

Aktywnie w pracy, żłobku i w domu: finansowe konsekwencje programu „Aktywny rodzic”

Komentarz CenEA 05/08/2024

Michał Myck

Artur Król

Monika Oczkowska

Założenia programu „Aktywny rodzic”

- Niniejszy Komentarz przedstawia skutki wejścia w życie Ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”.*
- Ustawa daje możliwość rodzicom dzieci w wieku 12 – 35 miesięcy otrzymywania jednego z trzech świadczeń:
 - „aktywni rodzice w pracy”,
 - „aktywnie w żłobku”,
 - „aktywnie w domu”.
- W konsekwencji przyjęcia ustawy uchylone zostały przepisy dotyczące tzw. rodzinnego kapitału opiekuńczego, czyli powszechnych świadczeń skierowanych do rodziców z drugim dzieckiem w wieku 12-35 miesięcy. Rodzinny kapitał opiekuńczy wypłacany był w wysokości 500 zł miesięcznie przez 24 miesiące lub w wysokości 1000 zł miesięcznie przez 12 miesięcy (rodziny mogły zatem otrzymać łącznie 12 000 zł na uprawnione dziecko).** Wycofane będzie również wsparcie w postaci obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, które przysługuje w wysokości do 400 zł miesięcznie.***



* Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP 12 czerwca 2024.

** Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym.

*** Ustawa z dnia z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3.

Elementy programu „Aktywny rodzic”

- Świadczenie „**aktywni rodzice w pracy**” przysługuje w wysokości **1500 zł*** miesięcznie na każde dziecko w wieku 12-35 miesięcy:
 - Oboje rodzice/opiekunowie z tytułu aktywności zawodowej muszą podlegać ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym od podstawy, której łączna wysokość wynosi nie mniej niż 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę, a podstawa składek ZUS każdego z nich nie może być niższa niż połowa minimalnego wynagrodzenia.**
 - Osoby samodzielnie wychowujące dziecko muszą podlegać ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od podstawy, której wysokość wynosi nie mniej niż minimalne wynagrodzenie.
- Świadczenie „**aktywnie w żłobku**” przysługuje rodzicom na dziecko w wieku 12-35 miesięcy, które uczęszcza do żłobka, klubu dziecięcego albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna do czasu ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia.*** Maksymalna wysokość świadczenia „aktywnie w żłobku” wynosi **1500 zł*** na dziecko, jednak nie więcej niż wysokość opłaty rodzica za pobyt w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.
- Świadczenie „**aktywnie w domu**” przysługuje rodzicom dzieci w wieku 12-35 miesięcy w wysokości **500 zł** miesięcznie, jeśli nie otrzymują oni świadczenia „aktywni rodzice w pracy” lub „aktywnie w żłobku”.



* 1900 zł w przypadku posiadania przez dziecko orzeczenia o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

** 30% minimalnego wynagrodzenia w przypadku korzystania z „Małego ZUS Plus”; przyjmuje się, że korzystanie z „ulgi na start” dla przedsiębiorców jest równoznaczne z 30%; w przypadku podlegania KRUS przyjmuje się, że podstawa wynosi 100%.

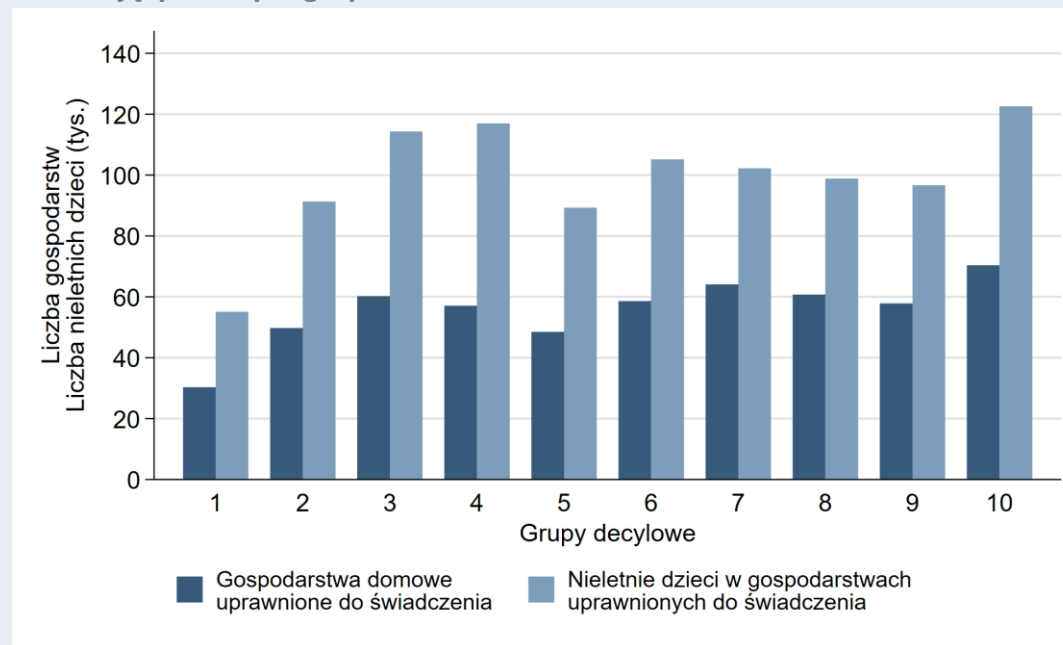
*** lub 4. rok życia w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym.

Liczba uprawnionych rodzin

W 2024 roku w Polsce będzie około 557 tys. rodzin uprawnionych do otrzymywania świadczeń w ramach programu „Aktywny rodzic”*:

- Na Wykresie 1 przedstawiono rozkład tych rodzin według ich sytuacji materialnej – w podziale na tzw. dochodowe grupy decylowe** - od najbiedniejszych do najbogatszych gospodarstw domowych. 5,4% dzieci w wieku 12-35 miesięcy (31 tys. dzieci) mieszka w gospodarstwach o najniższych dochodach, natomiast 12,6% (73 tys.) w tych z najwyższej grupy dochodowej.
- W rodzinach uprawnionych do otrzymywania wsparcia z programu „Aktywny rodzic” (rodzinach z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy) łącznie żyje 992 tys. dzieci w wieku poniżej 18 lat: najwięcej w gospodarstwach, których dochody plasują je w 3., 4. i 10. decylowej grupie dochodowej (około 120 tys. dzieci w każdej z nich).
- Według danych BBGD stopa zatrudnienia mężczyzn w rodzinach z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy wynosi 96%, a kobiet 59%.***

Wykres 1 Liczba gospodarstw domowych uprawnionych do wsparcia w ramach programu „Aktywny rodzic” i łączna liczba dzieci w wieku <18 lat mieszkających w tych gospodarstwach



* Analizy oparte są na danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych BBGD 2021, zindeksowanych do czerwca 2024 r. i przeważonych dla celów mikrosymulacyjnych. Dane zostały ponadto skorygowane względem zidentyfikowanych braków informacji o wynagrodzeniach dla grupy około 1600 osób aktywnych zawodowo.

** Grupy decylowe to dziesięć grup obejmujących po 10% populacji, od gospodarstw o najniższych dochodach do dyspozycji do gospodarstw najbogatszych (na podstawie tzw. dochodu ekwiwalentnego, czyli uwzględniając różnice w wielkości gospodarstwa domowego z zastosowaniem zmodyfikowanej skali ekwiwalentnej OECD).

*** Wyliczenia dla definicji zatrudnienia, które wymagane jest w celu uzyskania wsparcia w ramach programu „Aktywni rodzice w pracy”.

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (zindeksowanych do 06.2024 r.).

Korzyści rodzin wynikające z programu

- Na **Wykresie 2** przedstawiono wysokość wsparcia, na jakie liczyć mogą rodziny w ramach programu „Aktywny rodzic” w podziale na poszczególne jego elementy i dochodowe grupy decylowe:
 - Rodzinom kwalifikującym się zarówno do wsparcia w ramach świadczenia „Aktywnie w żłobku”, jak i „Aktywny rodzic w pracy” przypisano świadczenie „Aktywny rodzic w pracy”.*
 - Założono, że rodziny, które nie kwalifikują się do świadczenia „Aktywny rodzic w pracy”, ale mogą skorzystać ze świadczenia „Aktywnie w żłobku”** otrzymują je w maksymalnej wysokości 1500 zł.***
- Całkowite przeciętne korzyści dla rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy, uwzględniając wycofanie rodzinnego kapitału opiekuńczego oraz obniżenia opłat za pobyt dziecka w żłobku, przedstawiono na **Wykresie 3**. Wyliczenia zakładają brak zmian w zachowaniach rodzin pod względem decyzji na rynku pracy i zakresu korzystania z formalnej opieki nad dziećmi.
- W takim ujęciu program „Aktywny rodzic” przyniesie widoczne korzyści (przeciętnie) głównie rodzinom z górnej połowy rozkładu dochodów.



* Szacunki kosztów programu nie obejmują składek ubezpieczeniowych, które będą mogły być odprowadzane w imieniu opiekunów.

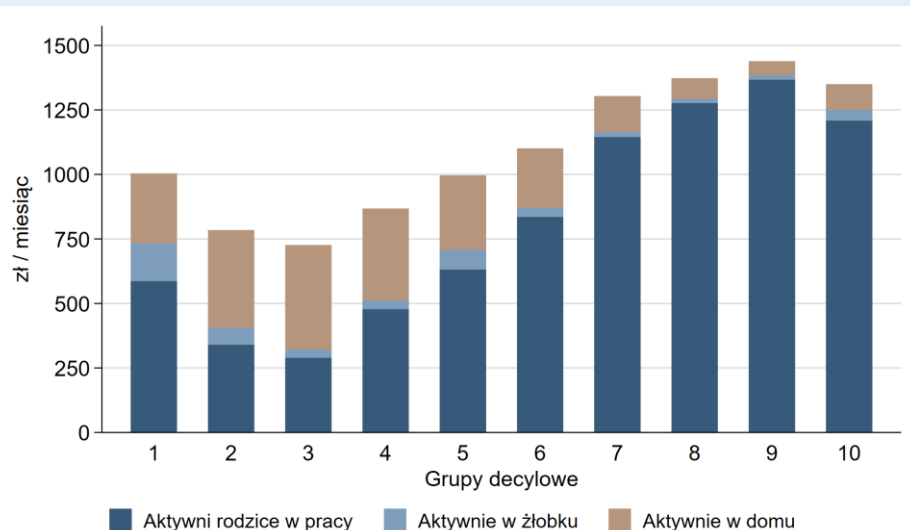
** Wśród rodzin, które nie kwalifikują się do uzyskania wsparcia w ramach „Aktywny rodzic w pracy” możliwość skorzystania ze wsparcia w ramach „Aktywnie w żłobku” przypisano 11 tys. rodzin deklarujących wydatki na opiekę formalną w danych BBGD oraz dodatkowo 5 tys. rodzin na podstawie modelu prawdopodobieństwa korzystania z tej formy opieki opartego na tych informacjach. Znacząca większość rodzin korzystająca z opieki w żłobku to rodziny, w których pracuje oboje rodziców.

*** 1900 zł w przypadku posiadania przez dziecko orzeczenia o niepełnosprawności.

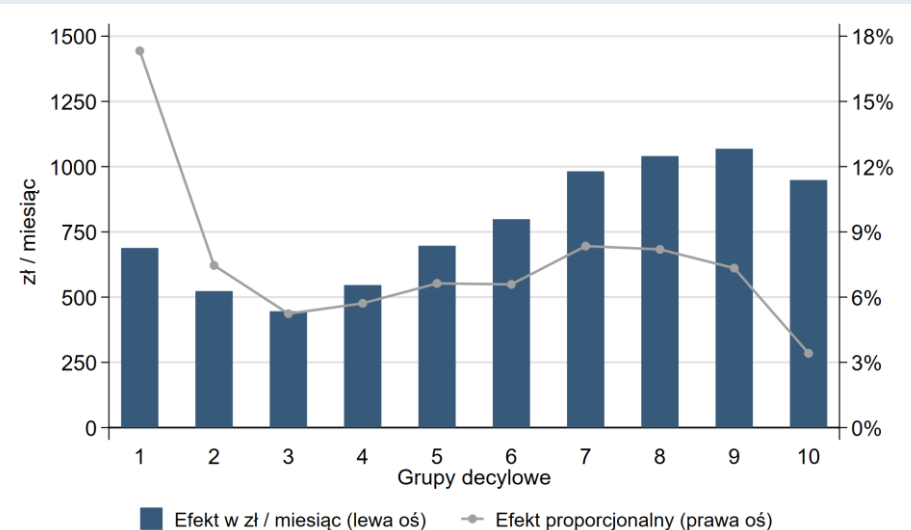
**** Wyliczenia uwzględniają wycofanie rodzinnego kapitału opiekuńczego oraz obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku.

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (zindeksowanych do 06.2024 r.).

Wykres 2 Przeciętna wysokość wsparcia w ramach programu „Aktywny rodzic” w podziale na jego elementy i grupy decylowe wśród rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy



Wykres 3 Przeciętne korzyści finansowe netto wynikające z programu „Aktywny rodzic” w podziale na dochodowe grupy decylowe wśród rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy ****



Koszt programu – symulacje zmiany zachowań rodziców

- Rodziny z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy mogą w różny sposób zareagować na bodźce, które tworzy program „Aktywny rodzic”:
 - Niepracujący rodzice mogą podjąć aktywność zawodową tak, by kwalifikować się do uzyskania wsparcia w ramach programu „Aktywni rodzice w pracy”.
 - Niepracujący rodzice mogą zdecydować się na skorzystanie z formalnej opieki nad dziećmi, aby kwalifikować się do uzyskania wsparcia za pośrednictwem świadczenia „Aktywnie z żłobku”.
- Według danych BBGD rodzin posiadających dzieci w wieku 12-35 miesięcy, które mogłyby zwiększyć wysokość wsparcia w wyniku podjęcia pracy przez niepracującego rodzica lub poprzez skorzystanie z opieki formalnej jest około 198 tys. W Tabeli 1 (nast. slajd) przedstawiono symulacje zmian w poziomie wsparcia w ramach programu „Aktywny rodzic” dla szeregu możliwych reakcji tych rodziców względem aktywności zawodowej oraz względem zakresu korzystania z formalnej opieki nad dziećmi. Każdy ze scenariuszy opiera się na założeniu innego poziomu proporcjonalnej zmiany zachowań wśród tych rodziców, przykładowo:
 - Scenariusz bazowy (0/0) - rodzice nie zmieniają swoich decyzji względem zatrudnienia i opieki formalnej.
 - Scenariusz (20/25) - dodatkowe 20% rodzin (spośród 198 tys.) decyduje się na wysłanie swoich dzieci do żłobka, a w dodatkowych 25% rodzin (spośród 198 tys.) niepracujące osoby podejmują pracę, co z kolei uprawnia je do skorzystania ze świadczenia „Aktywni rodzice w pracy”.*

* Reakcję na wprowadzenie programu oparto o model prawdopodobieństwa zatrudnienia kobiet wśród rodzin posiadających dzieci w wieku 12-35 miesięcy. Rodzinom, w których oczekiwana wartość prawdopodobieństwa jest najwyższa przypisano decyzję o podjęciu pracy, a tym o najniższych wartościach przypisano decyzję o wykorzystaniu opieki formalnej.

Koszt programu – symulacje zmiany zachowań rodziców

- W Tabeli 1 przedstawiono szacunki zarówno całkowitych rocznych kosztów **brutto** programu „Aktywny rodzic”, jak i całkowitych rocznych konsekwencji **netto** dla sektora finansów publicznych. Te ostatnie uwzględniają wycofanie rodzinnego kapitału opiekuńczego i obniżenia opłat za pobyt dziecka w żłobku, a także dodatkowe dochody budżetu z podatków i składek płaconych przez rodziców decydujących się na podjęcie pracy (w odpowiednich symulowanych scenariuszach).

Tabela 1 „Aktywny rodzic”: koszty brutto programu i koszty netto dla sektora finansów publicznych przy założeniu różnych reakcji rodziców na wprowadzenie programu

„Aktywnie w żłobku”	mld zł rocznie	„Aktywni rodzice w pracy”						
		0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%
0%	"brutto"	7.4	7.6	7.7	7.8	7.9	8.1	8.2
	"netto"	5.3	5.1	4.7	4.4	4.1	3.8	3.5
5%	"brutto"	7.6	7.7	7.8	8.0	8.1	8.2	8.3
	"netto"	5.4	5.2	4.9	4.6	4.3	3.9	3.6
10%	"brutto"	7.7	7.8	8.0	8.1	8.2	8.3	8.5
	"netto"	5.5	5.3	5.0	4.7	4.4	4.1	3.8
20%	"brutto"	7.9	8.1	8.2	8.3	8.4	8.6	8.7
	"netto"	5.8	5.6	5.2	4.9	4.6	4.3	4.0

- Choć w scenariuszach wyższej aktywności zawodowej rodziców koszty programu rosną, gdyż rośnie liczba rodzin uprawnionych do wsparcia w ramach „Aktywni rodzice w pracy”, to w związku z płaconymi podatkami i składkami bilans sektora finansów publicznych jest bardziej korzystny. Np. gdy pracę podejmie dodatkowe 20% niepracujących matek (40 tys.), roczny całkowity koszt programu dla finansów publicznych zmniejsza się z 5,3 do 4,1 mld zł rocznie.
- Z drugiej strony, większy odsetek rodzin korzystających z opieki w żłobku przekłada się na wyższe koszty programu z punktu widzenia bilansu sektora finansów publicznych.

Korzyści rodzin z programu – symulacje zmiany zachowań rodziców

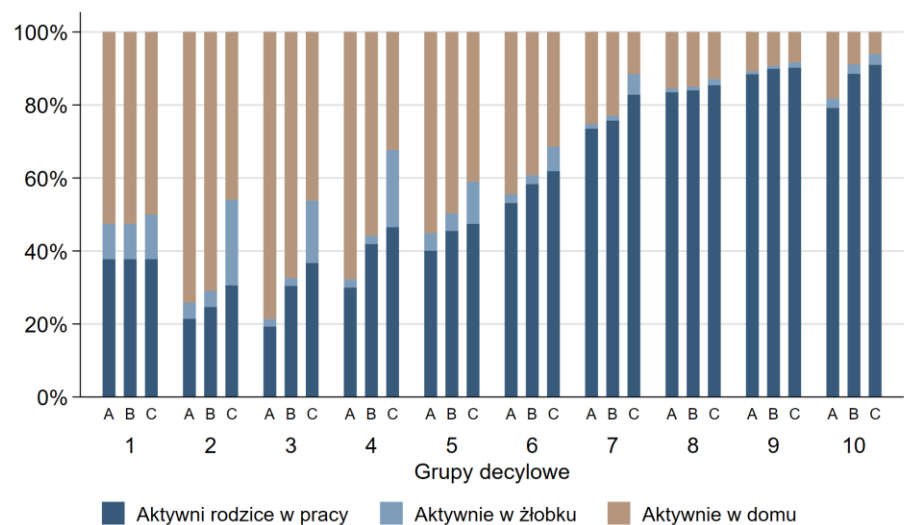
- Na Wykresie 4 przedstawiono strukturę wsparcia uzyskiwanego przez rodziny z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy w podziale na decylowe grupy dochodowe w trzech wybranych scenariuszach:
 - Scenariusz bazowy A zakłada brak zmian w zachowaniu rodziców zarówno względem zatrudnienia, jak i korzystania z opieki formalnej (scenariusz, dla którego wyniki pokazano na Wykresach 2 i 3).
 - Scenariusz B zakłada, że pracę podejmie dodatkowo 15% spośród niepracujących matek (30 tys.), przy niezmięnionej liczbie rodzin decydujących się na postanie swojego dziecka do żłobka.
 - Scenariusz C zakłada, że pracę podejmie dodatkowo 25% niepracujących matek (50 tys.), a dodatkowo 20% rodzin (40 tys.) otrzymujących w systemie bazowym świadczenie „Aktywnie w domu” skorzysta z opieki w żłobku.*
- Na Wykresie 5 pokazano, ile wyniosłyby przeciętne korzyści z programu „Aktywny rodzic” w scenariuszach A, B i C wśród rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy w podziale na dochodowe grupy decylowe.**



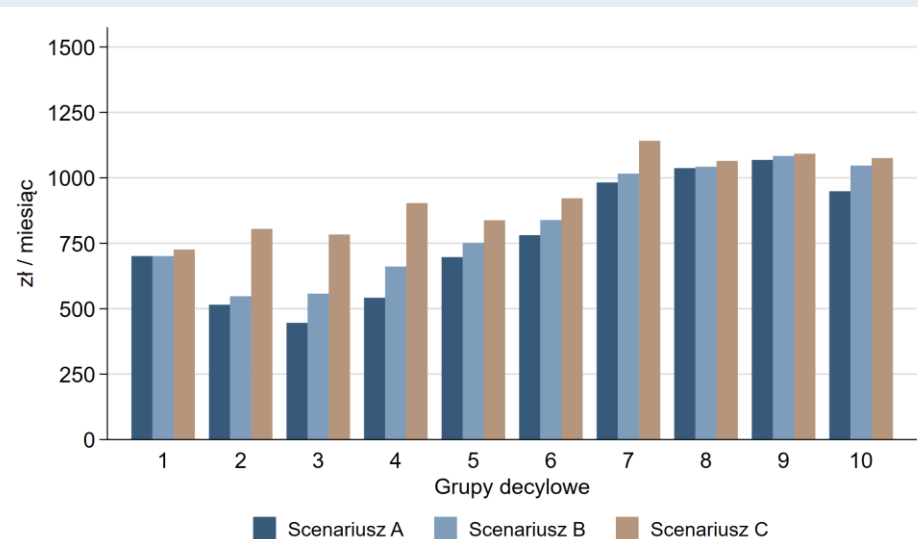
* Choć założenia odnośnie reakcji rodziców w scenariuszach B i C różnią się od siebie, ich koszt „netto” z punktu widzenia sektora finansów publicznych jest bardzo zbliżony (Tabela 1) i wynosi odpowiednio 4,4 mld zł rocznie i 4,3 mld zł rocznie.

** Korzyści przedstawione na wykresie obejmują wyłącznie zmiany w dochodzie do dyspozycji wynikające ze zmiany wysokości uzyskiwanych świadczeń (włączając wycofanie wsparcia w ramach rodzinnego kapitału opiekuńczego i obniżenia opłat za pobyt dziecka w żłobku). Nie obejmują dodatkowych dochodów będących efektem zatrudnienia podjętego w reakcji na program w symulowanych scenariuszach B i C.

Wykres 4 Scenariusze A, B i C: odsetek rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy korzystających z trzech elementów programu „Aktywny rodzic” w podziale na dochodowe grupy decylowe



Wykres 5 Scenariusze A, B i C: przeciętne korzyści finansowe rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy wynikające z programu „Aktywny rodzic”**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (zindeksowanych do 06.2024 r.).

Program „Aktywny rodzic”: Podsumowanie

- Program „Aktywny rodzic” wejdzie w życie 01.10.2024 roku i trafi do rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy. Składać się na niego będą trzy formy wsparcia: „aktywni rodzice w pracy”, „aktywnie w żłobku” i „aktywnie w domu”.
 - W naszej bazowej symulacji dwa pierwsze elementy programu oferujące wsparcie do 1500 zł* miesięcznie wspomogą 322 tys. rodzin, a świadczenie „aktywnie w domu” w wysokości 500 zł miesięcznie trafi do 236 tys. rodzin.
 - Całkowity koszt wszystkich trzech części programu wyniesie 7,4 mld zł rocznie, a korzyści netto uprawnionych rodzin (uwzględniając wycofanie rodzinnego kapitału opiekuńczego oraz dotychczasowych form dofinansowania pobytu w żłobku) wyniosą 5,3 mld zł rocznie.**
 - W największym stopniu na wprowadzeniu programu skorzystają rodziny z górnych grup rozkładu dochodu w związku z tym, że w tych rodzinach już teraz dwoje rodziców pracuje i/lub korzystają one częściej z formalnej opieki w żłobkach.
 - Proporcjonalnie najwyższe korzyści odniosą rodziny z najniższej grupy decylowej, wśród których duża część to rodziny prowadzące gospodarstwa rolne (i tym samym upoważnione do otrzymania wsparcia w ramach świadczenia „aktywni rodzice w pracy”). Przeciętnie dochody rodzin z pierwszej grupy decylowej wzrosną aż o 17,3%, choć należy podkreślić, że rodziny z tej grupy stanowią jedynie 5,4% wszystkich rodzin z dziećmi w wieku 12-35 miesięcy.



* 1900 zł w przypadku posiadania przez dziecko orzeczenia o niepełnosprawności.

** Zakładając brak zmian w zachowaniach rodzin pod względem decyzji na rynku pracy i zakresu korzystania z formalnej opieki nad dziećmi.

Program „Aktywny rodzic”: Podsumowanie

- Sukces programu w dużej mierze zależy będzie od reakcji tych rodzin, które dziś kwalifikują się wyłącznie do wsparcia w ramach świadczenia „aktywnie w domu”. W szczególności od tego, czy w wyniku możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia rodzice zdecydują się albo na podjęcie pracy przez niepracującego rodzica, albo na skorzystanie z formalnej opieki w żłobku:
 - Od podjęcia aktywności zawodowej przez niepracujących rodziców zależć będzie całkowity koszt programu z punktu widzenia bilansu sektora finansów publicznych: jeśli pracę podejmie co czwarta z niepracujących matek to koszt „netto” programu „Aktywny rodzic” spadnie z 5,3 mld zł do 3,8 mld zł rocznie.
 - W takiej sytuacji, nawet jeśli kolejne 20% rodziców kwalifikujących się obecnie tylko do wsparcia w ramach świadczenia „aktywnie w domu” skorzysta z opieki w żłobku (i tym samym – z wyższych świadczeń w ramach „aktywnie w żłobku”), koszt „netto” programu „Aktywny rodzic” dla sektora finansów publicznych wyniesie 4,3 mld zł i nadal będzie niższy od kosztu scenariusza bazowego (zakładającego brak zmian w zachowaniu rodziców).
 - Od zmian decyzji rodziców względem zatrudnienia i korzystania z opieki w żłobku zależć będzie również dystrybucyjny wpływ programu.

Program „Aktywny rodzic”: Podsumowanie

- Miarą sukcesu programu będzie również zmiana dostępności miejsc opieki formalnej w żłobkach dla dzieci w wieku 12-35 miesięcy. W Polsce obecnie jedynie 33,2% dzieci w tym wieku korzysta z tej formy opieki, która dostępna jest tylko w 53,5% polskich gmin (GUS 2022). Ważną rolę w zwiększaniu liczby miejsc opieki w żłobkach odegrają samorządy oraz równoległe programy wsparcia dedykowane tworzeniu większej liczby miejsc opieki dla najmłodszych dzieci.*
- W związku z istotną rolą decyzji o podjęciu pracy przez niepracujących rodziców dzieci w wieku 12-35 miesięcy dla krótko- i długookresowych korzyści potencjalnie płynących z programu „Aktywny rodzic”, rząd mógłby rozważyć stworzenie systemu aktywnego wsparcia rodziców uprawnionych do nowych świadczeń ze strony powiatowych urzędów pracy.
- Program „Aktywny rodzic” powinien być regularnie monitorowany pod względem jego wpływu na aktywność zawodową rodziców, zakres korzystania z opieki w żłobku, ogólną poprawę sytuacji materialnej rodzin z dziećmi, a także na zmiany w poziomie diety.

Bibliografia

- GUS 2022. Bank Danych Lokalnych. Odsetek dzieci w wieku 1-2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Żłobki i kluby dziecięce: miejsca ogółem.
- MRPiPS 2024. Maluch+. Można składać wnioski o dofinansowanie na utworzenie nowych żłobków. <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-mozna-skladac-wnioski-o-dofinansowanie-na-utworzenie-nowych-zlobkow>
- Ustawa z dnia z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, Dz.U. 2011 nr 45 poz. 235, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20110450235>
- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, Dz.U. 2021 poz. 2270, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002270>
- Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic", Dz.U. 2024 poz. 858, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000858>

Przedstawione analizy są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl) i zostały sfinansowane przez Swedish International Development Agency (SIDA) w ramach współpracy z Stockholm Institute of Transition Economics (SITE).

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2021 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za przedstawione wyniki i wnioski z nich płynące. Wnioski opierają się na obliczeniach przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu *SIMPL*.

CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez SITE i jest polskim partnerem FREE Network. Głównym kierunkiem badań naukowych CenEA są analizy na poziomie mikro, ze szczególnym uwzględnieniem badań rynku pracy, sytuacji materialnej gospodarstw domowych oraz procesu starzenia się populacji. CenEA jest polskim partnerem naukowym międzynarodowego projektu badawczego EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*.



Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA
ul. Cyfrowa 2, 71-441 Szczecin
www.cenea.org.pl
admin@cenea.org.pl