Аналитическая справка
2017 / 01

Инвестирование в социальное обеспечение для достижения гендерного равенства и всеобъемлющего роста в Европе и Центральной Азии

Резюме: В последние годы вопросы неоплачиваемой работы по ведению домашнего хозяйства и «экономики социального обеспечения» приобрели большое значение. Становится все более очевидным, что чрезмерно высокая доля неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи, выполняемой женщинами, является основным препятствием на пути трудоустройства и расширения экономических прав и возможностей женщин. В регионе Восточной Европы и Центральной Азии некогда сравнительно высокое представительство женщин в числе занятого населения снизилось вследствие ликвидации ряда государственных услуг и сокращения занятости в государственном секторе, что привело к существенному гендерному дисбалансу в составе рабочей силы. Женщины во всем регионе выполняют значительно больше неоплачиваемой работы по ведению домашнего хозяйства и уходу за членами семьи, чем мужчины, что подчеркивает необходимость предоставления государством услуг социального обеспечения детям, больным, престарелым и лицам с ограниченными возможностями. Как показывают последние исследования, инвестиции в инфраструктуру социального обеспечения приносят множество экономических и социальных преимуществ. Они предоставляют возможности занятости мужчин и женщин и способствуют всеобъемлющему росту, сокращая при этом гендерное неравенство и активизируя развитие человеческого потенциала. Таким образом, более широкое социальное обеспечение является способом достижения нескольких целей в области устойчивого развития, снижения бремени неоплачиваемой работы по уходу, которое несут женщины, и расширения экономических прав и возможностей женщин.

I. Введение

С учетом как оплачиваемой, так и неоплачиваемой работы, женщины работают больше, чем мужчины. В мировой экономике 52% всей работы выполняют женщины. При этом только 50% женщин трудоспособного возраста во всем мире относятся к занятому населению, по сравнению с 716% мужчин. Женщины выполняют в 2,5 раза больше неоплачиваемой работы по уходу, чем мужчины, что значительно ограничивает их возможности, связанные с занятостью и оплачиваемой работой. Неравное распределение неоплачиваемой работы по дому является основной причиной гендерного неравенства показателей рынка труда, таких как гендерное различие в занятости, горизонтальная и вертикальная гендерная сегрегация рабочих мест и гендерное неравенство в заработной плате, прибыли, доходах и благосостоянии. Таким образом, эгалитарное распределение неоплачиваемой работы по уходу между мужчинами и женщинами является ключевым фактором достижения гендерного равенства. Оно должно дополняться равным доступом к достойной оплачиваемой работе для расширения экономических прав и возможностей женщин и достижения всеобъемлющего роста.

В национальных, региональных и глобальных программах мер экономической политики все более признается необходимость соблюдения гендерного баланса в распределении неоплачиваемой работы и труда по уходу. Для решения этой проблемы в 2015 году были согласованы цели в области устойчивого развития (ЦУР). Целевым показателем 5.4 ЦУР реализуется стратегия «3R»: **признания, сокращения** и **перераспределения** (англ. **recognition**, **reduction** and **redistribution)** неоплачиваемой работы по уходу, которую экономисты-феминистки и сторонники гендерного равенства долгое время предлагали как средство достижения гендерного равенства.

Социальное обеспечение подразумевает производство товаров и услуг для обеспечения физического, социального и эмоционального благополучия таких нуждающихся в уходе социальных групп населения, как дети, престарелые, больные и лица с ограниченными возможностями, а также здоровые трудоспособные взрослые в расцвете сил. Доступ к социальному обеспечению является неотъемлемым условием благополучия отдельных лиц, семей и местных сообществ. Он важен для поддержания динамично развивающейся экономики со здоровой и производительной рабочей силой. Он, как таковой, лежит в основе развития человеческого потенциала, устойчивого и всеобъемлющего роста и сокращения бедности. Уход за членами семьи является частью неоплачиваемой работы, выполняемой в домашних хозяйствах. При этом, эту работу могут выполнять государственные или частные службы посредством найма оплачиваемого труда.

Успех стратегии «3R» в решении проблем неоплачиваемого труда по уходу зависит от государственных инвестиций во всеобщую инфраструктуру социального обеспечения, посредством которой предоставляются общедоступные высококачественные социальные услуги. В настоящей аналитической справке

рассматривается, как государственные инвестиции в инфраструктуру социального обеспечения могут в то же время служить бюджетным стимулом для создания рабочих мест, что является приоритетом для региона Восточной Европы и Центральной Азии (ЕЦА).[1] На основе результатов последних исследований, справка также демонстрирует, что такие инвестиции способствуют достижению многих целевых показателей ЦУР: обеспечения гендерного равенства, создания достойной занятости, сокращения бедности и неравенства. Справка так же предлагает определенные меры по осуществлению государственных инвестиций в инфраструктуру социального обеспечения.

II. Обзор региональных тенденций

В регионе Восточной Европы и Центральной Азии сравнительно высокая в прошлом доля занятого населения среди женщин в некоторых странах основывалась на действовавшей централизованной экономике, которая подразумевала предоставление государством широкого спектра социальных услуг, особенно в области ухода за детьми и занятости в государственном секторе. Переход к рыночной экономике повлек за собой ликвидацию государственных услуг, равно как и сокращение занятости в государственном секторе. В некоторых странах, таких как Албания и Молдова, в переходный период произошло резкое снижение представленности женщин (и мужчин) в рабочей силе. Во всех странах, в которых проводятся исследования по использованию времени, женщины выполняют больше неоплачиваемой работы по уходу, чем мужчины. Они также выполняют больше работы в целом (оплачиваемой и неоплачиваемой) по сравнению с мужчинами. Во многих странах уровень безработицы достаточно высок, но данный показатель, как правило, выше среди женщин.

Участие в рабочей силе и безработица

Во всех 18 странах и территориях региона доля женщин в числе занятых ниже, чем доля мужчин. В шести странах (Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Украине) этот уровень выше средних показателей в ОЭСР и ЕС. Кроме того, за исключением Украины, это страны с высокой долей нестабильной занятости, которая составляет от 61% общей занятости в Грузии до 29% в Казахстане. «Нестабильная занятость» составляет значительную долю активности женщин на рынке труда.

Гендерный разрыв в уровнях участия в рабочей силе составляет более 40% в Косово[2] и Турции, 30% в Туркменистане и более 20% в Бывшей Югославской Республике Македония, Кыргызстане, Боснии и Герцеговине, а также Албании. Кроме того, гендерное неравенство широко распространено в других аспектах занятости, таких как разрыв в заработной плате и доходах между мужчинами и женщинами. Сохраняются признаки промышленной и профессиональной сегрегации.[3]

В большинстве стран региона уровень безработицы измеряется двузначными показателями. Он особенно высок, например, в Косово (30%), Боснии и Герцеговине (28%), Бывшей Югославской Республике Македония (28%), Сербии (22%), Черногории (19%), Армении (17%) и Албании (16%). Однако фактическая ситуация с трудоустройством в регионе ЕЦА гораздо хуже, чем показывает статистика. Многие заняты неполный рабочий день (люди, которые хотели бы работать больше, но не имеют возможности получить большее количество рабочих часов), и многие покинули ряды рабочей силы, потеряв надежду найти работу (отчаявшиеся работники). Более подробные показатели безработицы, в которых учитываются эти группы, указывают на то, что «фактический» уровень безработицы еще выше. С 2000 года в большинстве стран (за исключением Беларуси, Молдовы и Украины) уровень безработицы среди женщин в среднем выше уровня безработицы среди мужчин.[4] Создание возможностей занятости, нацеленной специально на женщин, является неотложной необходимостью в этом регионе.

Зачисление детей в детские дошкольные учреждения

В 2002 году в Барселоне Совет Европы установил целевой показатель 33%-ного охвата детскими учреждениями для детей в возрасте до трех лет и 90%-ного охвата детей в возрасте от трех лет до школьного возраста. Фактические показатели в большей части региона ЕЦА значительно ниже этих целевых показателей. Численность детей младше трех лет, посещающих детские сады, ниже средних показателей по ЕС и ОЭСР (соответственно, 27% и 33%). При том, что некоторые страны достигли двузначных показателей зачисления, которые разнятся от 19% в Беларуси до 15% в Черногории, Молдове и Казахстане, в остальных странах уровень зачисления составляет менее 10%. В пяти странах региона (Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Турции и Узбекистане) даже отсутствует официальная статистика по этой младшей возрастной группе. Доступ к детским дошкольным учреждениям детей старше трех лет выглядит относительно лучше, но в нем имеют место более крупные расхождения: с одной стороны, в Албании, Беларуси и Украине обеспечен почти всеобщий охват, а с другой, в Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Косово, Кыргызстане, бывшей югославской Республике Македония, Таджикистане, Турции и Узбекистане уровень зачисления не достигает и 30%.

Использование времени в регионе ЕЦА

Данные об использовании времени, имеющиеся только по восьми странам региона ЕЦА, указывают на наличие существенного гендерного дисбаланса в оплачиваемой и неоплачиваемой работе: общая продолжительность (оплачиваемой и неоплачиваемой) работы женщин выше. В Албании женщины работают на неоплачиваемой основе в 7,5 раза больше мужчин; в Армении — в 5,6 раза; в Турции и Бывшей Югославской Республике Македония — в 3,3 раза, а в Кыргызстане, Казахстане и Сербии — более чем вдвое. Продолжительность оплачиваемой работы женщин составляет, напротив, лишь 26% продолжительности оплачиваемого труда мужчин в Турции, 34% — в Армении, 46% — в Албании и приблизительно 50% — в Бывшей Югославской Республике Македония, Сербии и Кыргызстане. С учетом как оплачиваемой, так и неоплачиваемой работы, женщины трудятся больше мужчин во всех странах: от 1,5 раза больше в Албании до 1,12 раза больше в Кыргызстане.

III. Государственные инвестиции в социальное обеспечение как способ обеспечения гендерного равенства, достойной работы и сокращения бедности

В условиях гендерных разрывов в сфере занятости, оплачиваемой и неоплачиваемой работы, а также высокого и сохраняющегося уровня безработицы и ограниченных социальных услуг, государственные инвестиции в «экономику социального обеспечения» могут служить действенным способом сокращения гендерного неравенства и обеспечения всеобъемлющего и устойчивого роста.

В проводившейся в 2014 году Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) оценке расширения прав и возможностей женщин подчеркивается важность политики «снижения бремени забот по уходу, которое несут женщины», и делается акцент на «финансово доступных, качественных детских учреждениях» как, «возможно, наиболее эффективном способе» сокращения гендерного разрыва в занятости.

В рекомендации ЕС, принятой в 2013 году, подчеркивается, что инвестиции в финансово доступное образование детей младшего возраста и услуги по уходу за детьми являются залогом преодоления цикла неблагоприятной ситуации в раннем возрасте. Последние исследования показывают, что дошкольное образование дает наибольшую отдачу с точки зрения более высоких будущих доходов, и что положительные результаты особенно ощутимы в случае с детьми из неблагополучных семей. Предоставление государством услуг по обеспечению дошкольными детскими учреждениями важно, поскольку посещение частных учреждений могут себе позволить не все. Это особенно касается малоимущих семей, что порождает порочный круг бедности и уязвимости женщин и детей в этих домашних хозяйствах.

Для создания всеобщей инфраструктуры социального обеспечения требуются государственные инвестиции и расходы, тогда как в широко распространенной в настоящее время традиционной макроэкономической политике делается акцент на жесткой экономии, ограничении расходов и приватизации. Учитывая конкурирующие требования, предъявляемые к жестким государственным бюджетам, насколько сильными должны быть аргументы в пользу того, чтобы инвестиции в социальное обеспечение стали приоритетом бюджетных расходов? ЕЭК ООН рекомендует в условиях экономического кризиса и необходимости жесткой экономии бюджетных средств при принятии решений о расходах избегать усугубления неравенства и направлять стимулирующие расходы в сферы, отличные от секторов, в которых задействованы в основном мужчины, такие как строительство или инфраструктура, с тем, чтобы женщины также извлекали выгоду из созданных в результате рабочих мест.[5]

Уроки, извлеченные из стратегических исследований

В последних исследованиях этот вопрос рассматривается с точки зрения оценки краткосрочного экономического обоснования выделения дополнительных ресурсов для расширения инфраструктуры социального обеспечения в сравнении с материальной инфраструктурой, на которую в большинстве стран приходятся крупные государственные расходы. Полученные результаты оцениваются с точки зрения создания рабочих мест и их влияния на повышение доходов и сокращение безработицы, бедности и гендерного неравенства. Эти важные задачи экономической и социальной политики служат веским обоснованием приоритетности расширения социального обеспечения в бюджете.

Стратегическое моделирование в Турции, где уровень участия женщин в занятости населения и уровень воспитания и образования детей младшего и дошкольного возраста (ВОДМВ) являются наиболее низкими среди стран ОЭСР, дает довольно впечатляющие результаты. Для того, чтобы догнать страны ОЭСР по среднему уровню охвата дошкольным образованием детей в возрасте до шести лет, Турции необходимо добавить 3,27 млн мест в программы дошкольного образования. Связанное с этим увеличение расходов оценивается в 1,18% ВВП, что потенциально может привести к созданию 719 000 рабочих мест непосредственно в сфере ВОДМВ и косвенно в других секторах.

Для сравнения: сравнимые инвестиции в строительном секторе (в том числе в материальную инфраструктуру и жилье) создадут только 290 000 рабочих мест. По оценкам, 73% рабочих мест, созданных при расширении ВОДМВ, займут женщины, при этом при создании дополнительных рабочих мест в результате строительного бума женщинам достанется всего 6% рабочих мест. Более того, 85% рабочих мест, созданных за счет расходов на социальное обеспечение, будут достойными рабочими местами по сравнению с 30% рабочих мест, созданных в сфере материальной инфраструктуры. Исследованием также установлено, что расширение социального обеспечения, ориентированное на обездоленные домашние хозяйства, снижает относительный уровень бедности на 1,14% по сравнению с 0,35% в случае увеличения расходов на материальную инфраструктуру.

Последние исследования в других странах дают аналогичные результаты. Стратегическое моделирование в Южно-Африканской Республике демонстрирует, что инвестиции в размере 13,3 млрд рандов (3,5% государственных расходов и 1,1% ВВП в ценах 2007 года) в медицинскую помощь на дому и дошкольные детские учреждения для детей младшего возраста создают 772 000 прямых и косвенных рабочих мест, 60% которых получат женщины. Кроме того, спрос на рабочую силу, возникающий в результате расширения социального обеспечения, в большей мере сокращает бедность, чем расширение материальной инфраструктуры, и обладает значительно более высоким потенциалом сокращения безработицы.

Моделирование, охватывающее семь стран ОЭСР с высокими доходами, показывает, что инвестиции в «экономику ухода» в размере 2% ВВП увеличивают общую занятость на 2,4%–6,1% и создают более 21 млн рабочих мест, 59%–70% которых получат женщины. Макромоделирование стран еврозоны и Великобритании показывает, что «гендерный инвестиционный план», призванный расширить государственные услуги по уходу за детьми, будет иметь своим результатом рост ВВП на 2,4% за пять лет и создание 4,8 млн рабочих мест, более половины которых (2,7 млн) займут женщины.

IV. Выводы и рекомендации в области политики

В условиях, когда правительства стран региона приступают к осуществлению Повестки дня до 2030 года, инвестиции в социальное обеспечение, включенные в стратегию активного роста и содействия занятости, могут обеспечить существенную отдачу как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе путем достижения нескольких целевых показателей ЦУР (см. вставку 1). Разработка политики «экономики социального обеспечения» предполагает следующие шаги:

1. Периодический сбор данных об использовании времени для получения полной картины всех форм труда (оплачиваемого и неоплачиваемого) и мониторинга ЦУР 5.4.
2. Проведение гендерного анализа рынков труда для оценки связей между оплачиваемым и неоплачиваемым трудом, в частности, детерминантов участия в рабочей силе, занятости, безработицы, неполной занятости и их связи с неоплачиваемой работой по уходу и ведению домашнего хозяйства.
3. Проведение анализа социального обеспечения в монетизированной экономике (то есть доступности услуг различным группам населения, таким как дети дошкольного и школьного возраста, престарелые, лица с долговременной нетрудоспособностью, а также лица с ограниченными возможностями) и выявление пробелов и недостатков в предоставлении государством социальных услуг различным группам населения.
4. Установление целевых показателей предоставления одного или нескольких видов социального услуг и проведение на их основе расчета затрат с конечной целью создания инфраструктуры социального обеспечения со всеобщим охватом, и одновременной оценки неотложных затрат на инвестиции в социальную инфраструктуру в соотнесении с их долгосрочными выгодами.
5. Включение этих аналитических данных и целевых показателей в национальные и местные планы развития, долгосрочные стратегии развития, стратегии занятости, планы обеспечения гендерного равенства и планы достижения ЦУР.
6. Оценка бюджетного пространства в центральном и местном бюджетах после определения целевых показателей расширения услуг социального обеспечения и определения объема расходов.
7. Обеспечение выделения ресурсов на такие государственные инвестиции, например, посредством инициатив по составлению гендерно-ориентированного бюджета на макроэкономическом и местном уровнях.
8. Целевое предоставление услуг и создание занятости для домашних хозяйств с низкими доходами в рамках проведения краткосрочной политики.
9. Координация активной политики в отношении рынка труда с мерами по расширению социального обеспечения путем выявления женщин и мужчин, которые потенциально могут быть заняты в секторе социального обеспечения, и обучения их соответствующим навыкам.
10. Дополнение предоставления услуг социального обеспечения политикой сбалансированности трудовой жизни, направленной на регулирование рынка труда и экономическими стимулами к изменению социальных норм разделения по гендерному признаку оплачиваемой и неоплачиваемой работы.

Вставка 1. Зачем инвестировать в инфраструктуру социального обеспечения?

- Для того, чтобы содействовать продвижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей всех женщин и девочек (ЦУР 5), «признавая и ценя неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства путем предоставления государственных услуг и инфраструктуры» (ЦУР 5.4);
- Для того, чтобы сократить бедность (ЦУР 1) и «обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам» (ЦУР 1.4);
- Для того, чтобы содействовать всеобъемлющему и устойчивому экономическому росту (ЦУР 8) путем обеспечения «полной и производительной занятости и достойной работы для всех женщин и мужчин» (ЦУР 8.5);
- Для того, чтобы сократить неравенство внутри стран и между ними (ЦУР 10) путем поддержания «роста доходов наименее обеспеченных 40 процентов населения и населения в целом» (ЦУР 10.1);
- Для того, чтобы уменьшить «неравенство результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики» (ЦУР 10.3) путем принятия «политики, особенно бюджетно-налоговой политики и политики в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенного достижения большего равенства» (ЦУР 10.4).

[1] Страны и территории, охватываемые настоящей справкой: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызстан, Молдова, Черногория, Сербия, Таджикистан, бывшая Югославская Республика Македония, Турция, Туркменистан, Украина, Узбекистан.

[2] Ссылки на Косово следует понимать как ссылки в контексте Резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

[3] Региональный доклад ПРООН о человеческом развитии, Стамбул, 2016 год.

[4] Региональный доклад ПРООН о человеческом развитии, 2016 год, с. 37.

[5] ЕЭК ООН (Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций). 2014. “Gender-sensitive Economic and Social Policies to Support the Empowerment of Women and Girls in the ECE Region: Note by the Secretariat.” ECE/AC.28/2014/5. ECE Beijing+20 Regional Review Meeting, Geneva. стр. 29.

Авторы: Нилуфер Кагатай, советник по вопросам политики расширения экономических прав и возможностей женщин, ООН-женщины, Региональное отделение в Европе и Центральной Азии; Ипек Илккаракан, профессор экономики Стамбульского технического университета, и Бхарати Садасивам, руководительница отдела по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Региональный центр ПРООН в Стамбуле. Мнения, выраженные в настоящей справке, являются мнениями авторов и не отражают позиции Организации Объединенных Наций или государств - членов ООН. В данной справке используется готовящийся к публикации документ авторов «Инвестирование в социальное обеспечение для гендерного равенства и всеобъемлющего роста в Европе и Центральной Азии» (Региональный центр ПРООН в Стамбуле и Региональное отделение «ООН-женщины» в Европе и Центральной Азии в Стамбуле). Полные ссылки содержатся в этом документе. Дополнительная информация: eca.unwomen.org, eurasia.undp.org.

© Авторские права охраняются. ПРООН и «ООН-женщины», 2017