



**Uwagi do ustawy z dnia 17 listopada 2021 r.
o rodzinnym kapitale opiekuńczym**

I. Główne wnioski.

1. Rodzinny kapitał opiekuńczy sprzyja pluralizmowi form opieki nad dziećmi – rodzice mogą samodzielnie decydować o przeznaczeniu świadczenia na taką formę opieki, którą uznają za najodpowiedniejszą, co przesądza o jego pozytywnej ocenie.
2. Drugie z wprowadzanych form pomocy („dofinansowanie”), poza niższą wysokością, różni się od powyższego głównie ograniczeniem możliwości decydowania przez rodziców o tym na jaką formę opieki nad dzieckiem przeznaczą świadczenie. Takie ograniczenie należy ocenić negatywnie.
3. Rekomendowane poniżej zmiany pozwoliłyby na uproszczenie i zwiększenie klarowności obu świadczeń oraz uczynienie z nich filarów systemu wsparcia opieki nad małymi dziećmi.

II. Podstawowe założenia ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym.

Ustawa o rodzinnym kapitale opiekuńczym (dalej także: ustawa)¹ została opracowana jako realizacja założeń „Polskiego Ładu”, i stanowić ma kontynuację dotychczasowej polityki prowadzonej na rzecz rodziny². W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano ponownie - wcześniej taki cel przyświecał wprowadzeniu świadczenia 500+ - dążenie do łagodzenia negatywnych trendów demograficznych prognozowanych dla Polski³.

Ustawa wprowadziła dwa nowe rodzaje wsparcia dla rodziców wychowujących dzieci:

1) „rodzinny kapitał opiekuńczy” (dalej także RKO),

Rodzinny kapitał opiekuńczy przysługuje matce lub ojcu (względnie osobie wychowującej dziecko), na drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Wypłacany jest od ukończenia przez dziecko 12. miesiąca życia, aż do ukończenia przez nie 36. miesiąca życia (szczególny przypadek przewidziano w art. 4 ust. 5 dotyczącym dzieci przysposobionych). Kwota wsparcia została określona w art. 5 ust. 1 na 500 zł albo 1000 zł miesięcznie, w zależności od wyboru rodzica, któremu pozostawiono prawo decyzji co do tego, czy chce wsparcie otrzymywać przez 2 lata w niższej wysokości, czy też przez 1 rok w kwocie wyższej (por.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2270.

² Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 2 i 3.

³ Tamże, str. 3.

art. 5 ust. 2). W ustawie brak jest rozwiązań dotyczących waloryzacji świadczenia w oparciu o wskaźnik inflacji.

2) „**dofinansowania obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna**” (dalej także „dofinansowanie”).

Dofinansowanie to przysługuje „na dziecko, które uczęszcza do żłobka, klubu dziecięcego albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, jeżeli nie został przyznany na to dziecko rodzinny kapitał opiekuńczy”. Wprowadzone zostało w wyniku nowelizacji przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁴, w której dodano nowy rozdział 8a poświęcony tej formie pomocy⁵.

Samo wsparcie przysługuje w wysokości maksymalnie 400 zł miesięcznie, jednak nie więcej niż opłata ponoszona przez rodziców dziecka na rzecz placówki lub dziennego opiekuna⁶. Co również istotne, „dofinansowanie” nie jest wypłacane rodzicom, lecz bezpośrednio na rzecz podmiotu zapewniającego opiekę dziecku⁷.

III. Stan faktyczny – specyfika polskiego systemu opieki nad dziećmi do lat 3.

1. Przyjęty w Polsce model systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 cechuje się **daleko idącym etatyzmem**. Chociaż 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy wprowadzające ułatwienia w zakładaniu zróżnicowanych instytucji opieki nad dziećmi, w praktyce rodzice nadal pozbawieni są wpływu na to, jaka forma opieki nad małym dzieckiem zostanie dofinansowana. Wsparcie publiczne otrzymuje wyłącznie opieka instytucjonalna, w tym przede wszystkim żłobki.
2. W kontekście deklarowanych (w uzasadnieniu do projektu ustawy) celów demograficznych wypada zauważyć, że model etatystyczny realizowany jest przede wszystkim w krajach byłego ZSRR oraz dawnego bloku wschodniego, co w istotnym stopniu stanowi pozostałość ustawodawstwa i polityki społecznej epoki socjalizmu. Jego elementy występują w części państw zachodniej Europy, w tym w Niemczech. Doświadczenie tych i innych krajów pokazuje, że rozwijanie tego modelu i jednostronne zwiększenie inwestycji w opiekę żłobkową nie przekłada się na wzrost ogólnego współczynnika dzietności. Z kolei najwyższe w Europie wzrosty współczynnika dzietności obserwuje się w krajach realizujących istotne elementy założeń **modelu subsydiarnego**, a więc m.in. w Finlandii i we Francji.⁸

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 75 i 952.

⁵ Zob. art. 48 pkt 12 projektu ustawy.

⁶ Art. 64c ust. 5. ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dodawany na mocy art. 48 pkt 12 komentowanej ustawy.

⁷ Art. 64c ust. 6. ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dodawany na mocy art. 48 pkt 12 komentowanej ustawy.

⁸ red. T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz, *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Instytut na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris, 2018, s. 5.

Model subsydiarny opiera się na poszanowaniu autonomii rodziny i pozostawieniu jej, w zgodzie z zasadą pomocniczości, decyzji, jaka forma opieki nad małym dzieckiem jest objęta wsparciem. Prawodawstwo pozostawia istotny margines swobody w zakresie tworzenia instytucji opieki nad małymi dziećmi i przewiduje szeroki zestaw ich form.

3. Z koncentracją na wsparciu głównie opieki żłobkowej wiąże się szereg wątpliwości:
 - ✓ kosztowne jest utworzenie „miejsc” w żłobku (budowa infrastruktury);
 - ✓ kosztowne jest jego utrzymanie - średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w żłobku wynosił już w 2016 r. w Warszawie 1580 zł⁹, a przy uwzględnieniu kosztów amortyzacji infrastruktury aż 1626 zł;
 - ✓ zapotrzebowanie ma charakter sezonowy: „szczególne zapotrzebowanie na żłobki pojawia się w miejscach zamieszkiwanych w istotnym odsetku przez młode pary, które posiadają małe dzieci lub spodziewają się ich narodzenia, zwłaszcza na nowych osiedlach. Kiedy pary wychodzą z okresu intensywnego rodzenia dzieci, a w okolicach nie osiedlają się nowe, dostatecznie liczne pary, zapotrzebowanie na żłobki spada. (...) ok 17% z dostępnych miejsc w instytucjach opieki w roku 2019 i 2020 pozostawała niewykorzystana.”¹⁰
 - ✓ w praktyce żłobki tylko w umiarkowanym stopniu przejmują opiekę nad dziećmi od rodziców – dziecko formalnie zapisane do warszawskiego publicznego żłobka w pełnym wymiarze czasu w praktyce spędza w nim średnio jedynie 122 dni w roku;
 - ✓ literatura naukowa wskazuje, że żłobek może mieć niekorzystny wpływ żłobków na rozwój emocjonalny dzieci.¹¹
4. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, **koncentracja na rozwoju opieki instytucjonalnej powoduje, że finansowe wsparcie dociera jedynie do 20 proc. dzieci w 2. i 3. roku życia.** Tyle bowiem objętych jest instytucjonalną formą opieki.¹² Oznacza to, że mieszkańcy gmin wiejskich mają zdecydowanie bardziej utrudniony dostęp do opieki instytucjonalnej niż mieszkańcy miast, co często warunkowane jest względami obiektywnymi (zwłaszcza niewielką liczbą dzieci w stosownym wieku zamieszkujących daną gminę).

⁹ Z tego średnio 1322,50 zł miesięcznie było finansowane z budżetu miasta, pozostała część pochodzi z wpłat rodziców (na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy za 2016 r., Część II, s. 956 <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/9F7F3885-7845-4897-9DDC-192BCC134C29/1252523/KOMPENDIUMczII.pdf>, (dostęp: 05.07.2017), [za:] red. T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz, *Opieka nad dziećmi...* dz. cyt., s. 6.

¹⁰ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS) oraz Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Demograficznej (PRPD), *Strategia Demograficzna 2040*, 2021, s. 43.

¹¹ Por. cz. I rozdz. 5 („Wpływ żłobków na rozwój dzieci” i przywołana tam literatura) [w:] red. T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz, *Opieka nad dziećmi...* dz. cyt., s. 44 – 48.

¹² MRiPS oraz PRPD, *Strategia Demograficzna...* dz. cyt., s. 42.

IV. Uwagi

1. Ocena RKO

RKO stanowi rozwiązanie zbliżone do instytucji bonu opiekuńczego, której wprowadzenie Instytut Ordo Iuris postuluje od kilku lat. Zbliżone konstrukcyjnie rozwiązania funkcjonują w niektórych państwach europejskich, w tym we Francji, gdzie rodzice mają swobodę odnośnie do decyzji o przeznaczeniu środków finansowych w postaci bonu, mogąc wybrać zarówno kolektywne, jak i indywidualne formy opieki.

Wartość RKO wyraża się w szczególności w dwóch wymiarach. Po pierwsze, w jego aspekcie wolnościowym, sprzyjającym pluralizmowi form opieki nad dziećmi. Rodzice mogą samodzielnie zdecydować o przeznaczeniu świadczenia na taką formę opieki, którą uznają za najodpowiedniejszą tzn. mogą zdecydować o przeznaczeniu go na pokrycie opieki sprawowanej samodzielnie przez matkę lub ojca, na pokrycie kosztów sprawowania tej opieki przez babcię lub innego członka rodziny bądź przez nianię. Mogą także przeznaczyć RKO na pokrycie kosztów opieki sprawowanej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna.

Po drugie, jest szczególnie cennym rozwiązaniem dla mieszkańców obszarów wiejskich. Ci bowiem, w porównaniu do mieszkańców ośrodków miejskich, mają nieprównanie gorszy dostęp do infrastruktury opiekuńczej. Wynika to, jak wspomniano, często z obiektywnych względów jakimi jest nieznaczna liczba dzieci które miałyby zostać objęte opieką i wynikająca stąd nierentowność inwestycji w opiekę instytucjonalną na tych terenach.

Od bonu opiekuńczego, RKO różni się co najmniej w dwojaki sposób:

- **kręgiem adresatów:** bon opiekuńczy ma w założeniu służyć przede wszystkim pokryciu kosztów opieki nad dziećmi niekorzystającymi z form opieki finansowanych przez władze publiczne. Ogólnym założeniem bonu jest bowiem, by wsparcie otrzymali ci rodzice, którzy znajdują się niejako poza obecnie istniejącym systemem w zakresie, w jakim finansowany jest on ze środków publicznych. Rozwiązanie takie byłoby optymalne ze strony państwa (uniknięcie „podwójnego” finansowania niektórych placówek przez samorządy oraz z budżetu państwa w formie bonu) oraz rodziców, którzy mogą otrzymane środki wykorzystać na sfinansowanie tak opieki kolektywnej (prywatne żłobki oraz kluby dziecięce niefinansowane ze środków publicznych), jak i indywidualnej.

RKO odstępuje od tej zasady – kierowane jest także do osób korzystających z opieki finansowanej ze środków publicznych, co sprawia, że osoby takie otrzymują podwójne wsparcie: w formie dotacji do żłobka (większej w przypadku placówki publicznej,

mniejszej, jeśli w ogóle występującej, w przypadku prywatnej) oraz w formie samego świadczenia RKO.

- **wysokością świadczenia:** bon jest świadczeniem wyższym od RKO na tyle, że stwarza realną alternatywę dla opieki instytucjonalnej. Przykładowo, funkcjonujący w Czechach bon (pod nazwą kapitału macierzyńskiego) opiewa na kwotę 300 tys. koron (ok. 50,5 tys. zł) do elastycznego wykorzystania do osiągnięcia przez dziecko 4 roku życia. Jest to kwota ponad czterokrotnie wyższa od RKO.

Można wyrazić nadzieję, że RKO będzie w tą stronę ewoluował w przyszłości. Wskazane różnice nie przekreślają jednak ogólnej pozytywnej oceny Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego.

2. Ocena „dofinansowania”.

Poza odmienną wysokością obu rodzajów wsparcia (różnica 100 zł), podstawowym, praktycznym kryterium odróżniającym „dofinansowanie” od RKO jest **ograniczenie możliwości decydowania przez rodziców o tym na jaką formę opieki nad dzieckiem je przeznacza**.

Zwrócić należy uwagę, że kobiety w Polsce silnie preferują model opieki sprawowanej osobiście przez dłuższy okres czasu. Jedynie 28% potencjalnych matek chciałoby pozostać z dzieckiem nie dłużej niż 1 rok.¹³ W przypadku niemożności opieki sprawowanej osobiście, Polki zdecydowanie preferują opiekę przez inną, indywidualną osobę (78%). Szczególnie przez innych członków najbliższej rodziny, głównie przez babcię lub dziadka albo ojca.¹⁴ W przeciwieństwie do RKO, **„dofinansowanie” nie uwzględnia tych preferencji**. Zamiast – w zgodzie z zasadą poszanowania autonomii rodziny i zasadą pomocniczości – pozostawić rodzicom decyzję na jaką formę opieki nad małym dzieckiem przeznaczyć wsparcie, ogranicza jej zakres jedynie do żłobka, klubu dziecięcego lub dziennego opiekuna.

W konsekwencji, środki te **nie trafiają m.in. do rodziców jedynaków, którzy nie korzystają z form opieki w postaci żłobka, klubu dziecięcego lub dziennego opiekuna**, a sprawują samodzielnie lub przy pomocy krewnych albo niani opiekę nad dzieckiem. Ta grupa została wyłączona z możliwości partycypacji w tym rodzaju wsparcia. Ograniczenie możliwości wykorzystania „dofinansowania” jedynie do żłobka, klubu dziecięcego lub dziennego opiekuna może ponadto powodować określone **niedogodności praktyczne** i kreować sztuczne rozwiązania. W sytuacji bowiem posiadania większej liczby małych dzieci, z których drugie (kolejne) będzie np. pod osobistą opieką matki lub pod opieką niani, przepisy niejako

¹³ MRiPS oraz PRPD, *Strategia Demograficzna... dz. cyt.*, s. 40.

¹⁴ Tamże.

wymuszają na rodzicach objęcie pierwszego dziecka (starszego) opieką korzystającą z „dofinansowania”, pod rygorem utraty tego wsparcia. Zatem prawo nie będzie promowało powierzania opieki nad rodzeństwem w zbliżonym wieku jednej opiekunce.

Ponadto, tworzenie swoistego świadczenia, które „z definicji” kierowane jest wyłącznie na wsparcie kolektywnych form opieki nad dziećmi poniekąd wzmacnia model etatystyczny opieki nad najmłodszymi dziećmi, który jest modelem nieskutecznym z perspektywy celów demograficznych i wątpliwym z innych względów (*vide m.in. pkt III.3 powyżej*).

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, należy podnieść wątpliwość co do możliwej **rozbieżności „dofinansowania” z art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3**. Ustawa, do której ten rodzaj wsparcia został dodany określa bowiem formy opieki dla dzieci do 3 lat, zaś – jak wynika z art. 48 pkt 12 ustawy – samo wsparcie ma być należne dłużej.

V. Rekomendacje.

Różnica między RKO a „dofinansowaniem” sprowadza się do **a)** relatywnie niewielkiej różnicy (100 zł) w wysokości obu świadczeń oraz **b)** zakresu wyboru rodziców (węższego w przypadku „dofinansowania”) co do form opieki które mogliby sfinansować danym świadczeniem. Z perspektywy finansów publicznych różnica jest w zasadzie tylko jedna: dzieci pierworodne otrzymują świadczenie o 100 zł niższe od kolejnych.

Mając to na uwadze, rekomenduje się uproszczenie dwuelementowego (obejmującego RKO i „dofinansowanie”) systemu poprzez:

- 1) wprowadzenie RKO dla wszystkich dzieci w wieku od rozpoczęcia 1 do ukończenia 3 roku życia z zachowaniem większej wysokości świadczenia dla drugiego i kolejnych dzieci.**
- 2) wprowadzenie „dofinansowania” dla wszystkich dzieci w wieku od rozpoczęcia 4 do ukończenia 6 roku życia.**

Pierwsza proponowana zmiana w żaden sposób nie zmienia obciążenia dla budżetu przewidzianego w ustawie (nadal pierwsze dzieci otrzymywałyby 400 zł a kolejne – 500 zł, tyle, że w ramach jednego świadczenia, a nie dwóch różnych).

Druga propozycja także jest zgodna z zamysłem ustawodawcy, który w ustawie wprost stwierdził, iż „dofinansowanie” ma przysługiwać „po ukończeniu przez dziecko 36. miesiąca

życia”¹⁵, nie wskazując jednak górnej granicy wieku dziecka do której „dofinansowanie” miałyby przysługiwać.

Powyższe, rekomendowane zmiany, *nie zwiększając pierwotnie założonych kosztów ustawy*, pozwoliłyby na:

- uproszczenie i zwiększenie klarowności zasad przyznawania RKO i „dofinansowania”,
- stworzenie drugiego i trzeciego filaru czytelnego systemu wsparcia opieki nad małymi dziećmi, obejmującego:
 - I filar (1. rok życia dziecka) – urlop macierzyński i rodzicielski (rozwiązanie istniejące i sprawdzone);
 - **II filar** (2. – 3. rok życia dziecka) – RKO sprzyjający pluralizmowi form opieki nad dziećmi poprzez pozostawienie rodzicom decyzji co do tego na którą z nich zostanie wydatkowane wsparcie (samodzielna opieka rodzica, babcia lub inny członek rodziny, niania, dzienny opiekun, klub dziecięcy, żłobek) oraz pozwalający uniknąć ograniczeń infrastrukturalnych na terenach pozamiejskich;
 - **III filar** (4. – 6. rok życia dziecka) – „dofinansowanie” skierowane na opiekę instytucjonalną¹⁶.

adw. **Rafał Dorosiński**
członek Zarządu Instytutu Ordo Iuris
Dyrektor Centrum Prawa i Polityki
Rodzinnej Instytutu Ordo Iuris

Marzena Hawryluk – Lewandowska
Ekspert Instytutu Ordo Iuris

¹⁵ Art. 64c ust. 3. ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dodawany na mocy art. 48 pkt 12 komentowanej ustawy.

¹⁶ Przy takiej konstrukcji „dofinansowania” (dolna granica wieku – początek 4. roku życia) jego ograniczenie do instytucjonalnych form opieki (jakkolwiek nie niezbędne) byłoby bardziej zrozumiałe niż obecnie, gdy nie ma dolnej granicy wieku dziecka.