إدارة شؤون المالية العامة

سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للآثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعبر هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

يوليو 2021

المساواة بين الجنسين وكوفيد-19: دور السياسات والمؤسسات في تخفيف وطأة الأزمة

فنسنت تانغ (صندوق النقد الدولي)، وأروا سانتياغو (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وزُهرة خان (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وديفيد أماغلوبيلي (صندوق النقد الدولي)، وإيسونا دوغاروفا (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وكاثرين غيفورد (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، ولورا غورز (صندوق النقد الدولي)، وجيرو هوندا (صندوق النقد الدولي)، وألكسندر كليم (صندوق النقد الدولي)، وكارولينا رينتيريا (صندوق النقد الدولي)، وألبرتو سولر (صندوق النقد الدولي)، وسيلك ستاب (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وكارولينا أوسوريو–بويترون (صندوق النقد الدولي)، وتشيانتشيان جانغ (صندوق النقد الدولي)

ملخص

تهدد أزمة كوفيد-19 عقودا من تقدم النساء والفتيات، وتؤثر بالقدر الأكبر على دخل المرأة وعملها وفرص تعليمها، بينما تزيد عليها ضغوط الرعاية غير مدفوعة الأجر وتشعل "جائحة الظل" من العنف ضد المرأة. وينبغي للبلدان أن تضع السياسات والموازنات المراعية للاعتبارات الجنسانية، مما يساعد على تخفيف الآثار قصيرة المدى بينما يعالج كذلك الدوافع الهيكلية طويلة المدى لعدم المساواة بين الجنسين، وإلا ستخاطر بحدوث ندوب طويلة المدى والإضرار بآفاق التعافي المراعي للمساواة بين الجنسين. وتبحث هذه المذكرة كيفية مواجهة البلدان في أنحاء العالم لهذا التحدي، اعتمادا على أداة تتبع الاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19 من منظور النوع الاجتماعي التي أطلقها كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وتلقي المذكرة الضوء كذلك على مزيد من التوصيات بشأن سياسات الضرائب والنفقات لمعالجة تأثير كوفيد-19 المرتبط بنوع الجنس، وتحدد الطرق التي تستطيع أن تنتهجها الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في دعم التصميم الاستراتيجي والتنفيذ الفعال للسياسات المراعية للاعتبارات الجنسانية.

أولا- مقدمة: جائحة كوفيد وتأثيرها على الفجوات بين الجنسين

هددت الجائحة عقودا من التقدم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين: فبينما أخذت الفجوات بين الجنسين تضيق على مدار عقود في مجالي الصحة والتعليم، كانت هناك فجوات شاسعة لا تزال موجودة قبل الجائحة، منها المشاركة في القوى العاملة والوظائف.[1] وتشكل الأزمة في الوقت الحاضر تهديدا بعكس مسار هذا التقدم في مختلف البلدان في أنحاء العالم.[2]

- *تقف النساء والفتيات في الصفوف الأمامية لمواجهة الجائحة وتعانين من التأثير الأكبر من الفقر:* فتشكل النساء 70% من **القوى العاملة في قطاعي الصحة والرعاية الاجتماعية** والتي تتصدى للجائحة، مما يزيد من مخاطر إصابتها بالعدوى

[1] دراسة UN Women (2020a) Gender Equality: Women's Rights in Review 25 Years after Beijing.
[2] دراسة UNDP (2020)؛ ودراسة UN Women (2020b) From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19.

والمخاوف بشأن صحتها وسلامتها.[3] ومن المنتظر أن تتسبب الجائحة في دفع النساء والفتيات إلى **هوة الفقر المدقع** مع ارتفاع معدلات فقرهن من 11,7% في 2019 إلى 12,5% في 2021 (ومعدل فقر الرجال والفتيان من 11,3% إلى 12,1%)، وقد لا تتسنى العودة إلى مستويات ما قبل الجائحة حتى حلول عام 2030.[4]

- *العنف ضد المرأة آخذ في التصاعد:* فازدادت التقارير عن **العنف المنزلي** بشكل كبير، حيث أدت إجراءات الإغلاق العام والعزلة الاجتماعية إلى تفاقم الخطر الذي تواجهه المرأة في المنزل.[5]

- *تواجه النساء تحديات جسام في الحصول على فرص عمل:* وربما أكثر مما واجهت خلال الأزمات الاقتصادية السابقة، فأزمة كوفيد-19 تؤثر على قطاعات الاقتصاد التي **ترتفع نسبة النساء العاملات فيها** مثل تجارة التجزئة والضيافة والخدمات الغذائية وصناعة الملابس.[6] ونظرا لأن أوجه عدم المساواة بين الجنسين كانت قائمة من قبل، غالبا ما تشغل النساء كذلك **وظائف أقل أمنا**، بما في ذلك العمل بدوام جزئي، وأكثر من 80% من النساء العاملات في البلدان منخفضة الدخل يشغلن وظائف في القطاع غير الرسمي، ويحظين بأمن وظيفي أقل، وحماية اجتماعية أقل، ويحصلن على أجور أقل. ونتيجة للإغلاق العام وإغلاق مراكز رعاية الطفل، أصبحت النساء – اللائي كن بالفعل يتحملن العبء الأكبر من الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر قبل جائحة كوفيد-19 –يؤدين مزيدا من **أعمال المنزل ورعاية الطفل غير مدفوعة الأجر.**[7] ونتيجة لذلك، **تراجعت مشاركة المرأة في القوى العاملة بدرجة أكبر مقارنة بمشاركة الرجل** في بعض البلدان، وكلما طال أمد الجائحة، ازدادت **مخاطر بطالتها طويلة الأجل** أو انخفضت معدلات مشاركتها في سوق العمل، لأن خروج المرأة من صفوف القوى العاملة قد يفقدها المهارات اللازمة للعودة إلى سوق العمل.[8]

- *الفرص أمام أجيال المستقبل معرضة للخطر:* فالمكاسب التي تحققت بجهد شاق في **مستوى الإنجاز التعليمي** للشابات والفتيات يمكن أن تخرج عن مسارها. ويُقَدر صندوق مالالا أن 20 مليون فتاة في البلدان النامية قد لا تعُدن أبدا إلى صفوفهن الدراسية بعد إجراءات إغلاق المدارس لأسباب تتعلق بالجائحة.[9] وقد ينعكس مسار التقدم في سد **فجوة التكنولوجيا الرقمية للنساء** مما يضع بدوره حواجز أمام النساء والفتيات في الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية الضرورية واستخدامها في العمل والتعليم.[10]

---

[3] دراسة Boniol and others (2019). من شأن نشر اللقاحات أن يخفف من حدة هذه المخاوف. ولتحقيق هذه الغاية، بدأ بعض البلدان في نشر اللقاحات (مع إعطاء الأولية على الأغلب للعاملين في مجال الصحة)، برغم أن التطعيم في كثير من البلدان إما لا يزال في مراحله الأولى أو لم يبدأ بعد.

[4] هيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ودراسة Pardee Center (2020). تقديرات وتنبؤات بشأن الفقر المدقع حسب نوع الجنس والسن باستخدام "International Futures Model" . مذكرة فنية: يمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني التالي: https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-technical-note-en.pdf?la=en&vs=2156.

[5] على سبيل المثال، شهدت المكسيك ارتفاعا نسبته 53% في مكالمات الطوارئ المتعلقة بالعنف ضد المرأة، وازدادت أحداث العنف المنزلي في الولايات المتحدة بنسبة 8,1% عقب فرض أوامر التزام المنازل. دراسة (UN Women, April 2020.) راجع أيضا: https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/press-release-focus-on-violence-against-women-at-the-un-general-assembly; UN General Assembly, A/75/274; UN Women, April 2020.

[6] تشير دارسة Alon and others (2021) إلى الدور الرئيسي للعمل من بُعد من خلال شبكة الإنترنت: الفجوات بين الجنسين في تأثير الجائحة على فرص العمل تظهر كلها تقريبا على مستوى العاملين غير القادرين على العمل من المنزل. https://www.nber.org/papers/w28632.

[7] تؤكد الشواهد المستجدة أن أعباء العمل غير مدفوع الأجر قد ازدادت على كل من المرأة والرجل نتيجة للإغلاق العام وإغلاق المدارس ومراكز رعاية الأطفال. ومع هذا، فأعداد النساء اللائي يتركن القوى العاملة أعلى من الرجال، ربما نتيجة لتزايد أعباء الأعمال المذكورة (https://data.unwomen.org/sites/default/files/inline-files/Whose-time-to-care-brief_0.pdf). وخلُص مسح أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تركيا إلى أن فترة الإغلاق العام بسبب الجائحة شهدت زيادة في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر التي تؤديها النساء بمقدار أربعة أضعاف مقارنة بالرجال كما أن احتمالات عودتها إلى العمل مدفوع الأجر كانت على الأرجح أقل من الرجال عند تخفيف قيود الحصر. (دراسة UNDP 2020b).

[8] في ظل الجائحة، سجلت أسواق صاعدة مثل شيلي وكولومبيا وبيرو معدلات تراجع أعلى بكثير من اقتصادات متقدمة مثل أستراليا وكوريا والولايات المتحدة. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ارتفع معدل بطالة المرأة بوتيرة أسرع من الرجل في إبريل 2020، لكن الفجوة المتسعة بين الجنسين أخذت تتقلص بالتدريج منذ ذلك الحين ثم أخذت تعاود الاتساع رويدا هذا العام. راجع كذلك دراسة Alon and others (2020)، ودراسة Bekmez and Ozpolat (2016).

[9] يتعلق ذلك بالفتيات في أعمار مرحلة الدراسة الثانوية https://malala.org/newsroom/archive/malala-fund-releases-report-girls-education-covid-19.

[10] وفق أحدث بيانات فترة ما قبل الجائحة، كانت الفجوة في استخدام الإنترنت سائدة بينما كانت أكبر فجوة في البلدان منخفضة الدخل. ومن شأن استمرار الفجوات بين الجنسين في الاستفادة من الرقمنة والاحتواء التكنولوجي أن يقلل إمكانات حصول النساء على عمل، بما في ذلك الوظائف التي يمكن أداء مهامها من بُعد من خلال شبكة الإنترنت وتسمح بمزيد من المرونة في ترتيبات العمل. (دراسات Alon and others 2020، وPapanikolaou and Schmidt 2020، وPierri and Timmer 2020).

وعلى هذه الخلفية، لا بد من وضع سياسات وميزانيات تراعي النوع الاجتماعي لمعالجة الفجوات الآخذة في الاتساع بين الجنسين نتيجة للجائحة. وإضافة إلى السعي إلى توسيع الحيز المالي المتاح لهذه السياسات، ينبغي للحكومات التي تواجه بيئة من القيود المالية أن تطبق سياسة على مستوى المالية العامة تراعي النوع الاجتماعي لتحسين عملية تخصيص الموارد المتاحة بطرق أكثر إنصافا بين الجنسين. وبينما كشفت هذه الجائحة النقاب عن الإخفاقات والفجوات التي تشوب النظام، فهي تمثل كذلك فرصة للتعافي بشكل أفضل في المستقبل، من خلال معالجة أوضاع عدم المساواة الهيكلية التي كانت موجودة قبلها وتحويل الاقتصادات نحو تحقيق مزيد من الاستدامة والاحتواء والصلابة في مواجهة الصدمات المستقبلية. وتمثل سياسات المالية العامة والنظم الضريبية أدوات قوية في تحقيق هذا التحول الاجتماعي، وذلك عندما تُصمَّم وتُطَبَّق من منظور يراعي المساواة بين الجنسين. ومع انحسار الجائحة، من شأن استخدام ميزانية مراعية للنوع الاجتماعي لمراقبة النتائج الجنسانية وتقييم تأثير سياسات المالية العامة المراعية للمساواة بين الجنسين أن يسهم في تحقيق تعاف منصف ودائم.

ثانيا– سياسات معالجة آثار كوفيد-19 المرتبطة بنوع الجنس

كان حجم التحركات على مستوى المالية العامة في مواجهة هبوط النشاط الاقتصادي كبيرا برغم أن استهداف معالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين تحديدا لا يتجاوز جزءا صغيرا منها. وحسب الوضع في 17 مارس 2021، كان الدعم المباشر للميزانيات (النفقات والإيرادات الضائعة) قد وصل إلى 10 تريليونات دولار أو 9,2% من إجمالي الناتج المحلي العالمي في 2020. وبلغت الإيرادات وإجراءات الإنفاق 16,4% من إجمالي الناتج المحلي لعام 2020 في الاقتصادات المتقدمة، و4,2% في اقتصادات الأسواق الصاعدة، و1,7% في البلدان النامية منخفضة الدخل (عدد إبريل 2021 من تقرير *الراصد المالي*). ويتضح من خلال **أداة تتبع الاستجابة العالمية للمساواة بين الجنسين في ظل أزمة كوفيد-19التي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة** أن من بين عينة تغطي 580 إجراء ماليا، لا يُعَرَّف سوى 12% منها وحسب بأنه "مراعٍ للمساواة بين الجنسين" من حيث تقديم الدعم للقطاعات التي تشكل النساء أغلبية القوى العاملة فيها.[11] ومن بين 1700 إجراء بشأن الحماية الاجتماعية وسوق العمل، 23% منها إجراءات تراعي المساواة بين الجنسين، وتذهب إلى حد استهداف الأمن الاقتصادي للمرأة أو تقديم دعم لأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر.

وسياسة المالية العامة المصممة بشكل جيد – من خلال سياسات النفقات والضرائب على حد سواء – يمكن أن يكون لها دور مهم في تخفيف الآثار السلبية من الجائحة على المساواة بين الجنسين. وإضافة إلى توفير الموارد الحيوية للعاملين في الصفوف الأمامية، فسياسات المالية العامة يمكن أن توفر حماية الدخل، وأن تدعم الوظائف، وتعزز الرفاهية والفرص المتاحة. وللسياسات الضريبية دور مهم كذلك في تعبئة الإيرادات لتمويل إجراءات الإنفاق التي تحقق المساواة بين الجنسين.

دعم دخل المرأة من خلال الحماية الاجتماعية

يمكن تقديم الدعم من خلال منح إجازات مدفوعة الأجر لمن يضطرون إلى الانقطاع عن العمل للاضطلاع بمسؤوليات الرعاية. وكانت إجراءات الإجازات مدفوعة الأجر أوسع انتشارا في *الاقتصادات المتقدمة*، بتمويل من الحكومة في بعض الحالات. وعلى سبيل المثال، يُسمح في **إيطاليا** لآباء الأطفال دون الثانية عشرة بالحصول على إجازة تصل إلى 30 يوما مع حصولهم على 50% من الراتب الذي تدفعه الدولة، وفي **الولايات المتحدة** سُمِح للآباء القائمين برعاية أبنائهم الذين أغلقت مدارسهم بالحصول على إجازة أسرية مدفوعة الأجر من صاحب العمل بحد أقصى 12 أسبوعا. وفي **إسبانيا**، سُمِح بتخفيض ساعات العمل مؤقتا بنسبة 100% لمن يقومون على رعاية من يعولونهم. وقدمت **كندا** دعما نقديا لأولئك الذين توقفوا عن العمل لأسباب منها رعاية الأطفال.

[11] دراسة UNDP and UN Women (2021). أداة تتبع الاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19 من منظور النوع الاجتماعي – صحيفة وقائع عالمية. وتضم أداة التتبع بيانات 580 إجراء ماليا اتُخِذت على مستوى 132 بلدا وأرضا كرد فعل في مواجهة الجائحة وأكثر من 1700 إجراء متعلق بالحماية الاجتماعية وسوق العمل في 214 بلدا وأرضا.

وكانت التحويلات النقدية مصدرا حيويا لدعم العاطلين عن العمل وكذلك العاملين في القطاع غير الرسمي. وكانت هذه التدابير منتشرة بصفة خاصة في *اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية* حيث التأمين الاجتماعي أقل انتشارا. وعلى سبيل المثال، أطلقت الحكومة في **البرازيل** برنامج "المساعدة الطارئة" للتحويلات النقدية ويغطي نحو ثلث السكان ويقدم ضعف المنافع للأسر المعيشية التي تكون على رأسها امرأة. وفي **مصر**، قامت الحكومة بتوسيع نطاق برامج المساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية في إطار "تكافل وكرامة" لتصل نحو 3,8 مليون أسرة، وتستهدف النساء ربات الأسر. وفي **كولومبيا**، قدمت الحكومة دعما استثنائيا لما يصل إلى 2,7 مليون أسرة يغطيها برنامج التحويلات النقدية الموجهة للأمهات بصفة أساسية. ومن المرجح أن تسهم هذه الإجراءات في دعم النساء منخفضات الدخل أو العاملات في وظائف غير مستقرة.

ومن شأن الإجراءات الضريبية التي تستهدف الفقراء صراحة أن تعود بالنفع على النساء، وهن غالبا ما يمثلن الفئة الأكبر في شرائح الدخل المنخفض. فالإجراءات التي تزيد من تصاعدية النظم الضريبية تساعد بوجه عام على تقليص الفجوة في الأجور بين الجنسين ويمكن ربطها فعليا بالسياسات الهيكلية التي تضمن عدم استمرار المرأة في وظائف منخفضة الأجر. وتعكس **الهند** أحد الأمثلة على ردود أفعال السياسات إزاء الجائحة والتي تعزز التصاعدية بصفة مؤقتة، حيث غطت الحكومة الاشتراكات في معاشات التقاعد لمدة ثلاثة أشهر بالنسبة للشركات التي يعمل بها أقل من 100 موظف على شرط أن يكون 90% منهم على الأقل ممن يحصلون على أجور متدنية.

وعلى المدى المتوسط، ينبغي إعطاء أولوية للاستثمار في نظم قوية للحماية الاجتماعية تراعي المنظور الجنساني وذلك بتوسيع نطاق تغطيتها ورفع مستوى كفاءتها. فتحسين نطاق التغطية في البلدان التي يسودها الطابع غير الرسمي سيعود بقدر أكبر من المنفعة على النساء لأن احتمالات اشتغالهن في الاقتصاد غير الرسمي أعلى مقارنة بالرجال. وسوف يساعد ذلك على توفير حماية أفضل للأفراد والأسر ضد صدمات الدخل والأزمات مستقبلا. وفي نفس الوقت، من الضروري أن يتم تعزيز حماية حقوق جميع العاملين في القطاعين الرسمي وغير الرسمي وضمان حصولهم على أجور تكفل لهم حياة كريمة.

دعم توظيف المرأة في أوقات الأزمة والتعافي

مسؤوليات الرعاية

وقع العبء الأكبر على المرأة بسبب تزايد أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر مقترنة بإغلاق المدارس وزيادة الإصابة بالمرض. ويواجه الآباء مفاضلات مهمة بين العمل بأجر ورعاية الأطفال غير مدفوعة الأجر، لأن مصروفات رعاية الطفل تمثل على الأغلب تكلفة ثابتة لدى الدخول في سوق العمل، لا تستطيع تغطيتها سوى الوظائف مرتفعة الأجر بالقدر الكافي.[12] وفي ضوء استمرار التمييز بين الجنسين في عالم العمل، بما في ذلك الفجوات الكبيرة بينهما في الأجور، غالبا ما تتم التضحية بفرص عمل النساء عموما في مواجهة هذه المفاضلات. وتشير الأدلة المستجدة إلى أن هناك أعدادا كبيرة من النساء قد تركن سوق العمل في البلدان المختلفة أثناء فترة الجائحة، بينما واجهت نساء أخريات تخفيضا حادا في ساعات العمل والدخل.[13، 14] وربما كان لتزايد الطلب على الرعاية غير مدفوعة الأجر دور كبير في اتخاذ هذا المنحى. وليس من قبيل الصدفة، مثلا، أن النساء في أمريكا اللاتينية اللائي لديهن أطفال دون السادسة من العمر قد شهدن أشد درجات الهبوط في المشاركة في سوق العمل. وفي **أمريكا**، تظل أمهات الأطفال دون الخامسة من العمر والأمهات غير المتزوجات متأخرات عن ركب التعافي الاقتصادي.[15]

[12] على سبيل المثال، راجع تقرير IMF (2021) بعنوان "كوفيد-19 وركود يقع تأثيره على المرأة: عقوبة العمل مع رعاية الصغار".
[13] https://data.unwomen.org/features/fallout-covid-19-working-moms-are-being-squeezed-out-labour-force.
[14] راصد منظمة العمل الدولية: كوفيد-19 وعالم العمل. الإصدار السابع،
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.
[15] https://www.brookings.edu/blog/up-front/2021/05/06/mothers-are-being-left-behind-in-the-economic-recovery-from-covid-19/.

ويتعين إعطاء أولوية لتعزيز إمكانات توفير خدمات الرعاية بتكلفة معقولة، بما في ذلك للأطفال وكبار السن والمعاقين، وتوسيع فرص الحصول على إجازات والدية مدفوعة الأجر. فإجراءات دعم البنية التحتية الاجتماعية مثل خدمات رعاية الطفل والبنية التحتية المادية التي تتيح الحصول على قدر كافٍ من خدمات المياه والصرف الصحي والطاقة والخدمات الرقمية، تشكل مسألة بالغة الأهمية لتخفيف عبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر ودعم توظيف المرأة. وعلاوة على ذلك، يمكن تحسين النتائج من خلال التركيز على تنمية الطفولة المبكرة والتعليم لأن تنمية المهارات الإدراكية في مرحلة مبكرة من العمر يمكن أن تدعم النتائج الدراسية في مراحل التعليم اللاحقة.[16] وينبغي وضع أو التوسع في السياسات الضريبية التي تخفف من ارتفاع تكاليف خدمات رعاية الطفل على مستخدميها، مثل الخصوم الضريبية على رعاية الطفل أو استقطاع الضرائب، أو إجراءات دعم منشآت رعاية الطفولة. وكإجراءات لمواجهة الجائحة على المدى القصير، استخدم عدد قليل من البلدان سياسات سوق العمل لدعم مقدمي الرعاية بدون أجر، وقدمت بلدان أخرى خدمات طارئة لرعاية الأطفال، بما في ذلك للعاملين الأساسيين، أو قدمت مساعدات مالية للآباء لتعويضهم عن إغلاق المدارس ومراكز الرعاية النهارية للأطفال ("إعانة نقدية مقابل الرعاية").

ومن شأن ترتيبات العمل المرنة وإمكانات الحصول على إجازة مدفوعة لأسباب عائلية أن تساعد الآباء والأمهات العاملين على تحقيق توازن أفضل بين مسؤوليات الرعاية بدون أجر والوظائف بأجر في الاقتصاد الرسمي.[17] ويمكن كذلك تخفيف العبء عن المرأة بإعادة توزيع مسؤوليات الأسرة والرعاية داخل الأسر ذاتها، بطرق منها منح إجازة الأبوة الإلزامية وغير القابلة للتحويل. وتماشيا مع معاهدة منظمة العمل الدولية بشأن إجازة الأمومة، يقدم معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إجازة للأمهات لمدة 14 أسبوعا على الأقل في الفترة المحيطة بولادة الطفل، ويقدم معظمها مزايا تحل محل أكثر من 50% من الدخل السابق.[18] وهناك اختلافات شاسعة بين البلدان في منح إجازات الوالدية المخصصة للآباء وإجازات الأبوة، وغالبا ما تكون مدتها ونسب إحلالها أقل من إجازات الأمومة.

النظم الضريبية والحافز على العمل

تعزز الجائحة السمات الهيكلية الحالية في النظم الضريبية التي تضر بالمرأة. فمن الناحية النظرية، السياسات الضريبية التي لا تولي اعتبارا للنوع الاجتماعي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة الموجودة بالفعل أو تسبب أضرارا للمرأة، إما بسبب تأثيرها السلبي على الفئات التي تمثل النساء أغلبية فيها، أو لأنها لا تأخذ في حسبانها أوجه عدم المساواة الهيكلية بين الجنسين التي طال أمدها. وعلى سبيل المثال، نظرا لزيادة احتمالات قيام النساء بدور الرعاية وأداء قدر أكبر من العمل بدون أجر مقارنة بالرجال، هناك احتمالات أكبر بأن تعمل النساء بدوام مؤقت أو في القطاع غير الرسمي، أو بخروجها من القوى العاملة.[19] وينبغي تصميم السياسة الضريبية وتنفيذها بحيث تعالج أوجه عدم المساواة هذه والمؤثرات الخارجية السلبية المقابلة لأنها تؤدي إلى انخفاض معدلات الأجور (الصافية) وتحد من فرص العمل أمام المرأة مقارنة بالرجل، وتساهم بالتالي في فجوة الأجور بين الجنسين. ومعالجة هذه التحيزات ستؤتي ثمارها نظرا للارتفاع الكبير في معدلات بطالة المرأة أثناء فترة الجائحة.[20] وعلاوة على ذلك، الفجوة في الأجور الحالية بين الجنسين تزيد من عدم المساواة بين الجنسين من كبار السن، فيبلغ متوسط الفجوة في معاشات التقاعد بين الجنسين 25% على مستوى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.[21]

والنظم الضريبية القائمة على الأسرة تثبط أصحاب الدخل الثاني عن العمل، وهن غالبا النساء. فعندما تتحدد الضرائب على مستوى الأسرة، يواجه أصحاب الدخل الثاني معدلات ضريبية هامشية أعلى مقارنة بالعزاب المتمتعين بنفس الخصائص.

---

[16] عدد إبريل 2021 من تقرير *"الراصد المالي"*.
[17] راجع دراسة IMF (2018): السعي لتحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة.
[18] قاعدة بيانات الأسرة لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
[19] راجع دارسة Alesina, Ichino, and Karabarbounis (2011) للاطلاع على تفسير نظري ودراسة Aguiar and Erik Hurst (2007) وBlau and Kahn (2007) للاطلاع على أدلة تجريبية على علاقة الارتباط الموجب بين الواجبات المنزلية ومرونة العمل.
[20] حتى إذا كانت الأخيرة مدفوعة على الأغلب بأسباب غير ضريبية، مثل إغلاق دور رعاية الطفل أو تراجع أنشطة القطاعات التي تشغل النساء نسبة عالية من الوظائف فيها.
[21] راجع الموقع الإلكتروني: https://www.forbes.com/sites/carmenniethammer/2020/07/11/coronavirus-likely-to-widen-gender-gap-in-retirement/?sh=3d0b696b6abe.

وبالمثل، الأحكام الضريبية على مستوى الأسرة (كالخصومات الضريبية على إعالة الزوج) تثبط أصحاب الدخل الثاني من الانضمام إلى سوق العمل، نظرا لفقدانهم هذه المزايا أو انخفاضها متى حصلوا على وظائف.[22]

وتوجد في كثير من البلدان فروق ضريبية كبيرة للغاية في الطرف الأدنى من سوق العمل.[23] وغالبا ما يرجع ذلك إلى اشتراكات الضمان الاجتماعي وليس إلى الضرائب (التي تكون على الأغلب تصاعدية وتنخفض بالتالي في مستويات الدخل المنخفض). ونظرا لأن النساء يشكلن في الغالب الفئة الأكبر في الوظائف منخفضة الأجر، ولا سيما لدى انضمامهن إلى القوى العاملة، فالإصلاحات التي تخفض الفروق الضريبية الكبيرة في الطرف الأدنى من سوق العمل ستمنح النساء، والفقراء ككل، حوافز أقوى للانضمام إلى سوق العمل. ويشكل الخصم الضريبي على الدخل المكتسب إحدى الآليات المتاحة للبلدان التي تمتلك قدرات إدارية قوية. وبينما غالبا ما تكون هناك حواجز هيكلية أخرى تحول دون انضمام المرأة إلى صفوف القوى العاملة، فتخفيض معدلات الضريبة الحدية المرتفعة يمكن أن يدعم عمل المرأة. وفي سياق الجائحة، أقدم كثير من البلدان على تخفيض أو تأجيل سداد مدفوعات اشتراكات الضمان الاجتماعي بدون فوائد، وهو ما دعم بالتالي العاملين في الطرف الأدنى من سوق العمل والنساء. وعلى سبيل المثال، اعتمدت **شيلي** قانونا جديدا بشأن حماية الوظائف يُلزم أرباب العمل بسداد اشتراكات الضمان الاجتماعي والتقاعد في حالة وقف عقود العاملين لديهم، ومقابل ذلك تقدم الحكومة مزايا تأمينات البطالة لهؤلاء العاملين.

دعم القطاعات التي تشكل النساء أغلبية فيها

هناك بعض الإجراءات التي تدعم القطاعات الاقتصادية أو الفئات المهنية التي تشكل المرأة نسبة عالية من القوى العاملة فيها. وكانت إجراءات التحرك في مواجهة الجائحة قد شملت برامج الأشغال العامة (مثل برنامج MGNREGA في **الهند**) وتقديم الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم للمؤسسات المملوكة لنساء (مثل **باراغواي** وجنوب إفريقيا و**تركيا**). وعلى سبيل المثال، قدمت حكومة **المغرب** دعما للتعاونيات النسائية في النواحي اللوجستية وفي تسليم المنتجات والاتصالات وتطوير منصات التجارة الإلكترونية، وكذلك من خلال تسهيل نظام اعتماد التعاونيات النسائية لتنتج يوميا 30 ألف قناع يمكن إعادة استخدامها.

وقدمت السياسات الضريبية دعما للمرأة باستهداف القطاعات التي لها دور مهم في توفير وظائف لهن. وقُدِّمَت معظم تدابير السياسات الضريبية في إفريقيا جنوب الصحراء وآسيا من خلال تأجيل الضرائب أو تخفيضها.[24] ومن الأمثلة على ذلك وقف استرداد الديون الضريبية وتحصيل حد أدنى ثابت من قطاعات النقل والفنادق وتقديم الأغذية في **بوركينا فاسو**، حيث توفر أنشطة خدمات الإقامة والأغذية 7,8% من فرص عمل المرأة مقابل 1,7% من فرص عمل الرجل. وبالمثل، أجلت **كوت ديفوار** سداد ضرائب الدخل الرأسمالي لشركات السياحة والفنادق لمدة ثلاثة أشهر، حيث الأنشطة ذات الصلة بالسياحة (خدمات الإقامة والأغذية) تغطي 10% من وظائف النساء بينما لا تغطي سوى 1% من وظائف الرجال.

ونظرا لتحمل النساء معظم التكاليف التي ترتبت على الجائحة، ستظل هذه التدابير حيوية مع سعي المرأة لدخول سوق العمل مجددا. ومن بين 107 مجموعة تدابير على صعيد السياسات تهدف إلى تأجيل أو تخفيض الضرائب، كانت 22 مجموعة منها موجهة نحو القطاعات التي توظف النساء بمعدلات عالية، وهي بالتالي تدعم الأمن الاقتصادي للمرأة. وينبغي مواصلة اعتماد هذه السياسات أو توسيع نطاقها حسب تطور الجائحة والتعافي. وفي المرحلة المقبلة، يمكن أن تنظر البلدان في تعديل النظم الضريبية التي تزيد احتمالات الإفلاس- وذلك على سبيل المثال من خلال الضرائب المستقلة عن المكاسب، كفرض حد أدنى للضرائب أو الضرائب على ملكية الشركات –التي يمكن أن توقع أشد الضرر بالنساء رائدات الأعمال، إذا كانت تُستثمر بشكل أكبر في القطاعات المتأثرة بالجائحة.

[22] تتضمن الأحكام الضريبية على مستوى الأسرة الإعفاءات أو الخصومات أو الاعتمادات أو المزايا الضريبية الموجهة على أساس دخل الأسرة وحالتها. ومن الأمثلة على ذلك الخصوم الضريبية على إعالة الزوج.
[23] يُعرَّف الفرق الضريبي بأنه نسبة حاصل جميع ضرائب العمل واشتراكات الضمان الاجتماعي (بصرف النظر عما إذا كان رب العمل أو الموظف هو الذي يدفعها) ومجموع تكلفة العمالة التي يتحملها رب العمل (أي الأجور والضرائب والاشتراكات التي يدفعها صاحب العمل).
[24] طُبِّقَت إجراءات مماثلة في المملكة المتحدة والنرويج، لكن أداة التتبع لم ترصدها. https://voxeu.org/article/covid-19-and-gender-gap-advanced-economies.

الاستثمار في توفير فرص عمل كريم للمرأة: ينبغي التركيز في حقبة ما بعد كوفيد-19 على اعتماد تدابير سوق العمل الفعالة التي تدعم دمج المرأة في القوى العاملة مجددا، بما في ذلك من خلال برامج التدريب وحوافز الأجور واكتسابها مهارات جديدة تعدها لتلبية الطلبات الجديدة في سوق العمل. وفي مواجهة تراجع فرص توظيف المرأة أثناء الجائحة، تقدم **شيلي** حافزا للشركات لكي تسمح للعاملين الذين أوقِفَت عقودهم بالعودة إلى العمل وتعيين موظفين جدد من خلال دعم الرواتب لمدة تصل إلى ستة أشهر مع منح مزايا أعلى للنساء والشباب والمعاقين. ومعالجة أشكال التمييز الرأسي والأفقي في سوق العمل وسد الفجوات الدائمة في الأجور بين الجنسين يقتضيان اتباع منهج منسق يجمع بين تدابير تحفيز (وتثبيط الممارسات السيئة) للشركات والبرامج التعليمية وخطط ريادة الأعمال إلى جانب الاستثمارات العامة في خدمات الرعاية عالية الجودة التي تمكن العاملين الذين يتحملون مسؤوليات رعاية من التنافس على قدم المساواة.

والاستثمارات العامة في اقتصاد العناية يمكن أن تشكل أداة حيوية في تحقيق التعافي الاقتصادي مع إمكانية توليد الوظائف وبناء رأس المال البشري ودعم دخول (عودة) المرأة إلى القوى العاملة. ويتبين من عملية محاكاة أُجريت مؤخرا لثمانية من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الاستثمارات في خدمات الرعاية عالية الجودة ستوفر وظائف تزيد بنسبة تتراوح بين 40% و90% عما يوفره نفس مستوى الاستثمارات في قطاع الإنشاءات.[25] ففي **جنوب إفريقيا**، على سبيل المثال، يؤدي توفير خدمات رعاية الطفل لتشمل عموما كل الأطفال دون سن الخامسة إلى زيادة كبيرة في الإنفاق العام، غير أنه يمكن أن يتيح بين مليوني وثلاثة ملايين وظيفة جديدة ويرفع معدلات توظيف النساء بمقدار 10 نقاط مئوية.[26]

تعزيز الرفاهية وزيادة الفرص المتاحة

دعم العاملين في الصفوف الأمامية لمواجهة الجائحة: يتعين مواصلة الإنفاق على الرعاية الصحية لتزويد العاملين في الصفوف الأمامية بمعدات الحماية الشخصية والإمدادات الطبية الأخرى اللازمة. ولا يزال العاملون في القطاع الطبي يُمنحون الأولوية عندما يتعلق الأمر بالتطعيم.

التعويض عن الخسائر التعليمية: من أجل تجنب تأثير الندوب الدائمة على الجيل الصاعد من الفتيان والفتيات من خلال الخسائر التعليمية الناجمة عن إغلاق المدارس، يتعين تكثيف الإنفاق العام على الاحتياجات التعليمية. وهذا الإنفاق يمكن أن يدعم تَعَلُّم الطلاب من بُعد، ويشجع على إعادة الالتحاق بالتعليم (بإعطاء الأولوية للطلاب الذين تزداد احتمالات تسربهم من التعليم، وخاصة الفتيات)، ويوازن الخسائر التعليمية. وبصورة أعم، السياسات التي تركز على منح فرص متساوية منذ البداية، أي الاستثمار في التعليم، توفر بيئة تقوم على تكافؤ الفرص أمام المرأة في دخول سوق العمل. وبوجه عام، هناك علاقة ارتباط موجب بين مستوى الإنجاز التعليمي ومشاركة المرأة في سوق العمل.[27]

استهداف فجوة التكنولوجيا الرقمية بين الجنسين: تمكن الأشخاص الأكثر قدرة على الاستفادة من الرقمنة من التعامل مع الأزمة بشكل أفضل، وكان استخدام التكنولوجيا الرقمية ضروريا لأغراض المشاركة الديمقراطية، والحصول على الخدمات العامة والتحويلات العامة، وفرص التوظيف، والاستفادة من الخدمات الصحية والتمويل ورؤوس الأموال والشبكات الاجتماعية، وحتى منع العنف ضد المرأة أو الهروب منه. وبالتالي فإن سد الفجوة الرقمية بين الجنسين يمكن أن يسهم في الحفاظ على الأرزاق، وتأمين شبكات الأمان الاقتصادية وحتى إنقاذ الأرواح.

المعالجة الصريحة للمعايير الاجتماعية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين من خلال سياسة المالية العامة: يتضح، على سبيل المثال، من خلال مؤشر المعايير الاجتماعية للمساواة بين الجنسين الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن 50% من

---

[25] دراسة De Henau and Himmelweit (2021).
[26] دراسة De Henau and others (2019) بعنوان "Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: A Comparative Analysis of Costs, Short-Term Employment Effects and Fiscal Revenue."
[27] راجع دراسة IMF (2015) بعنوان: "محفز التغيير: تمكين المرأة ومعالجة عدم المساواة في توزيع الدخل."

الرجال في أنحاء العالم يظنون أن الأولوية في التوظيف، في أوقات الشُح والأزمات، ينبغي أن تكون للرجل.[28] وما لم يُعاد ترتيب هذه المعايير الاجتماعية، لن يكون حدوث تغيير اجتماعي–اقتصادي ممكنا. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مجموعة واسعة من أدوات الاقتصاد السلوكي، مثل إجازات الأبوة الإلزامية غير القابلة للتحويل، أو الحوافز الضريبية للشركات التي تحقق أهداف المساواة بين الجنسين، أو إنشاء نوادي عامة تدعم "المرأة في مجالات العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات"، وغير ذلك كثير.

النتائج المستخلصة على مستوى السياسات

يقوم الإنفاق العام إلى جانب إجراءات السياسات الضريبية وعمليات التدخل خارج الميزانية بدور حيوي في بناء مجتمعات واقتصادات أشد صلابة وأكثر احتواء. وعلى المدى المتوسط، ستكون سياسة المالية العامة دافعا مهما للتعافي الاقتصادي الاحتوائي الذي يدعم التقدم المُعَجَّل نحو المساواة بين الجنسين والتي يمكن أن تسهم بدورها في الحد من الفقر. والحاجة إلى إصلاح النظم الضريبية أثناء الجائحة وبعدها يتيح كذلك فرصة لمعالجة بعض المعوقات الهيكلية التي استمرت لفترة طويلة. وسوف تولى أهمية خاصة للتركيز على تقليص الفجوة بين الجنسين في عالم ما بعد الجائحة نظرا للتأثيرات المالية المعاكسة التي سيواجهها كثير من البلدان كما اتضح أن التمكين الاقتصادي للمرأة يحقق مزيدا من المكاسب على صعيد النمو. وفي حقبة ما بعد كوفيد-19، ينبغي التركيز على اعتماد تدابير السياسات التي تدعم إدماج المرأة في القوى العاملة، وكذلك على توفير وظائف لائقة وآمنة.

وتنسيق ردود الأفعال بين سياسات الضرائب والإنفاق يمكن أن يزيد الفعالية في معالجة الفجوات بين الجنسين. على سبيل المثال، ستكون تخفيضات الضرائب العامة لدعم عرض العمالة أكثر فعالية بالنسبة للمرأة إذا اقترنت بإجراءات أخرى كالاستفادة من خدمات رعاية الأطفال (ليس بمجرد تخفيض تكلفتها وإنما أيضا بضمان أدائها وتوفيرها بشكل آمن). وتشكل "الأطر المتكاملة للتمويل الوطني" إحدى الأدوات المتاحة لمساعدة البلدان على تنسيق منهجها في تمويل المساواة بين الجنسين وأهداف التنمية المستدامة على مستوى سياسات الضرائب والإنفاق.[29] وينبغي كذلك للبلدان أن تغتنم الفرصة لإجراء تغيير هيكلي دائم، وتخفيف التأثير المعاكس للجائحة على الفقر في الأجل القصير، بينما تستثمر لاكتساب الصلابة في الوقاية من الصدمات على المدى الطويل. وقد أظهرت جائحة كوفيد-19 أهمية نظم الحماية الاجتماعية القوية، لأن البلدان التي تمتلك نظما أقوى كانت معدة بصورة أفضل لمواجهة الجائحة.

وعلى المدى القصير، يجب أن تسعى الحكومات إلى تخفيف تأثير الجائحة السلبي على فئات محددة، منها النساء. وينبغي أن تركز السياسات على تقديم الدعم لدخل من هم في أمس الحاجة، والحفاظ على روابط التوظيف، والمساعدة على التوفيق بين العمل ومسؤوليات الرعاية، والتوسع في دعم المشروعات الصغيرة وأصحاب العمل الحر. وفي حالة البلدان التي تواجه ضيق الحيز المالي المتاح (لا سيما تلك الاقتصادات التي عليها ديون مرتفعة أو لديها احتياجات تمويلية إجمالية كبيرة)، يتعين على حكوماتها أن تعزز كفاءة الإنفاق وأن تعيد توزيع الموارد لتوجيهها نحو أشد الفئات تأثرا بأزمة كوفيد-19 قبل زيادة الإنفاق. ومن أجل ضمان كفاية تخصيص الموارد لسياسات المالية العامة المراعية للنوع الاجتماعي بشكل مستدام على المدى المتوسط، ينبغي أن تسعى هذه الحكومات كذلك إلى بناء حيز في المالية العامة للسياسات المراعية للاعتبارات الجنسانية من خلال تعزيز تعبئة الإيرادات المحلية ومواصلة تحسين كفاءة الإنفاق، مع مراعاة الأولويات الاستراتيجية بعد كوفيد-19.

[28] http://hdr.undp.org/en/gsni.
[29] لمزيد من المعلومات، يمكن زيارة الموقع الإلكتروني التالي: https://inff.org/.

ثالثاً– الاستفادة من إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تطبيق السياسات المراعية للاعتبارات الجنسانية

إن احتمالات نجاح السياسات تصبح أكبر بكثير إذا كانت مبنية على تحليلات جنسانية واجتماعية، ومصممة لتلبية احتياجات النساء والرجال من مختلف الفئات، وموجهة بصورة استباقية لمعالجة أوجه عدم المساواة.

الإطار 1- هدف التنمية المستدامة 5: المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات.
الغاية 5-ج: اعتماد وتعزيز سياسات سليمة وتشريعات قابلة للتنفيذ لتشجيع المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات على جميع المستويات.
المؤشر 5-ج-1: نسبة البلدان التي لديها نظم للتتبع ورصد المخصصات العامة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

ويؤدي إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي إلى توظيف الأداة القوية المتمثلة في الميزانيات الوطنية لمعالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين. وتُدْخِل هذه الميزانية اعتبارات المساواة بين الجنسين في سياسات الإدارة المالية العامة وعملياتها، وهي مجموعة القوانين والقواعد والنظم والعمليات المتعلقة بتخصيص الأموال العامة، وتنفيذ عمليات الإنفاق العام، وحساب المعاملات ومراقبة النتائج وتدقيقها.[30] وتعهدت البلدان بإعداد الميزانيات مراعية للمساواة بين الجنسين كجزء من أهداف التنمية المستدامة (الإطار 1). وتحدد دراسة IMF (2017) المؤسسات الرئيسية المعنية بإعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي على أساس: (1) إطارها التشريعي ومبادئها التوجيهية (بما فيها بيانات الميزانيات المراعية للمساواة بين الجنسين والتعليمات المحددة الخاصة بنوع الجنس في تعميمات الميزانية، و(2) عمليات تقييم تأثيرها على المساواة بين الجنسين، و(3) تقارير المالية العامة عن البرامج والأنشطة الخاصة بالنوع الاجتماعي، مستفيدة من التوسيم الجنساني، و(4) أطر السياسات الجنسانية المرتبطة بالأداء، و(5) نظم مساءلة الحكومة، بما فيها الإشراف البرلماني على السياسات الجنسانية والتدقيق. ويمكن الاستفادة من الممارسات الحالية لإعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي، وإن كان في استطاعة كل البلدان – بما فيها تلك التي ليست لديها خبرة رسمية سابقة في إعدادها– أن تستخدم الأدوات والمبادئ في تعزيز تحركها على مستوى السياسات. وبينما تعزيز الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي استثمار متواصل وطويل المدى، يحدد هذا القسم نقاط الدخول التي يمكن أن تعتمد عليها البلدان أيا كان مستوى خبرتها، لإعطاء هذه العملية دفعة البداية.

ألف- تقييم تأثير الجائحة على المساواة بين الجنسين

عمليات تقييم الاحتياجات الجنسانية

تتمثل نقطة البداية في قياس أفضل فهم ممكن لتأثير الجائحة على المساواة بين الجنسين. ما هي حالة قطاعات هذا البلد التي تشكل النساء أغلبية العاملين فيها؟ وهل تعتمد النساء بدرجة أكبر على الخدمات العامة التي تم تخفيضها؟ يمكن تركيز الجهود في هذا الصدد إذا ما عُرضت الأدلة ضمن وثيقة واحدة عنوانها، مثلاً، تقييم الاحتياجات الجنسانية. وطرحت **اللجنة البرلمانية للمرأة والمساواة في المملكة المتحدة** تساؤلا حول التأثير الاقتصادي من كوفيد حسب نوع الجنس، معتمدة بشكل كبير على المطالبات العامة بالتوصل إلى أدلة. وفي **تايلند**، ظلت وزارة التنمية الاجتماعية والأمن البشري تراقب وضع العنف ضد المرأة منذ الإغلاق العام في مارس 2020، وقامت فرق التواصل الخارجي بزيارة المجتمعات المحلية لمسح احتياجات النساء والفتيات.

البيانات المفصلة والإحصاءات المقسمة حسب نوع الجنس

ينبغي أن تستفيد عمليات تقييم الاحتياجات الجنسانية من البيانات المتاحة المقسمة حسب نوع الجنس. ويمكن أن تساعد هذه العمليات في تحديد الآثار المتباينة من الجائحة وكذلك سياسات تخفيف وطأتها ويمكن أن تعتمد على مجموعة واسعة من البيانات: الإحصاءات الرسمية والبيانات الإدارية والمسوح المخصصة والدراسات وغيرها من المصادر غير الحكومية. فخصصت **كندا**

[30] جاء الاتفاق على الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي كالتزام من الجمعية العمومية للأمم المتحدة ضمن الغاية 5-ج-1 من أهداف التنمية المستدامة.

بوابة على شبكة الإنترنت تحتوي على بيانات وإحصاءات مقسمة حسب نوع الجنس تتعلق بجائحة كوفيد-19 وتلقي الضوء على ارتفاع معدلات وفيات النساء برغم انخفاض معدلات دخولهن العناية المركزة. وفي **هندوراس**، تُستخدم البيانات المقسمة حسب نوع الجنس والعمر في مراقبة أحداث العنف ضد المرأة في ظل ظروف كوفيد-19. وفي **المملكة المتحدة** استُخْدِمَ مسح العمل ربع السنوي لبيان أن احتمالات عمل المرأة في أحد القطاعات التي أغلقت أعلى من الرجل بمقدار الثلث، وخاصة من هن أصغر سنا.[31]

الإطار 2- سد الثغرات مؤقتا في بيانات المساواة بين الجنسين – مسوح سريعة

إذا كانت النظم الإحصائية تجمع قدر محدود من البيانات المقسمة حسب نوع الجنس، تستطيع البلدان أن تُجري مسوحا سريعة للتأكد من توافر مستوى أساسي من الأدلة بهدف تحديد الاحتياجات والاستناد إليها في التحرك على مستوى السياسات. ويمكنها أن تجمع بين المصادر الأولية (المسوح عبر شبكة الإنترنت والمقابلات من بُعد أو بالحضور الشخصي، إلخ) والمصادر الثانوية مثل خطط القطاعات أو البيانات التي تأخذها من المنظمات الإنسانية أو التنموية. وتستخدم **المسوح السريعة لتقييم التأثير الجنساني** (RGAS)، التي أعدتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة الاستبيانات في محاولة لرصد الحالة العائلية ووضع العمل بالنسبة للمجيبين، وكيف تأثرت مصادر دخلهم بالجائحة، وحصولهم على السلع والخدمات الأساسية، وآليات التكيف والدعم النقدي والعيني الذي يحصلون عليه من الحكومة. واستُخْدِمَت هذه المسوح في إفريقيا (**أوغندا ونيجيريا**)، وفي شرق أوروبا (**ألبانيا ومقدونيا الشمالية**) وآسيا الوسطى (**كازاخستان**). وتهدف **تقييمات الآثار الاجتماعية–الاقتصادية** (SEIA) التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى رصد اتساع الفجوات بين الجنسين نتيجة لأزمة كوفيد-19، وربطها بالتحديات التي كانت قائمة من قبل (العنف المنزلي وعبء الرعاية والحواجز أمام المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تديرها امرأة). وفي غضون شهر واحد فقط، في بداية الجائحة، أجرت الهيئة "تقييم احتياجات الجنسين" في **أوكرانيا** استنادا إلى مسوح عبر الهاتف ومن خلال شبكة الإنترنت. وأجرى جهاز الإحصاء في **أوغندا** مسحا تتبعيا عن كوفيد-19، أدمج فيه العنف ضد المرأة.

ولا يزال هناك مجال واسع لتحسين عمليات إنتاج البيانات وإعداد الإحصاءات المقسمة حسب نوع الجنس واستخدامها. ووفق مسح أجراه صندوق النقد الدولي لممارسات إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في 91 بلدا من أنحاء العالم، ذكر أقل من 30% من المجيبين على المسح أن لديهم بيانات مقسمة حسب نوع الجنس في جميع القطاعات أو معظمها، وحتى في البلدان التي تعد هذه البيانات، أقل من 40% منها يستخدمها للاسترشاد بها في إعداد الميزانية بشكل منتظم.[32] وفي **المكسيك**، تأسست مجموعة عمل معنية بالإحصاءات لوضع حد أدنى من مجموعة المؤشرات التي تسمح بمراقبة العنف ضد المرأة في الوقت المناسب.

باء- وضع استراتيجية متسقة وتخصيص موارد كافية

بيانات الميزانيات المراعية للنوع الاجتماعي

يمكن نشر وثيقة عن السياسات الموجهة، اعتمادا على الأدلة التي جُمِعَت، تركز على تحرك الحكومة المباشر على مستوى السياسات. وبيانات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي من السبل المتاحة أمام الحكومات لتوضيح طريقتها في تخصيص الموارد العامة سعيا لتحقيق أهداف المساواة بين الجنسين. ومع هذا، فبيانات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي لا تصدر عادة إلا مرة واحدة في السنة مع الميزانية السنوية، ومن ثم فهي لا تمثل بالضرورة أفضل أداة للتصدي للأزمة بسرعة. واستخدم كثير من البلدان صيغا بديلة، مثل خططها في التصدي لأزمة كوفيد-19 أو وثائق أخرى بشأن السياسات، للتواصل حول طريقة معالجة الإنفاق العام لأوجه عدم المساواة بين الجنسين. فأعلنت **كندا**، على سبيل المثال، التزامها على مستوى السياسات بمنع العنف ضد المرأة ومعالجة التأثير الاقتصادي من الجائحة على النساء، والربط بين خطتها للاستجابة الاقتصادية في مواجهة كوفيد-19 وأهدافها الوطنية الشاملة الأطول أجلا لتحقيق المساواة بين الجنسين.[33]

---

[31] دراسة Joyce and Xu (2020).

[32] يحصر هذا المسح استخدام أدوات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في عينة أوسع من البلدان (91 بلدا حتى الآن) من جميع المناطق ومستويات الدخل في الفترة بين 2019 و2020، بناء على إطار صندوق النقد الدولي للميزانية المراعية للنوع الاجتماعي.

[33] بناء على الأهداف الستة الشاملة في "إطار نتائج المساواة بين الجنسين"، تناقش وزارة المالية الكندية تأثير كوفيد-19 على الفئات المختلفة وكيف تُتخذ إجراءات الاستجابة بهدف معالجتها، حسب الهدف في إطار النتائج.

ومن الأهمية بمكان تخصيص موارد كافية، تتجاوز السنة الجارية، للسياسات المراعية للنوع الاجتماعي من أجل تحويل الأهداف إلى إجراءات عملية. وبينما تباشر الحكومات إعداد ميزانياتها للعام القادم، فإن ترسيخ أهداف السياسات المراعية للنوع الاجتماعي من خلال بيانات ما قبل الميزانية وبيانات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي يمكن أن يساعد على ضمان توجيه الموارد الكافية نحو تحقيق هذه الأهداف. وعلاوة على ذلك، فهي تحقق الشفافية والمساءلة. وعلى سبيل المثال، يشرح بيان الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في **أستراليا** طريقة مساهمة الميزانية في تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين. وهناك بلدان أخرى تعدها بشكل مفصل وتنشرها بانتظام منها بنغلاديش وكندا والهند واليابان والمغرب ورواندا وكوريا الجنوبية وإسبانيا. ويتضح من بيانات أبلغتها 69 بلدا وأرضا بشأن المؤشر 5-ج-1 من أهداف التنمية المستدامة أنه حسب الوضع في 2018، كانت نسبة البلدان التي تصدر بيانات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي لا تتجاوز 32%، مما يبرز الحاجة إلى مواصلة بذل الجهود للتوسع في إصدارها واستخدامها على نحو متسق.[34]

تعاميم الميزانية

يمكن أن يستخدم وزراء المالية تعاميمهم بشأن الميزانية السنوية لإصدار مبادئ توجيهية محددة عن أهداف المساواة بين الجنسين. فإدماج توجيهات محددة في تعاميم الميزانية يرسخ مسألة المساواة بين الجنسين في عملية إعداد الميزانية، مما يضمن إدراج أولويات تحقيق المساواة بين الجنسين في عروض ميزانيات الوزارات التنفيذية على مستوى القطاعات.[35] وفي سياق الاستجابة لمواجهة كوفيد-19، تلقي مذكرة الميزانية في **الفلبين** الضوء على السياسات والاستراتيجيات ذات الأولوية من منظور المساواة بين الجنسين في مجالات الصحة والتغذية والحماية الاجتماعية. وصدرت مذكرة تعميم مشتركة عن مجلس حقوق الإنسان ووزارة الداخلية والحكومة المحلية لمعالجة العنف ضد المرأة، تضمنت توجيهات وتوصيات حول سرعة الاستجابة لمسائل مراعاة النوع الاجتماعي وعمليات التدخل متعددة الجوانب خلال فترة الأزمة والفترة الانتقالية والتعافي. وعند تصميم برنامج الاستثمار لعام 2020، طلبت **وزارة المالية الأيسلندية** من الوزارات التنفيذية وضع تقديرات لعدد الوظائف الجديدة والنسبة بين الجنسين في مشروعاتها المقترحة. وهناك حيز متاح على المدى المتوسط لتحسين استخدام تعاميم الميزانية ضمن عمليات تخطيط الميزانية المنتظمة: فحسب مسح أجراه صندوق النقد الدولي، حوالي 40% من وزارات المالية تستخدمها لإصدار تعليمات حول إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي.

جيم- تصميم تحركات فعالة على مستوى السياسات

التقييمات اللاحقة للأثر على المساواة بين الجنسين

إن التقييمات اللاحقة للأثر على المساواة بين الجنسين تُحَسِّن صياغة السياسات وتحديد أولوياتها من خلال تحديد الآثار المقصودة وغير المقصودة على المساواة بين الجنسين. والتقييم اللاحق للأثر على المساواة بين الجنسين يعني تقدير الآثار المختلفة (إيجابية أو سلبية أو محايدة) لاقتراح ما بشأن السياسات على المساواة بين الجنسين. ويمكن إجراء هذه التقييمات بالنسبة للسياسات التي تهدف تحديدا إلى معالجة الفجوات بين الجنسين ولكنها يمكن أيضا أن تلقي الضوء على التحيز غير المقصود في برامج أو سياسات لا تتعلق بالمساواة بين الجنسين تحديدا، وذلك على سبيل المثال خلال فترات ضبط أوضاع المالية العامة. وكما يصف القسم "ثانيا"، قد يُغفل برنامج دعم الأجور العاملين في القطاع غير الرسمي – ومعظمهم على الأغلب من النساء – أو قد تكون السياسة الضريبية سببا في إثناء النساء عن العمل.[36] وباستخدام تحليل قضايا المساواة بين الجنسين، قام برنامج "Enterprise" في **جورجيا**، الذي يهدف إلى تعزيز تطور مشروعات الأعمال، بإلغاء الشروط المسبقة للتأهل واتسع

---

[34] إبلاغ بيانات مؤشرات أهداف التنمية المستدامة لعام 2018.

[35] توضح تعاميم الميزانية، في الوضع الأمثل، العمليات والأطر الزمنية وأدوار الأطراف الفاعلة وتقدم نماذج قياسية وإرشادات حول تقديم الوزراء والوزارات والأجهزة المختلفة للميزانية السنوية القادمة. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx.

[36] على سبيل المثال، وضع كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومركز Pardee Centre for International Futures سيناريو للاقتصاد العالمي مناف للواقع في هذا الصدد. ويتوقع السيناريو أن معدل فقر النساء، في غياب الجائحة، سيتراجع بنسبة 2,7% في الفترة بين 2019 و2021، ولكن المتوقع الآن هو ارتفاعه بنسبة 9,1% خلال نفس الفترة نتيجة لجائحة كوفيد. ويمكن وضع توقعات مماثلة على مستوى وطني.

نطاقه ليغطي بعض القطاعات التي غالبا ما تتولى النساء إدارة الأعمال فيها أو التي تشكل المرأة نسبة عالية من القوى العاملة فيها. وقامت **رواندا** بتوسيع وتسهيل إمكانية الاستفادة من الأشغال العامة وبرامج التحويلات النقدية وبرنامج التأمين الصحي القائم على المجتمعات والذي يركز على المناطق الريفية، واتضح من تحليل تأثيره أنه يعود بمنفعة أقوى على الأسر التي توجد على رأسها امرأة.[37]

ومن شأن وضع منهجية على مستوى الحكومة أن يدعم استخدام عمليات تقييم الأثر على المساواة بين الجنسين بانتظام. ويمكن من خلال هذه التقييمات تحديد الفجوات الرئيسية بين الجنسين لتحليل قنوات انتقال آثار السياسات والمقاييس التي تحدد حجم تأثيرها. ومن خلال التحليل القائم على النوع الاجتماعي (+GBA) في **كندا**، تُقَدَّم كل مشروعات الميزانيات الجديدة بغرض التقييم اللاحق لأثرها على المساواة بين الجنسين وفق منهجية عامة على مستوى الحكومة.[38] وفي **إسبانيا** قام معهد المرأة والفرص المتساوية (IWEO) بإعداد ونشر تقييم لاحق لتأثير الإجراءات الطارئة في ظل كوفيد-19 على المساواة بين الجنسين بناء على منهجية عامة على مستوى الحكومة. وفي **كوسوفو**، تقدم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدعم لوزارة المالية في إجراء تقييم لاحق لتأثير مجموعة مُختارة من الإجراءات في ظل برنامج التعافي الاقتصادي على المساواة بين الجنسين. وفي **الفلبين**، نُشِرَت مبادرات السياسات الموجهة نحو المرأة في ظل التصدي لأزمة كوفيد-19 وأُدرِجَت ضمن تقييم التأثير على المساواة بين الجنسين. وتوصل مسح أجراه صندوق النقد الدولي للميزانية المراعية للنوع الاجتماعي إلى أن تقييمات التأثير على المساواة بين الجنسين غير مستخدمة على نطاق واسع بعد وأن ما لا يزيد على 20% من البلدان التي أجابت على المسح تُجري هذه التقييمات لجميع السياسات الجديدة المقترحة أو معظمها.

دال- تدقيق إجراءات السياسات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتقييم تأثيرها على المرأة

عمليات تدقيق الأداء في ظل سياسات المساواة بين الجنسين

عمليات تدقيق الأداء يمكن أن تتضمن تقييما لفعالية استجابة الحكومة لقضايا المرأة.[39] وبينما تسارع الحكومات إلى تنفيذ إجراءات كبيرة كرد فعل في مواجهة الأزمة، فإن أجهزة التدقيق العُليا هي معاقل المساءلة. ومن خلال دمج بُعد المساواة بين الجنسين في أعمال التدقيق، يمكنها أن تساعد الحكومات على إجراء تقييم لاحق لمدى نجاح ردود الافعال على المستوى الوطني في تلبية احتياجات النساء والفتيات والفئات المهمشة. ويقوم **جهاز التدقيق الأعلى في بيرو** بجمع بعض المعلومات ذات الصلة بالأداء عن الأعداد والمواقع الجغرافية للفئات والأسر الضعيفة المنتفعة من إجراءات الطوارئ، مثل طرود المواد الغذائية أو الدعم الاقتصادي. ويمكن الاستفادة من هذه المعلومات المحددة كتقييمات خفيفة لآثار إجراءات السياسات الطارئة والمستفيدين منها. وأعلن **جهاز التدقيق الأعلى في كل من صربيا وأوغندا** بالفعل عن تدقيق مسألة زيادة عنف العشير ضد المرأة (المرتبط بالغاية 5-2 من أهداف التنمية المستدامة) خلال فترة أزمة كوفيد-19.[40] وقامت أجهزة مؤسسية مثل **مبادرة التنمية في المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي)** وجهاز خدمات التقييم والتدقيق المستقلة في **هيئة الأمم المتحدة للمرأة** بنشر مادة إرشادية عن تدقيق الإنفاق المرتبط بالمساواة بين الجنسين في فترة كوفيد-19. وتوصلت بيانات الأمم المتحدة المستخلصة من المؤشر 5-ج-1 في أهداف التنمية المستدامة إلى أن عمليات التدقيق المستقلة للمساواة بين الجنسين تُستخدم في 19% من البلدان المبلغة للبيانات (13 من 69 بلدا). وترجع بعض أسباب استخدامها في نطاق محدود إلى قصور القدرات، والفجوات بين التخطيط الاستراتيجي وإعداد الميزانية، ومحدودية القدر المتاح من البيانات المقسمة حسب نوع الجنس عن

---

[37] برنامج التأمين الصحي القائم على مستوى المجتمعات يقدم الدعم على أقساط التأمين الصحي والدفع المشترك لأفقر الفئات، ويقدم المشورة حول تنظيم الأسرة والولادة، ويقدم الرعاية قبل الوضع وبعده. وفي المناطق الريفية، يعود هذا البرنامج بالنفع بصفة أساسية على الأسر التي تكون على رأسها امرأة، وهي غالبا ما تكون أصغر وأفقر من تلك التي يرأسها رجل.

[38] تُشير ملخص تفاصيل الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي+ في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الكندية على شبكة الإنترنت (إلى جانب التكلفة التقديرية المدرجة في الميزانية لكل إجراء).

[39] برغم أن التدقيق يُجرى لاحقا في العادة، توصلت بعض أجهزة التدقيق العُليا إلى طرق مبتكرة لتطبيق الضوابط خلال الفترة الطارئة لأزمة كوفيد-19. ومن أبرز الاجهزة التي طبقت الضوابط المتزامنة الجهاز الأعلى للتدقيق في بيرو. وهناك مثال آخر، أثناء وباء إيبولا، هو عمليات التدقيق الآنية التي أجرها جهاز التدقيق في سيراليون.

[40] عادة ما تُجرى عمليات تدقيق الأداء كاملة الأركان لاحقا، لتقييم المنافع من إجراء معين على صعيد السياسات والتي تعود على أنماط سكانية محددة. وبرغم إمكانية إجراء تدقيق أثناء اتخاذ إجراء ما، فعمليات التدقيق غالبا ما تتطلب بلوغ مرحلة متقدمة في التنفيذ، حتى تكون آثار الإجراء ملموسة وجاهزة لتقييمها.

الحصول على الخدمات والاستفادة منها.[41] ومن أجهزة التدقيق العُليا التي أجرت عمليات تدقيق للمساواة بين الجنسين أجهزة كل من **المكسيك وكندا والنمسا**.

النتائج المستخلصة عن الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي

يمثل إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي منهجا استراتيجيا لتفعيل السياسات المراعية للنوع الاجتماعي ومراقبتها في ظل أزمة كوفيد-19. ويوفر هذه المنهج إطارا ذا أدوات محددة تُطَبَّق في كل مرحلة من مراحل دورة الإدارة المالية العامة لأغراض التخطيط وإعداد الميزانية وتنفيذها وتقييم أداء الميزانية من منظور المساواة بين الجنسين. والأدلة المتوافرة من خلال جهود البلدان في هذا الصدد تتيح نقاط دخول لتطبيق أدوات محددة في إعداد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في السياق الحالي وكجزء من التعافي على المدى الأطول. وغالبا ما تُعتمد إجراءات السياسات في سياق أزمة كوفيد-19 وتصدر الموافقة بشأنها بسرعة، مما يزيد من أهمية استخدام أدوات ضبط الأداء العام ومراقبته.

المراجع

Aguiar, M., and E. Hurst. 2007. “Measuring Leisure: The Allocation of Time over Five Decades.” *Quarterly Journal of Economics* 122 (3).

Alesina, A., A. Ichino, and L. Karabarbounis, 2011. "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores." *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (2).

Alon, T., M. Doepke, J. Omstead-Rumsey, and M. Tertilt. 2020. “The Impact of COVID-19 on Gender Equality.” NBER Working Paper 2694, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Bastani, S. 2013. “Gender-Based and Couple-Based Taxation.” *International Tax and Public Finance*,*20* (4): 653–86.

Bekmez, S., and A. Ozpolat. 2016. “Hysteresis Effect on Unemployment for Men and Women: A Panel Unit Root Test for OECD Countries.” *International Journal of Financial Research* 7(2).

Blau, Francine D., and Lawrence M. Kahn. 2007. “Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980–2000.” *Journal of Labor Economics* 25 (3): 393–438.

Boniol, M., McIsaac, M., Xu, L., Wuliji, T., Diallo, K., and others. 2019. Working Paper: *Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries*. Geneva: World Health Organization.

De Henau and others. 2019. “Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: A Comparative Analysis of Costs, Short-Term Employment Effects and Fiscal Revenue.” UN Women Discussion Paper No. 28, New York.

De Henau, J., and Himmelweit, S. 2021. “A Care-Led Recovery from Covid-19: Investing in High-Quality Care to Stimulate and Rebalance the Economy.” *Feminist Economics* 27(1–2): 453–69.

Grown, C., and Valodia, I. (eds). 2010. *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct And Indirect Taxes In Developing And Developed Countries*. Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.

International Monetary Fund (IMF). 2017. *Gender Budgeting in G7 countries*

International Monetary Fund (IMF). 2020. *Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget*. Special Series on COVID-19, Washington DC.

Joyce, R., and X. Xu. 2020. “Sector Shutdowns during the Coronavirus Crisis: Which Workers are Most Exposed?” IFS Briefing Note, BN 278, Institute for Fiscal Studies, London.

[41] تُعرَّف بأنها "نسبة البلدان التي لديها نظم للتتبع وتخصص موارد عامة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة."

Papanikolaou, D., and L. Schmidt. 2020. "Working Remotely and the Supply-side Impact of Covid-19." NBER Working Paper 27330, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Pierri, N., and Y. Timmer. 2020. "Tech in Fin before FinTech: Blessing or Curse for Financial Stability?" Working Paper No. 20/14, International Monetary Fund, Washington, DC.

Stotsky, J. 1996. "Gender Bias in Tax Systems." IMF Working Paper WP/96/99, International Monetary Fund Washington, DC.

United Nations Development Programme (UNDP). 2019. *Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*. Human Development Report. New York.

United Nations Development Programme (UNDP). 2020a. "Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries." Transitions Series Working Papers, New York.

United Nations Development Programme (UNDP). 2020b. *Gender Gaps in the Care Economy during the COVID-19 Pandemic in Turkey*. Research Brief, New York.

United Nations Development Programme (UNDP). 2021. *Protecting Women's Livelihoods In Times of Pandemic: Temporary Basic Income and the Road to Gender Equality.* New York.

United Nations Development Programme (UNDP) and UN Women. 2021. *Covid-19 Global Gender Response Tracker*, Version 2. Global Factsheet, New York.

UN Women. 2020a. *Gender Equality: Women's Rights in Review 25 Years after Beijing*. New York.

UN Women. 2020b. *From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19*. New York.

UN Women, UNDP, and Pardee Center. 2020. *Estimates and Forecasts of Extreme Poverty by Sex and Age Using the International Futures Model*. Technical Note, New York.

UN Women. 2021. *COVID-19 and Fiscal Policy: Applying Gender Responsive Budgeting in Support and Recovery Measures.* New York.