Wchodząca od października w życie ustawa „Aktywny rodzic”, zwana niefortunnie „babciowym”, kontynuuje pożądaną politykę poprzedniego rządu wpierania rodziców, wychowujących najmłodsze potomstwo. To krok w dobrym kierunku i należy docenić, że w polityce społecznej mamy kontynuację.

Już od 1 października rodzice najmłodszych dzieci (w wieku 12-36 miesięcy) będą mogli ubiegać się o nowe świadczenia, mające wesprzeć ich w wychowaniu najmłodszego potomstwa. Przesądziła o tym wchodząca tego dnia w życie ustawa o tzw. babciowym, tj. ustawa z 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”.

Poniżej, w naszej analizie, prezentujemy opis wchodzących w życie zmian wraz z ich oceną.

CO PRZEWIDUJE USTAWA

Dlaczego takie rozwiązanie?

Ustawa przewiduje wprowadzenie 3 rodzajów świadczeń dla dzieci w wieku 12-36 miesięcy. Z tego dwa z nich są rozszerzoną kontynuacją wcześniej wdrożonych programów, tj. Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego (RKO) oraz dofinansowania opieki żłobkowej.

Dlaczego akurat wybrano ten okres życia dziecka? Bo wiek pomiędzy ukończeniem przez dziecko 1. roku życia, a jego trzecimi urodzinami jest bardzo newralgiczny z perspektywy podejmowania przez rodziców decyzji o potomstwie, na co od lat zwracają uwagę demografowie i eksperci. Jest tak dlatego, że w młodszym wieku – przez pierwsze 12 miesięcy życia dziecka – mamy w Polsce wdrożony płatny urlop macierzyński i rodzicielski (jeśli ktoś nie ma do nich prawa może pobierać tzw. świadczenie rodzicielskie w wysokości 1000 zł miesięcznie), a z kolei od 3. roku życia dziecka rodzice mają do dyspozycji coraz łatwiej dostępne przedszkola (wskaźnik uprzedszkolnienia dla dzieci w wieku 3-6 lat w Polsce przekracza 96%, Źródło GUS „Edukacja w roku szkolnym 2023/2024 (wyniki wstępne)”).

Czyli to właśnie okres od 12. do 36. miesiąca życia dziecka jest dla wielu rodziców dużym wyzwaniem finansowym i organizacyjnym – ze względu na wciąż istniejące,

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

choć szybko malejące (patrz poniżej), braki w opiece instytucjonalnej, ale również preferowany często model opieki osobistej lub niani.

Stąd należy pozytywnie oceniać interwencję ustawodawcy w tym obszarze. Na marginesie trzeba zauważyć, że ustawa „Aktywny rodzic” została przyjęta przez Sejm niemal jednogłośnie.

Trzy świadczenia

Nowe rozwiązania przewidują wdrożenie:

1. Świadczenia „Aktywni rodzice pracy” (tzw. babaciowe) – wyniesie ono 1500 zł dla rodziny na jedno dziecko w wieku 12-36 miesięcy (1900 na dziecko niepełnosprawne). Warunkiem jego otrzymania jest praca obojga rodziców, którzy po pierwsze osiągają łącznie wynagrodzenie w wysokości co najmniej 100% minimalnej płacy, a po drugie każde z nich ma te płacę w wysokości co najmniej 50% tej wartości. Samotny rodzic musi osiągnąć jedynie warunek drugi (nie ma sprawdzania czy drugi z rodziców pracuje), choć musi zarabiać co najmniej 100% płacy minimalnej. Świadczenie obejmie także osoby prowadzące działalność gospodarczą (opłacających składki do ZUS), rolników (wystarczy ubezpieczenie w KRUS) i mundurowych.

Nie obowiązuje tutaj żadne kryterium dochodowe, a kryterium zatrudnienia ma być sprawdzane przez administrację w dostępnych bazach danych – głównie dotyczy to ZUS, który sprawdzi sam fakt opłacania składek oraz ich wymiar (rodzice nie będą załączali żadnych dokumentów).

Co ważne, rodzice sami zdecydują na co wydać te pieniądze, nie ma obowiązku zatrudniania opiekunki czy też wspomnianej babci do opieki nad dzieckiem. W ustawie jest natomiast przewidziane, że jeśli zdecydują się podpisać tzw. umowę uaktywniającą (np. z babcią dziecka czy nianią) budżet sfinansuje dodatkowo takiej opiekunce składki emerytalno-rentowe od kwoty 50% minimalnej pensji. Można w ten sposób podwyższyć jej emeryturę. Stąd zapewne nazwa babciowe, choć takie sytuacje będą pewnie rzadkie, a zmiany są o wiele szersze.

W zamierzeniu ustawodawcy takie rozwiązanie ma zachęcać rodziców małych dzieci do podejmowania zatrudnienia ze względu na obniżenie kosztów opieki nad małym dzieckiem w sytuacji gdy rodzice nie mają chęci/możliwości zapisania dziecka do żłobka/klubu dziecięcego/dziennego opiekuna (opieka instytucjonalna) i/lub

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

preferują aktywność zawodową i opiekę na dzieckiem innej osoby niż pozostawanie samemu w domu i sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Możliwa jest także sytuacja, że nie mogą tego zrobić ze względów finansowych z tytułu utraty dochodu jednego z rodziców po ukończeniu przez dziecko 1. roku życia w razie czasowej rezygnacji z pracy. Świadczenie ma pomagać rodzicom w powrocie do pracy i łączeniu jej ze sprawowaniem opieki.

2. Świadczenie „Aktywnie w żłobku” – wyniesie do 1500 zł miesięcznie na opłacanie czesnego za żłobek (jeśli niższe czesne to też odpowiednio niższe świadczenie). Pieniądze mają trafiać bezpośrednio na konto placówki sprawującej opiekę, ale jeśli pobiera ona czesne przekraczające wprowadzony przez ustawę limit (obecnie, do marca 2025 roku wynosi on 2200 zł) nie otrzyma dofinansowania. Wtedy cały koszt ponosi rodzic dziecka. Ma to blokować nadmierne podwyżki w placówkach, co należy ocenić pozytywnie, ze względu na dbałość o finanse publiczne.

Nowe świadczenie zastąpi obecnie obowiązującą dopłatę 400 zł miesięcznie na dziecko.

Wdrożenie tego rozwiązania oznacza de facto w większości przypadków niemal „darmowy” z punktu widzenia rodziców pobyt dzieci w żłobku (zapłacą za wyżywienie). Jest to mocna kontynuacja działań poprzedniego rządu, jeśli chodzi o tworzenie miejsc opieki nad małym dzieckiem, wprowadzaniem zachęt, by powstawały one w mniejszych ośrodkach oraz obniżaniem kosztów ponoszonych za tę opiekę przez rodziców.

Tabela 1 prezentuje liczbę miejsc opieki dostępnych od 2015 r. do 2022 roku. Widać, że w tym okresie liczba miejsc opieki w placówkach opieki wręcz eksplodowała – z 84 tys. do ponad 220 tys. W 2024 r. liczbę miejsc opieki Ministerstwo Rodziny wylicza już na blisko 240 tys. Stało się tak za sprawą przemyślanej i horyzontalnej polityki rządu – m.in. rozszerzenie programu Maluch+, duża nowelizacja przepisów ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, 3-krotne zwiększenie finansowania centralnego dla jednostek tworzących miejsca opieki.

Oznacza to, że jeśli odniesiemy to do liczby dzieci w wieku 1-2 lata w skali kraju już co 3. dziecko w tej grupie wiekowej ma zapewnioną opiekę w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. Jeszcze w 2015 r. na jedno miejsce przypadło aż 9 dzieci (patrz Tabela nr 1).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Tabela 1. Liczba miejsc opieki nad małym dzieckiem oraz dostępność miejsc w l. 2015-2022

3. Świadczenie „Aktywnie w domu” – dla rodziców decydujących się pozostać z małym dzieckiem w domu i sprawować nad nim osobistą opiekę w okresie 12-36 miesięcy ustawa przewiduje świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie na każde dziecko, bez kryterium dochodowego.

To świadczenie zastąpi znany obecnie Rodzinny Kapitał Opiekuńczy, jest de facto rozszerzeniem tego programu. RKO przysługiwało także w wysokości 500 zł miesięcznie przez 2 lata życia małego dziecka, ale tylko na drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Nowe świadczenie obejmie także pierwsze dziecko, co należy ocenić pozytywnie. Będzie ono rozłożone tylko na 24 miesiące, a nie jak RKO, które można pobrać także w wysokości 1000mc/12mc.

Ustawodawca przewidział zatem także świadczenie dla rodziców, chcących sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem, choć należy zauważyć, że jest ona wyraźnie niższe, niż dwa pozostałe świadczenia, co może świadczyć o pewnych preferencjach „zaszytych” w ustawie co do formy sprawowania opieki.

Wnioskowanie i koszty

Gdzie i w jakiej formie wnioski: Cały proces wnioskowania będzie odbywał się w pełni elektronicznie (kontynuacja dobrych rozwiązań wprowadzonych przez poprzedni rząd) m.in. w PUE ZUE, na portalu Empatia czy w bankowości elektronicznej. Nie będzie wydawanych decyzji administracyjnych (chyba, że ZUS odmówi przyznania świadczenia) co jest dużą oszczędnością i uproszczeniem wprowadzonym jeszcze przy wdrażaniu programu 500+.

ZUS sam ma sprawdzać w publicznych rejestrach wszelkie potrzebne informacje (np. czy rodzice pracują, czy dzieci chodzą do żłobka itp.) co jest dobrym rozwiązaniem, przerzucającym na administrację, a nie na rodzica, ciężar sprawdzenia potrzebnych danych (zamiast papierowych zaświadczeń).

To kontynuacja rozwiązań i filozofii wprowadzonej przez poprzedni rząd, który wdrażał maksymalną digitalizację procesów ubiegania się o świadczenia (m.in. doprowadzenie do wyłącznie elektronicznego wnioskowania o 500+, 300+, czy

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

RKO) oraz maksymalnie odciążał rodziców od obowiązków administracyjnych, związanych z ubieganiem się o świadczenia (znoszenie papierowych dokumentów).

Koszty: Trzy świadczenia z programu „Aktywny rodzic” i koszt ich obsługi przez ZUS będą finansowane z budżetu państwa i Funduszu Pracy. Ministerstwo Rodziny szacuje, że w pierwszym pełnym roku obowiązywania ustawy (2025 r.) wydatki na jej realizację wyniosą 8,975 mld zł (tj. ok. 0,25% PKB). Koszty obsługi świadczeń i ich wypłaty wyniosą 0,4% kwoty przeznaczonej na wypłatę.

OCENA ZMIAN

PLUSY +

Wchodząca w życie od października 2024 roku zmiana:

- jest szeroka i wielowymiarowa (3 świadczenia),
- kontynuuje kierunek „ułatwiania” życia rodzicom najmłodszych dzieci, co jest w polityce rodzinnej cenne (stałość rozwiązań),
- odpowiada na zapotrzebowanie rodziców i głosy ekspertów (trudność sprawowania opieki nad najmłodszymi dziećmi) w okresie po ukończeniu roku, przed wiekiem przedszkolnym (3 lata),
- daje wybór rodzicom, z którego świadczenia chcą skorzystać – mają elastyczność. Gdy pracują mogą pobierać 1500 zł, gdy wyślą dziecko do żłobka podobnie, jeśli zdecydują się zostać w domu też otrzymają świadczenie. Można w okresie dwóch lat życia dziecka korzystać z różnych rozwiązań, nie ma konieczności opowiedzenia się na początku i kontynuacji określnego świadczenia pod groźbą jego utraty w sytuacji zmiany planów życiowych,
- nie uzależnia wypłaty od kryterium dochodowego, choć limituje wsparcie żłobkowe, zapobiegając nadmiernym podwyżkom,
- podnosi świadczenie żłobkowe do 1500zł co oznacza często przejęcie opłat od rodziców przez budżet (tutaj pytanie czy nie jest to kwota za wysoka – zobacz MINUSY),
- wprowadza sporą zachętę dla samorządów (zwłaszcza mniej zamożnych) do tworzenia miejsc opieki – obecnie obawiają się one kosztów utrzymania placówek nie mając możliwości „przerzucenia” tych kosztów w postaci czesnego na rodziców. To ważne, bo wciąż ok. 40% gmin (zwłaszcza najuboższych) nie ma miejsce opieki nad małymi dziećmi,
- rozszerza RKO także na pierwsze dziecko,
- przewiduje digitalizację procesu wnioskowania i przyznawania świadczenia,

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

odciąża od obowiązków administracyjnych rodziców (kontynuacja polityki),
- kontynuuje politykę rodziną poprzedników – poprzedni rząd wprowadził powszechne wsparcie dla dzieci 500+, ogromnie zwiększył liczbę miejsc opieki w żłobkach, wdrożył RKO. To ważne bo polityka rodzinna potrzebuje długoterminowych rozwiązań i ten projekt wpisuje się w tę potrzebę.

MINUSY –

- zmiany bardzo wyraźnie preferują rodziców decydujących się na powrót do pracy albo skorzystanie ze żłobka (różnica w świadczeniu wynosi jego trzykrotność 500 vs. 1500), podczas gdy na rynku pracy nie mamy problemów z aktywnością zawodową kobiet w wieku rozrodczym (wysokie wskaźniki zatrudnienia). Może zatem pojawić się efekt tzw. pustego przebiegu, tj. rodzice i tak wracaliby do pracy, ale budżet poniesie koszty,
- demograficznie wcale taka preferencja dla PRACY/ŻŁOBKA nie musi być tak jednoznaczne korzystna jak wydaje się na pierwszy rzut oka, zwłaszcza w Polsce. Z perspektywy demografii preferowany model jest taki, by kobiety decydowały się dość szybko na 2. dziecko po 1. (nie opóźniały decyzji o kolejnym) bo daje to większe szanse na liczniejsze potomstwo, a bardzo wyraźna preferencja do szybkiego powrotu na rynek pracy może do tego zniechęcać. Wprawdzie wskaźniki zatrudnienia kobiet korzystnie korelują ze wskaźnikiem dzietności, ale w Polsce napięcie workizm vs familizm jest duże z przewagą dla kariery, co oznacza, że należy też budować przeświadczenie o „sukcesie życiowym” nie tylko na polu pracy, ale także rodziny,
- minusem może być także administracyjne sprawdzanie wymogu pracy – co na przykład gdy rodzic straci pracę w wyniku zwolnień grupowych i dodatkowo zostanie „ukarany” odebraniem 1500 zł na dziecko, może rodzić poczucie niesprawiedliwości,
- możliwe są też nadużycia fikcyjnych umów ze znajomymi, by otrzymać pomoc w formie składek na emeryturę.

OCENA OGÓŁEM/REKOMENDACJE: Projekt podchodzi do ważnego zagadnienia dylematu rodziców wychowujących najmłodsze dzieci, rozszerza RKO, podnosi dofinansowanie żłobka robiąc go przystępnym dla rodziców i zachęcając gminy oraz podmioty niepubliczne do tworzenia miejsc (redukuje bardzo istotnie dylemat kto je potem utrzyma).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Minusem jest duża różnica w świadczeniu dla pracujących/oddających dziecko do żłobka (1500 zł) w porównaniu do rodziców sprawujących osobistą opiekę (500 zł). Chodzi to zarówno o kwestie symboliczne (docenienie statusu rodzica, ważność pracy jaką wykonują oni w domu jak i demograficzne – zachęta do urodzenia 2. dziecka). Można było spłaszczyć nieco wysokość tych dwóch rodzajów świadczeń podnosząc świadczenie „Aktywnie w domu” do wysokości ok. 700 zł, a obniżając dwa świadczenia dla pracujących i oddających dziecko do żłobka do ok. 1200 zł. Dawałoby to rodzicom więcej wolnego wyboru jak zachowywać się na rynku, ale też dawało wyraźny sygnał, że urodzenie szybko 2. dziecka nie wiąże się ze stratą finansową (brak 1500 świadczenia i dochodu z pracy).

Ocena końcowa rozwiązania: 4

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].