się co najwyżej czasami, a budżet najczęściej nigdy (75% odpowiedzi).

2.8 BRAK WEWNĘTRZNEGO MONITORINGU BRAKÓW KOMPETENCJI

Większość polskich przedsiębiorstw nie prowadzi regularnych badań potrzeb kompetencyjnych. W świetle badania pracodawców przeprowadzonego w ramach BKL w 2019 r. jedynie 29% firm systematycznie i trybie ciągłym prowadziło monitoring potrzeb kompetencyjnych. Porównywalny odsetek (27%) nie robi tego wcale, a dla pozostałej części sektora przedsiębiorstw ocena potrzeb jest pochodną rotacji pracowników - firmy te monitorują potrzeby kompetencyjne, gdy zmuszają je do tego okoliczności. Monitoring jest tym popularniejszy, z im większym przedsiębiorstwem mamy do czynienia: systematycznie lub ciągle robi to 44% dużych przedsiębiorstw, 35% średnich oraz jedynie 24% mikro- i małych. Firmy rozwijające się i pozostające w stagnacji istnienie monitoringu potrzeb różnicuje jeszcze bardziej niż przedsiębiorstwa małe i duże. Co ciekawe, motyw związany z rotacją jest

jednakowo rozpowszechniony we wszystkich sektorach, klasach wielkości firm i dla wszystkich deklarowanych statusów rozwojowych.

Wykres 9. Strategie pozyskiwania kompetencji przez przedsiębiorstwa w Polsce (%); 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (trng_cvt_11n2).

W świetle ostatnich dostępnych danych o ustawicznym szkoleniu zawodowym LFS (2015), w obliczu zdiagnozowanego braku umiejętności najczęściej rekrutują pracownika posiadającego te umiejętności (58.5% firm zatrudniających powyżej 9 pracowników), w drugiej kolejności poszukują możliwości wewnętrznej reorganizacji pracy (40.1%), a dopiero w trzeciej doszkalają (28.6%). Te strategie nie różnią się bardzo między branżami (wykres 9). Dzieje się tak najpewniej z trzech powodów: po pierwsze, bez monitoringu zapotrzebowania nie ma możliwości wyszkolić z wyprzedzeniem; po drugie, w efektywnie zarządzanej organizacji, przeniesienie pracowników nie rozwiązuje problemu niedostatecznej podaży pracy (choć może obniżyć koszt rekrutacji); po trzecie, strukturalne problemy polskiego rynku pracy dostarczają powodów, by traktować inwestowanie w pracownika jako ryzyko (efekt gapowicza).

Brak monitoringu kompetencji pracowników oznacza mylną lub niekompletną percepcję ich adekwatności. Dla zdecydowanej większości pracodawców (według BKL aż 65%) zatrudnieni przez nich pracownicy mają wystarczające umiejętności, a dla pozostałej części (34%) niedociągnięcia występują tylko w wybranych obszarach. Przy tym im mniejsza firma, tym większe zadowolenie z kompetencji jej pracowników, a przedsiębiorstwa w stagnacji są częściej w pełni usatysfakcjonowane umiejętnościami pracowników w porównaniu do podmiotów rozwijających się (72% wobec 40%).

Nie powinno zatem dziwić, że najczęstszą odpowiedzią przedstawicieli pracodawców na pytanie o bariery w inwestowaniu w rozwój kadr jest brak barier. Pod tym względem percepcja pracodawców jest zbieżna z postrzeganiem dużej części pracowników - ale nie wszystkich. Tworzy to niekorzystną równowagę, w której niechęć pracowników i pracodawców do podnoszenia kwalifikacji nawzajem się wzmacniają. Co więcej, sposób oraz tryb zarządzania i podejmowania decyzji w polskich przedsiębiorstwach nie sprzyja uwzględnieniu perspektywy osób chcących się szkolić. Zgodnie z danymi Eurofound, relatywnie niewielka część pracowników uczestniczy na bieżąco lub wpływa na decyzje dotyczące ich miejsca i organizacji pracy. Powszechność stylu zarządzania "top-down" jest skorelowana również z tym, że w polskich przedsiębiorstwach pracownicy relatywnie rzadko otrzymują możliwość komunikowania swojego poglądu i opinii dotyczących spraw przedsiębiorstwa.

Brak monitoringu potrzeb szkoleniowych przekłada się na brak profesjonalizacji takiej działalności wewnątrz firm i brak obsługi polityki szkoleniowej. Osoby oddelegowane do takiej pracy posiada 56% dużych firm w Polsce, ale już jedynie 6% firm małych (w UE-28 odpowiednio 79% i 31%). W efekcie, w podmiotach nie posiadających takich zasobów, nie tworzy się planów szkoleniowych i rzadziej asygnuje się budżet szkoleniowy. Posiada go 4% małych, 19% średnich i 52% dużych firm. Brak osób zaangażowanych w tworzenie i realizację strategii szkoleniowej przekłada się także na pomijanie oceny rezultatów szkoleń - na taką ewaluację wskazało 25% małych firm i 74% dużych. Bez rozeznania wartości płynącej ze szkoleń, ich efektywności kosztowej i przełożenia na funkcjonowanie firmy, trudno o ocenę wartości takiej inwestycji.

3. OCZEKIWANIA WOBEC PUBLICZNEGO SYSTEMU SZKOLENIOWEGO

W tej części opisujemy, jak z perspektywy pracodawców powinien wyglądać optymalnie zaprojektowany publiczny system szkoleń służących uzupełnianiu kompetencji dorosłych (*continuing vocational training*, CVT). W Polsce właściwie nie istnieje systemowe rozwiązanie problemu upskillingu. Kryterium systemu nie spełnia bowiem skromny Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS), w niewielkim stopniu wspomagany szkoleniami bezrobotnych i biernych oraz konkursami ze środków europejskich.

Budowanie od podstaw jest zasadne. *Status quo* (powstrzymanie się od głębszej interwencji publicznej) będzie utrzymywać niekorzystny stan zdiagnozowany wcześniej: szkoleń relatywnie rzadkich, koncentrowanych w większych podmiotach i dziedzinach, w których konkurencja jest najwyższa. Będzie zatem powiększała lukę między produktywnością firm mniejszych i większych, utrudniała realizację sprawiedliwej społecznie modernizacji polskiej gospodarki, utrwał deficyty wykwalifikowanych pracowników, bo dla pracodawców ryzyko efektu gapowicza nie będzie dostatecznie zmitygowane.

Wśród kluczowych cech systemu CVT z perspektywy pracodawcy znajdują się:

1. komponent informacyjno-promocyjny

Brak wiedzy na temat możliwości, jakie płyną z podnoszenia kwalifikacji dla pracowników i pracodawców, jest jednym z największych hamulców dla polskiej gospodarki. Przyczynia się on do istnienia równowagi, w której zainteresowane strony preferują *status quo* i nie odczuwają potrzeby zmiany. Dotychczas kampanie społeczne, informacyjne i promocyjne, stosowano w Polsce w niewielkim stopniu. Tymczasem w wielu krajach OECD było to standardowe narzędzie promujące podnoszenie kwalifikacji jako takie, a także rozwiązania kierowane do wybranych grup społecznych i zawodowych, konkretne programy rządowe, czy umiejętności warte rozwijania (począwszy od podstawowych i ponadczasowych po będące w danej chwili w cenie na rynku pracy) (OECD 2019).

2. objęcie systemem wszystkich pracodawców prywatnych

Obecnie wsparcie kształcenia dla pracujących odbywa się w ramach bardzo ograniczonej procedury konkursowej KFS i ewentualnie w ramach konkursów EFS. Międzynarodowe statystyki nie pozostawiają wątpliwości, że nawet najwięksi polscy pracodawcy szkolą mniej i mniej intensywnie niż w UE, czego negatywne konsekwencje odczuwają pracodawcy i pracownicy. Stworzenie systemu publicznego pozwala na zrównanie szans na dokończenie w

miejscu pracy, które pracodawcy umożliwiłaby stabilizację kadry oraz konkurowanie o coraz bardziej zaawansowane zlecenia, a pracownikowi - wyższe zarobki. Jest narzędziem rozwoju gospodarki i tak powinien być postrzegany.

Objęcie systemem wszystkich pracodawców prywatnych może rozwiązać jeszcze jeden problem - obaw o wystąpienie efektu gapowicza. Obecnie notujemy równowagę, w której mało pracodawców szkoli, bo wielu się obawia, że przeszkolony pracownik zmieni pracodawcę i zwrot z inwestycji nie nastąpi. Można sobie wyobrazić jednak równowagę, w której dużo pracodawców szkoli - wówczas ryzyko, że pracownik zmieni pracodawcę jest akceptowalne, bo mobilność następuje zarówno od szkolącego, jak i do szkolącego pracodawcy.

3. stworzenie publicznego systemu doszkalania zawodowego

Publiczny charakter systemu oznacza, że państwo jest gwarantem trwałości i jakości ram systemu. W obecnych warunkach nie ma bowiem możliwości, by taki system był przedmiotem ogólnokrajowego porozumienia partnerów społecznych. Publiczny charakter nie oznacza, że dostawcy usług szkoleniowych są podmiotami publicznymi, ani wyłącznie publicznego finansowania. Publiczny system powinien jednak wiązać wykonywane zadania z osiągnięciem ważnych celów rozwojowych gospodarki.

4. przepływ informacji między systemem dla pracowników a systemem dla bezrobotnych i biernych zawodowo (organizowanym przez pup)

Na najbardziej fundamentalnym poziomie, w obu systemach chodzi o to, by nabyte podczas szkolenia kompetencje umożliwiły pozyskanie i utrzymanie produktywnego zatrudnienia. Jedyne co je zasadniczo różni, to źródło finansowania. Przepływ informacji umożliwia efektywną kosztowo alokację zasobów w gospodarce - wiedza nabywana przez szkolonego bezrobotnego może zapełnić wakat, a pracodawcy umożliwi przeszkolenie w innym obszarze. Ograniczona liczba szkoleń zleczanych przez pup-y powoduje, że ryzyko „nadużywania” systemu przez pracodawców jest nikłe.

5. pozostawienie pracodawcy decyzji o kierunkach kształcenia

System powinien określić cel, zasady finansowania i udzielania wsparcia oraz zasady świadczenia usług szkoleniowych, ale nie powinien ingerować w kierunki kształcenia. Pracodawcy mają najlepszą wiedzę, jakie deficyty blokują rozwój firmy - i przy odpowiednich mechanizmach finansowania - można spowodować, by dokonywali racjonalnych finansowo decyzji.

6. minimum biurokracji

Już sam proces diagnozy popytu i analizy oferty szkoleniowej jest czasochłonny - zwłaszcza jeśli towarzyszy mu współpłacenie przez pracodawcę. Ze statystyk wyłania się obraz, że polskie firmy - zwłaszcza mniejsze podmioty - nie mają do tego zasobów. Jeśli więc uczestnictwo będzie wymagało znacznego obciążenia biurokratycznego, nie przyniesienie oczekiwanych skutków - dla tych, którzy powinni nadrobić lukę najszybciej, program nie będzie miał atrakcyjnej oferty.

7. system nie powinien zastępować edukacji szkolnej, ani wstępnego szkolenia zawodowego

Ocena pracodawców co do przygotowania człowieka przez system edukacji do wejścia na rynek pracy, najczęściej nie jest wysoka. System CVT nie ma służyć nadrabianiu tych braków. Jest w większym stopniu nakierowany na pracowników, którzy edukację szkolną mają już za sobą, a uzupełnienie lub podniesienie kompetencji jest potrzebne w celu zwiększenia produktywności, zmniejszenia ryzyka utraty pracy czy wczesnej dezaktywizacji, a także rozwoju przedsiębiorstwa.

8. system powinien opierać się na współfinansowaniu, choć z wyjątkami

Co do zasady jedynym mechanizmem, który gwarantuje racjonalność wyboru bez mechanizmu kolejkowego lub nadmiernej biurokratyzacji, jest współfinansowanie. Ważne jest jednak to, aby współfinansowanie nie było barierą nie do przejścia dla firm, które już obecnie nie szkolą z powodów finansowych. Z tej perspektywy system mógłby składać się z dwóch komponentów - jednego, w którym występuje współfinansowanie i pewność uzyskania finansowania, i drugiego, o charakterze konkursu grantowego, w którym należy dopełnić większych obowiązków.

9. system powinien zawierać komponent ewaluacyjny, tworząc bodźce do korzystania z najlepszych (a nie najtańszych) usług szkoleniowych

Obecność komponentu ewaluacyjnego może być postrzegana jako biurokracja, jednak jej celem jest systematyczna poprawa skuteczności oraz efektywności kosztowej szkoleń. Stanowi krok w stronę systematycznej diagnozy potrzeb (co do treści czy formuły doksztalcania), pozwala zidentyfikować dobre i złe praktyki. Większa świadomość zlecającego szkolenia działa na rzecz promowania usług szkoleniowych wysokiej jakości.

10. wsparcie państwa w tworzeniu i utrzymaniu platformy wymiany informacji o istniejących usługach szkoleniowych oraz ich wynikach

Platforma wymiany informacji pełni dwie role: po pierwsze, eliminuje asymetrię informacji oraz obniża ryzyko po stronie pracodawcy, bo legitymizuje zarejestrowane tam podmioty oraz podnosi rangę umieszczanych tam ocen; po drugie, eliminuje błąd koordynacji - nie ma potrzeby tworzyć kilku komercyjnych platform dostarczających niepełnej informacji, ani sięgać do nich w celu znalezienia adekwatnej oferty. Taką platformą mogłaby być Baza Usług Rozwojowych PARP.

4. DOBRE PRAKTYKI REKOMENDOWANE ORGANIZACJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Reprezentatywna organizacja pracodawców ma realny wpływ na wyrównywanie pozycji zawodowej kobiety na rynku pracy. Dwoma głównymi kanałami oddziaływania są:

1. wpływ na prawodawstwo poprzez Radę Dialogu Społecznego, co oznacza m.in. wnoszenie pod obrady propozycji nowych aktów prawnych i modyfikacji starych, które dotyczyły szkolenia pracowników w miejscu pracy oraz prowadzenie analiz rozwiązań pod kątem bodźców do organizowania i finansowania szkoleń; rozwiązania istotne dla lokalnych rynków pracy mogą być procedowane przez Wojewódzkie RDS.

2. promowanie rozwiązań sprzyjających upowszechnianiu szkoleń w miejscu pracy poprzez działania informacyjno-komunikacyjne, promowanie standardów, ich nagradzanie oraz organizację szkoleń, w których pracownicy na polecenie pracodawcy mogliby brać udział.

W ostatnich 20 latach kraje rozwinięte wypracowały szereg rozwiązań efektywnie zwiększających dostęp do kształcenia ustawicznego. Wybrane z nich, które warto rozważyć przy konstruowaniu polskiego programu, przytaczamy poniżej.

Studium przypadku: projektowanie systemu kształcenia ustawicznego - OECD Skills Strategy Dashboard

OECD jest organizacją promującą rozwój społeczno-gospodarczy. W swoich raportach analitycznych wiele uwagi poświęca kwestiom zatrudnienia i kwalifikacji. W publikacji *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future* wskazuje na 5 priorytetów dla polityki publicznej, aby tworzyć skuteczny ekosystem kształcenia ustawicznego:

1. podnoszenie aspiracji (tworzenie wizji i wspieranie świadomych wyborów);
2. dostarczanie dobrych podstaw w toku edukacji powszechnej;
3. dbałość o finansową dostępność kształcenia ustawicznego (system finansowania);
4. dbałość o widoczną obecność i premiowanie kształcenia ustawicznego (wspieranie systemów walidacji i certyfikacji);
5. dbałość o dostępność i istotność działań (odpowiedź na potrzeby uczących się i pracodawców).

Źródło: OECD (2019)

Studium przypadku: narzędzia ekonomii behawioralnej na rzecz upowszechnienia kształcenia ustawicznego wśród zdeprywowanych gospodarstw - wyniki eksperymentów w USA

Narzędzia ekonomii behawioralnej są coraz częściej wykorzystywane w polityce publicznej. Okazują się być użyteczne w tych obszarach, w których należy walczyć z krótkowzrocznością uczestników systemu, aby uchronić ich przed negatywnymi, ale odroczonymi skutkami - np. w przypadku niedostatecznych oszczędności emerytalnych (np. KiwiSaver w Nowej Zelandii). Te cechy dzieli kształcenie ustawiczne - z perspektywy państwa, kształcenie ustawiczne zmniejsza prawdopodobieństwo konieczności wsparcia społeczną osób o niedostatecznych kompetencjach oraz lukę w wysokości świadczenia emerytalnego, zaś inwestycja w wiedzę przekłada się na dochody indywidualne, wyższą bazę podatkową i wyższy produkt.

W USA użyto tej metody w celu oceny skłonności do (odpłatnego i kosztownego w lokalnych warunkach) studiowania przez osoby o niskich dochodach. W toku eksperymentu zidentyfikowano, że uzyskanie informacji i bezpośredniego wsparcia w wypełnianiu dokumentów dotyczących dofinansowania nauki zwiększa szanse na edukację nawet o 42% w porównaniu do zerowego

wsparcia. Jednocześnie, samo informowanie okazało się nie przynosić efektu (brak statystycznej istotności).

Eksperyment ten sugeruje, że państwo - mając wytypowane grupy szczególnie wymagające interwencji - powinno wyasygnować dodatkowe środki na znoszenie barier skutecznego doprowadzania do rozpoczęcia (a prawdopodobnie również ukończenia) kształcenia. To istotne w kontekście np. nadchodzącej transformacji polskiego górnictwa czy automatyzacji eliminującej szereg prostych zajęć.

Źródło: OECD (2019)

Studium przypadku: system wzajemnego uznawanie kompetencji - EVC (*Erkenning van Verworven Competenties*)

EVC jest powołanym w 2004 r. w Holandii ogólnokrajowym systemem uznawania kompetencji nabytych przez pracowników w szkołach, uczelniach, w miejscach pracy, w domu etc. System funkcjonuje na zasadzie dobrowolności i wiąże się z poniesieniem starającego się o certyfikację pracownika opłaty w wysokości ok. 1000-1500 euro netto (w zależności od ceny usługi szkoleniowej), która później może być odliczona przez beneficjenta od dochodu. Taki certyfikat, po potwierdzeniu przez prywatne i publiczne instytucje (w tym dwóch ministerstw, edukacji, kultury i nauki oraz pracy i spraw społecznych), poświadcza posiadanie wybranych umiejętności i kompetencji przez pracownika.

System EVC został powołany w 2000 r. jako element wdrożenia Strategii Lizbońskiej i bez większych zmian funkcjonował aż do reformy w 2016 r. W obecnym kształcie potencjalni beneficjenci mogą skorzystać z EVC na dwa sposoby. W ścieżce rynku pracy zdobyty certyfikat wiedzy, umiejętności i kompetencji jest sposobem na awans zawodowy i może być wykorzystany na rozmowie kwalifikacyjnej lub przy budowie planu rozwoju zawodowego. W ścieżce edukacyjnej certyfikat przyznawany jest przez instytucję edukacyjną na wniosek zgłaszającego się obywatela.

Podobne systemy funkcjonują m.in. we Flandrii oraz w Portugalii (*Sistema Nacional de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências - RVCC*).

Źródło: OECD (2019), EVC Centrum Nederland

Studium przypadku: partycypacja partnerów społecznych w kształceniu ustawicznym - UnionLearn UK

UnionLearn to przedsięwzięcie prowadzone i organizowane przez brytyjskie zrzeszenie związków zawodowych (*Trade Union Council, TUC*), którego głównym celem jest upowszechnianie kształcenia ustawicznego wśród członków związków zawodowych, w szczególności w ich miejscach pracy. Inicjatywy szkoleniowe brytyjskich związków zawodowych datują się na pierwsze lata powojenne, ale największego momentum nadała mu konieczność dostosowania się do wprowadzanych przez rządy lat 70-tych regulacji w zakresie BHP, zdrowia i organizacji zatrudnienia. W latach 90-tych nawiązano współpracę z organizacjami pracodawców w ramach przedsięwzięć typu *Bargaining for*

Skills, a w 1998 r. powołano związkowy fundusz szkoleniowy. Częścią inicjatywy UnionLearn jest również rekrutacja i szkolenie związkowych ambasadorów kształcenia (*Union Learning Representatives*, TLR).

Współcześnie w ramach sieci UnionLearn co roku szkoli się ok. 30 tys. przedstawicieli związków zawodowych, a na przestrzeni ostatnich dwóch dekad przeprowadzono 550 projektów szkoleniowych obejmujących 57 różnych związków zawodowych. Pozwala to co roku uczestniczyć w szkoleniach i kursach ok. 250 tys. pracownikom. Obszary, w których UnionLearn jest aktywne to m.in. wykluczenie cyfrowe, organizacja praktyk zawodowych, identyfikacja i przezwycięzanie barier kształcenia ustawicznego, współpraca z pracodawcami, poprawa umiejętności językowych (zarówno w języku angielskim, jak i w językach obcych), a także wdrażanie publicznych instrumentów wsparcia kształcenia ustawicznego.

Źródło: OECD (2019), UnionLearn

Studium przypadku: dbałość o dostępność i istotność działań - Łotwa

W ramach reformy systemu kształcenia ustawicznego na Łotwie na początku 2017 r. powołano do życia nową instytucję, której zadaniem jest zarządzanie polityką edukacyjną w obszarze kształcenia osób dorosłych. Rada zarządcza kształcenia ustawicznego (PIPP - Pieaugušo Izglītības Pārvaldības Padome) jest ciałem, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministerstw, samorządów, pracodawców, systemu edukacji, centrów kształcenia dorosłych i NGOs. Rada ta ma pięć statutowych funkcji:

1. przegląd i ocena priorytetów w kształceniu ustawicznym, uwzględniające informacje z rynku pracy, sygnały od interesariuszy w zakresie braków kompetencyjnych i zapotrzebowania na szkolenia, prognozy podaży i popytu na pracę, itp.;
2. identyfikacja priorytetowych grup zawodowych i sektorów;
3. akceptacja treści programów szkoleniowych;
4. alokacja funduszy;
5. regularna ewaluacja działań w zakresie polityki kształcenia ustawicznego.

Źródło: OECD (2019), Likumi (bd.)

5. FUNDUSZ PODNOSZENIA KOMPETENCJI I KWALIFIKACJI

W tym rozdziale prezentujemy propozycję Funduszu Podnoszenia Kompetencji i Kwalifikacji (FPKiK) - instrumentu zaproponowanego w 2018 roku przez Konfederację Lewiatan, stanowiącego dopełnienie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (za: Buchholtz 2018):

- **cel:** finansowanie szerokiego spektrum działań służących podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji pracowników (lub przyszłych pracowników) zgodnie z potrzebami pracodawcy; zgodność z potrzebami pracodawcy oznacza koncentrację na umiejętnościach związanych z realizacją zadań przy stanowisku pracy, w mniejszym - kompetencji osobistych i

interpersonalnych; zakres celów powinien być przedmiotem obligatoryjnych konsultacji z przedstawicielami pracowników;

- **zakres wydatków:** diagnoza potrzeb, szkolenia, egzaminy, badania lekarskie, ubezpieczenie oraz inne uzasadnione koszty;
- **finansowanie:** z dwóch źródeł: (1) poprzez pozostawienie w firmowym FPK części składki na Fundusz Pracy (FP) oraz (2) ze środków własnych pracodawcy. Zakłada się, że z dotychczasowych 2.45% składki na FP, 1.75 pp. zasili FPK (ok. 70%), natomiast współfinansowanie przez pracodawców wyniesie dodatkowe 20% środków zakumulowanych ze składek FP, wprowadzanych warunkowo do finansowanych szkoleń, oraz koszt alternatywny; zakłada się, że po 2 latach niewykorzystane środki FPK zostają zwrócone do FP, oraz że finansowanie podnoszenia kompetencji nie może dublować się z Krajowym Funduszem Szkoleniowym (KFS).

FPKiK nie byłby wyjątkiem w Europie - wręcz przeciwnie. Narzędzia ogólnodostępne, finansowane ze składek pracodawców, z jednolitą składką i mechanizmem dyscyplinującym do racjonalności wydatkowania środków są w UE regułą. Trwały fundusz o istotnej skali to czytelny sygnał wysokiego priorytetu nadawanego kształceniu ustawicznemu. To także rosnące prawdopodobieństwo, że przeszkoleni zostaną pracownicy o większych deficytach. W przeciwieństwie do konkursów, fundusz stabilizuje źródła finansowania i przez wzgląd na swoją przewidywalność pozwala na dokonywanie planów w horyzoncie 2-3 lat. Ponadto, konsultacje pracodawcy z przedstawicielami pracowników sprzyjają poprawie jakości dialogu społecznego.

Obecność FPKiK to szansa na odzyskanie środków z finansowanego przez pracodawców Funduszu Pracy dla rynku pracy⁵. W oszacowaniach na 2019 rok wskazywano, że z perspektywy 50-osobowego przedsiębiorstwa, FPKiK wraz z dopłatą pracodawcy daje ok. 55 tys. złotych w roku na podnoszenie kwalifikacji pracowników, co oznacza budżet na pracownika na poziomie 1107 złotych rocznie (Tabela 1). Analiza ofert szkoleniowych ujawnia, że oznacza to realną możliwość przeszkolenia co czwartego pracownika w firmie. W horyzoncie dwóch lat, kiedy środki nie ulegają umorzeniu, przeciętnie połowa pracowników dostałaby szansę podniesienia kompetencji lub kwalifikacji - liczba nieporównywalnie wyższa niż obecnie.

Tabela 1. Fundusz Podnoszenia Kompetencji i Kwalifikacji - skutek dla firm

liczba pracowników	10	25	50	150	250	500
przeciętne wynagrodzenie [PLN]	3720	3720	4392	4392	5003	5003
roczny fundusz płac [PLN]	446400	1116000	2635200	7905600	15009000	30018000
całkowity budżet (odpis z FP i dopłata pracodawcy) [PLN]	9374.40	23436.00	55339.20	166017.60	315189.00	630378.00
dwuletni całkowity budżet [PLN]	18748.80	46872.00	110678.40	332035.20	630378.00	1260756.0
budżet na pracownika [PLN]	937.44	937.44	1106.78	1106.78	1260.76	1260.76
dwuletni budżet na pracownika [PLN]	1874.88	1874.88	2213.56	2213.56	2521.52	2521.52

⁵ - FP obecnie jest regularnie drenowany na cele nie związane z rynkiem pracy (dopłata państwa do PPK, program „Za życiem” itd.). Jak pokazano w (Buchholtz 2018), projekt FPKiK na 2019 rok absorbował środki, które w praktyce i tak nie zostałyby wydane na cele rynku pracy. Z tej perspektywy projekt nie tworzy zagrożenia dla budżetu, natomiast ma nie niższą stopę zwrotu z zainwestowanej złotówki niż obecne zastosowania. Realizuje również inne cele, jak poszerzenie bazy podatkowej czy promocja legalnego zatrudnienia w pełnej wysokości wynagrodzenia.

ŹRÓDŁA

Bilans Kapitału Ludzkiego (2020), Bilans Kapitału Ludzkiego 2019. Rozwój kompetencji – uczenie się dorosłych i sektor rozwojowy, PARP, Warszawa.

Buchholtz S. (2018), *Fundusz Podnoszenia Kompetencji i Kwalifikacji - analiza ekonomiczna skutków wprowadzenia regulacji*, raport techniczny Konfederacji Lewiatan.

Eurofound/CEDEFOP (2019), European Company Survey 2019, baza danych jednostkowych z badania

Eurofound/Cedefop (2020), *European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential*, European Company Survey 2019 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

EVC Center Nederlands (bd.), <https://www.evc-centrum-nederland.nl>

Likumi (bd.), <https://likumi.lv/ta/id/281992-par-pieauguso-izglitiba-parvaldibas-modela-ieviesanas-planu-2016-2020-gadam>

OECD data (bd.), <https://data.oecd.org/>

OECD (bd.), *Adult Learning*, <https://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/>

OECD (2019), *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*, OECD.