



Специальная серия публикаций по COVID-19

Статьи специальной серии готовятся экспертами МВФ для оказания помощи государствам-членам в борьбе с экономическими последствиями COVID-19. Мнения, выраженные в этих статьях, принадлежат автору (авторам) и необязательно отражают точку зрения МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Июль 2021 года

Гендерное равенство и COVID-19: меры политики и институты для смягчения кризиса

Винсент Танг (МВФ), Ароа Сантьяго (ПРООН), Зохра Хан (Структура «ООН-женщины»), Дэвид Амаглобели (МВФ), Есуна Дугарова (ПРООН), Кэтрин Гиффорд (Структура «ООН-женщины»), Лора Горс (МВФ), Дзиро Хонда (МВФ), Александер Клемм (МВФ), Каролина Рентерия (МВФ), Альберто Солер (МВФ), Силке Стааб (Структура «ООН-женщины»), Каролина Осорио-Буитрон (МВФ), Цянцян Чжан (МВФ)

РЕЗЮМЕ

Кризис COVID-19 ставит под угрозу десятилетний прогресс для женщин и девочек, оказывая несоизмеримо большее воздействие на доходы, занятость и возможности для образования женщин, при этом увеличивая потребности в неоплачиваемом уходе за членами семьи и усиливая «теневую пандемию» гендерного насилия. Странам следует принимать меры политики и осуществлять бюджетирование с учетом гендерных факторов, что поможет смягчить краткосрочное воздействие, а также устранить долгосрочные структурные детерминанты гендерного неравенства. В противном случае существует риск долговременного ущерба и ухудшения перспектив восстановления экономики с учетом гендерных факторов. В настоящей статье, которая опирается на данные [Глобальной системы отслеживания мер политики с учетом гендерных факторов для преодоления пандемии COVID-19](#) Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Структуры «ООН-женщины», рассматривается, как страны во всем мире решают эту задачу. В статье также приводятся рекомендации относительно дополнительных мер налоговой политики и политики в области расходов для устранения гендерных последствий пандемии COVID-19 и показано, каким образом бюджетирование с учетом гендерных факторов может способствовать стратегическому планированию и эффективной реализации мер политики с учетом гендерных факторов.

I. ВВЕДЕНИЕ: ПАНДЕМИЯ COVID-19 И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ГЕНДЕРНЫЕ РАЗРЫВЫ

Пандемия ставит под угрозу десятилетний прогресс в области гендерного равенства. На протяжении десятилетий гендерные разрывы сужались в сфере здравоохранения и образования, но в то же время до пандемии сохранялись значительные разрывы, в частности, в сфере участия в рабочей силе и занятости¹. Этот кризис создает угрозу возникновения попятного движения в прогрессе в странах во всем мире².

- *Женщины и девочки находятся на переднем крае пандемии и несоизмеримо сильнее страдают от бедности.* Женщины составляют 70 процентов **рабочей силы в сфере здравоохранения и социальной помощи**, которые принимают меры для преодоления пандемии, что повышает риск их заражения вирусом и усиливает опасения относительно их здоровья и безопасности³. Из-за пандемии женщины и девочки могут оказаться в **крайней бедности** при повышении уровней бедности с 11,7 процента в 2019 году до 12,5 процента в 2021 году (а в случае мужчин и мальчиков — с 11,3 процента до 12,1 процента), и для возвращения к уровням до пандемии может потребоваться период до 2030 года⁴.
- *Гендерное насилие растет.* Поступает информация о значительно большем числе случаев **домашнего насилия** в условиях, когда меры самоизоляции и социальная изоляция усугубляют опасность, с которой женщины сталкиваются дома⁵.
- *Женщины сталкиваются с серьезными проблемами в сфере занятости.* Кризис COVID-19 большей степени, чем предыдущие экономические кризисы, затрагивает сектора экономики с **крупной долей работников-женщин**, такие как розничная торговля, сфера гостеприимства, общественное питание и швейная промышленность⁶. Из-за исходных факторов гендерного неравенства женщины также зачастую имеют **менее надежную работу**, в частности, работают неполный рабочий день, а в странах с низкими доходами более 80 процентов занятости женщин приходится на неформальный сектор с меньшей защищенностью рабочих мест, более слабой социальной защитой и более низким уровнем оплаты труда. В связи с мерами самоизоляции и закрытием центров по уходу за детьми женщины, которые до кризиса COVID-19 уже выполняли основную часть неоплачиваемого ухода за членами семьи и домашней работы, берут на себя еще больше **неоплачиваемой работы по дому и ухода за детьми**⁷. Как следствие, в некоторых странах **коэффициент участия женщин в рабочей силе сократился больше, чем мужчин**, и, чем дольше длится пандемия, тем выше **риск возникновения долгосрочной**

¹ UN Women (2020a) [Gender Equality: Women's Rights in Review 25 Years after Beijing](#).

² UNDP (2020); UN Women (2020b). [From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19](#).

³ Boniol et al. (2019). Эта проблема может быть смягчена в условиях развертывания вакцинации. Для этого некоторые страны начали процесс вакцинации (часто устанавливая приоритетность работников сферы здравоохранения), хотя во многих странах процесс вакцинации все еще находится на самом раннем этапе или даже не начался.

⁴ UN Women, UNDP, Pardee Center (2020). Estimates and forecasts of extreme poverty by sex and age using the International Futures Model. Technical note. Можно ознакомиться по ссылке <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 Например, после введения карантина в Мексике число экстренных звонков, связанных с насилием в отношении женщин, возросло на 53 процента, в США число случаев домашнего насилия увеличилось на 8,1 процента (UN Women, April 2020). См. также: <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 В работе Alon et al. (2021) отмечается решающая роль удаленной работы: гендерные разрывы в воздействии пандемии на занятость почти полностью относятся к работникам, которые не в состоянии работать на дому. <https://www.nber.org/papers/w28632>

⁷ Появляющиеся данные подтверждают, что вследствие мер самоизоляции, закрытия школ и центров по уходу за детьми как женщины, так и мужчины увеличили свою неоплачиваемую рабочую нагрузку. Однако больше женщин, чем мужчин, покидает рабочую силу, возможно, вследствие этого увеличения рабочей нагрузки (https://data.unwomen.org/sites/default/files/inline-files/Whose-time-to-care-brief_0.pdf). В одном из обследований в Турции был сделан вывод о том, что во время самоизоляции, связанной с пандемией, женщины выполняют в четыре раза больше неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи, чем мужчины, и с меньшей вероятностью, чем мужчины, возвращаются на оплачиваемую работу, когда смягчаются ограничения, сдерживающие распространения заболевания (UNDP 2020b).

безработицы и более низких коэффициентов участия в рабочей силе, поскольку женщины, не участвующие в рабочей силе, могут утратить квалификацию, необходимую для возвращения на рынок труда⁸.

- **Возможности для будущих поколений подвержены риску.** С трудом достигнутый прирост **уровня образования** молодых женщин и девочек может быть подорван. По оценкам Фонда Малалы, 20 миллионов девочек в развивающихся странах могут никогда не вернуться за парту после закрытия школ в связи с пандемией⁹. Может возникнуть попятное движение в прогрессе, достигнутом в устранении **информационного разрыва в случае женщин**, что, в свою очередь, создает барьеры для доступа женщин и девочек к важнейшим цифровым технологиям и использования ими этих технологий в целях работы и образования¹⁰.

В этих условиях меры политики и бюджеты с учетом гендерных факторов являются неременным условием для устранения увеличивающихся вследствие пандемии гендерных разрывов. Наряду со стремлением расширить бюджетные возможности для таких мер политики, правительствам стран, которые находятся в условиях ограниченных бюджетов, следует стратегически использовать налогово-бюджетную политику с учетом гендерных факторов, чтобы улучшить распределение существующих ресурсов более справедливым в гендерном отношении образом. В условиях, когда эта пандемия обнажила системную неэффективность и разрывы, она также создает возможности для восстановления в будущем по принципу «лучше, чем было» путем устранения исходных структурных факторов неравенства и преобразования экономики в направлении повышения устойчивости, интеграции и стойкости для противодействия будущим шокам. Меры налогово-бюджетной политики и налоговые системы являются эффективными инструментами такого процесса социальных преобразований, если они спланированы и реализуются с учетом гендерной проблематики. По мере того как пандемия будет уменьшаться, использование бюджетирования с учетом гендерных факторов для мониторинга гендерных результатов и оценки эффекта мер налогово-бюджетной политики с учетом гендерных факторов может способствовать справедливому и долговременному восстановлению экономики.

II. МЕРЫ ПОЛИТИКИ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

Масштаб ответных мер налогово-бюджетной политики для преодоления экономического спада велик, хотя лишь часть этих мер нацелена конкретно на устранение факторов гендерного неравенства. По состоянию на 17 марта 2021 года прямая поддержка бюджета (расходов и выпадающих доходов) составляла 10 трлн долларов, или 9,2 процента глобального ВВП в 2020 году. В развитых странах меры в области доходов и расходов составляли 16,4 процента ВВП в 2020 году, в странах с формирующимся рынком — 4,2 процента, в развивающихся странах с низкими доходами — 1,7 процента (апрельский выпуск «*Бюджетного вестника*» 2021 года). **Глобальная система отслеживания мер политики с учетом гендерных**

⁸ В условиях пандемии в странах с формирующимся рынком, таких как Колумбия, Перу и Чили, имело место значительно большее сокращение, чем в развитых странах, таких как Австралия, Корея и США. В странах ОЭСР в апреле 2020 года уровень безработицы женщин повышался быстрее безработицы мужчин, но с тех пор этот увеличившийся гендерный разрыв постепенно сокращается, при этом незначительно увеличившись в текущем году. См. также Alon et al. (2020); Bekmez, Ozpolat (2016).

⁹ Это относится к девочкам школьного возраста <https://malala.org/newsroom/archive/malala-fund-releases-report-girls-education-covid-19>

¹⁰ Согласно последним данным до пандемии, преобладает разрыв в использовании интернета, при этом наиболее крупный разрыв имеет место в странах с низкими доходами. Устойчивые гендерные разрывы в доступе к цифровым услугам и технологической интеграции могут сокращать возможности занятости для женщин, в частности, в тех сферах занятости с возможностью телеработы, которые допускают более гибкие режимы работы (Alon et al. 2020; Papanikolaou, Schmidt 2020; Pierri, Timmer 2020).

факторов для преодоления пандемии COVID-19 ПРООН и Структуры «ООН-женщины»

иллюстрирует, что в выборке 580 налогово-бюджетных мер лишь 12 процентов мер определяются как «меры, учитывающие гендерные различия», в том смысле, что они оказывают поддержку секторам, в которых занято несоизмеримо больше женщин¹¹. Из 1 700 мер социальной защиты и в отношении рынка труда 23 процента мер учитывают гендерные различия, когда они либо нацелены на обеспечение экономической безопасности женщин, либо оказывают поддержку в связи с неоплачиваемым уходом за членами семьи.

Хорошо спланированная налогово-бюджетная политика, в форме мер как в области расходов, так и налоговой политики, может играть важную роль в смягчении негативного гендерного воздействия пандемии. Помимо обеспечения необходимыми ресурсами работников, которые находятся на переднем крае борьбы с пандемией, меры налогово-бюджетной политики могут защитить доходы, поддержать занятость, а также укрепить благосостояние и возможности. Меры налоговой политики также играют важную роль в получении доходов для финансирования мер в области расходов с учетом гендерных факторов.

Поддержка доходов женщин посредством социальной защиты

Оплачиваемый отпуск может обеспечить поддержку доходов лиц, которым требуется перерыв в работе для выполнения обязанностей по уходу за членами семьи. Меры в форме предоставления оплачиваемого отпуска шире применяются в *развитых странах*, в некоторых случаях с использованием государственного финансирования. Например, в **Италии** родителям детей младше 12 лет разрешалось взять отпуск продолжительностью до 30 дней при получении заработной платы в размере 50 процентов, выплачиваемой государством, а в **США** родителям, ухаживающим за детьми, школы которых были закрыты, разрешалось взять оплачиваемый отпуск по семейным обстоятельствам продолжительностью максимум 12 недель, который обеспечивался работодателями. В **Испании** лицам, осуществляющим уход за иждивенцами, было предоставлено временное сокращение рабочего времени на 100 процентов. В **Канаде** лицам, прекратившим работать, в том числе поскольку они осуществляли уход за детьми, предоставлялась поддержка в денежной форме.

Денежные трансферты служат жизненно важным источником поддержки безработных, а также работников неформального сектора. Такие меры особенно широко применяются в *странах с формирующимся рынком и развивающихся странах*, где социальное страхование распространено в меньшей степени. Так, в **Бразилии** правительство внедрило программу денежных трансфертов «Экстренная помощь», охватывающую примерно треть населения и предусматривающую предоставление пособий в двойном размере домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами. В **Египте** правительство расширило программы социальной помощи в форме денежных трансфертов Такафул и Карам, что позволило охватить примерно 3,8 млн домашних хозяйств, в основном адресно лиц женского пола, возглавляющих домашние хозяйства. В **Колумбии** правительство предоставляло чрезвычайную субсидию 2,7 млн домашних хозяйств, пользующихся программой денежных трансфертов, основными получателями которых являются матери. Такие меры, вероятно, помогут поддержать женщин с низкими доходами или ненадежной занятостью.

¹¹ UNDP, UN Women (2021). *Covid-19 Global Gender Response Tracker – Global Factsheet*. В системе индикаторов содержатся данные по 580 налогово-бюджетным мерам, принятым 132 странами и территориями для преодоления пандемии, и по более чем 1 700 мерам социальной защиты и в отношении рынка труда 214 стран и территорий.

Налоговые меры, явным образом нацеленные на малоимущих, приносят пользу женщинам, которые зачастую занимают преобладающее место в группах населения с более низкими доходами. Меры, повышающие прогрессивный характер налоговых систем, как правило, помогают сократить гендерный разрыв в оплате труда и могут успешно сочетаться со структурными мерами политики, помогающими добиться того, чтобы женщины не оставались на низкооплачиваемых рабочих местах. Примером ответных мер политики для преодоления пандемии, временно усиливающих прогрессивный характер налогообложения, служат меры, принятые в **Индии**, где государством покрывались пенсионные взносы за три месяца компаний с менее чем 100 сотрудниками, по крайней мере 90 процентов которых должны получать низкую заработную плату.

В среднесрочной перспективе одним из приоритетов должны быть инвестиции в надежные системы социальной защиты с учетом гендерных факторов путем расширения охвата и обеспечения достаточности этих систем. Расширение охвата систем социальной защиты в странах с крупной долей неформального сектора принесет больше пользы женщинам, поскольку они с большей вероятностью, чем мужчины, будут работать в неформальной экономике. Это также поможет лучше защитить отдельных людей и домашние хозяйства от будущих шоков доходов и кризисов. Вместе с тем необходимо усилить защиту прав всех работников как формального, так и неформального секторов и гарантировать заработную плату, обеспечивающую достойный прожиточный минимум.

Поддержка занятости женщин в условиях кризиса и восстановления экономики

Обязанности по уходу за членами семьи

Возросший объем неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи в связи с закрытием школ и ростом заболеваемости в несоизмеримо большей степени лег на плечи женщин.

Родителям приходится сталкиваться с непростым выбором между оплачиваемой работой и неоплачиваемым уходом за детьми, поскольку после начала трудовой деятельности расходы, связанные с уходом за детьми, часто представляют собой постоянные издержки, которые можно покрыть только за счет достаточно высокооплачиваемой работы¹². Ввиду устойчивой гендерной дискриминации в мире работы, в частности, существования крупных гендерных разрывов в оплате труда, перед лицом такого выбора, как правило, именно женщины утрачивают возможности занятости. Появляющиеся данные свидетельствуют о том, что во время пандемии в разных странах большое число женщин покидает рынок труда, а другие женщины сталкиваются с резким сокращением рабочего времени и доходов^{13, 14}. Важную роль в этой тенденции, вероятно, играют возрастающие потребности в неоплачиваемом уходе за членами семьи. Например, неслучайно в Латинской Америке именно женщины с детьми младше 6 лет испытывают самое резкое сокращение участия в рабочей силе. В **Америке** в условиях восстановления экономики остаются позади матери детей младше пяти лет и незамужние матери¹⁵.

Необходимо установить приоритетность расширения наличия и доступности услуг по уходу, в частности, за детьми, пожилыми людьми и лицами с ограниченными возможностями,

¹² Например, см. IMF (2021): COVID-19 and She-cession: The Employment Penalty of Taking Care of Young Children.

¹³ <https://data.unwomen.org/features/fallout-covid-19-working-moms-are-being-squeezed-out-labour-force>

¹⁴ ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Седьмое издание,

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/>

а также расширения доступа к оплачиваемому отпуску по уходу за детьми. Меры для поддержки социальной инфраструктуры, такой как услуги по уходу за детьми, и материальной инфраструктуры, обеспечивающей достаточный доступ к услугам водоснабжения, канализации, энергоснабжения и цифровым услугам, имеют важнейшее значение для сокращения неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи и поддержки занятости женщин. Кроме того, заострение внимания на развитии и образовании в раннем детстве помогает улучшить результаты, поскольку когнитивные навыки, приобретенные на раннем этапе жизни, могут повысить возвращение в учебные заведения на последующих этапах образования¹⁶. Следует принимать и расширять меры налоговой политики, помогающие снизить высокие издержки, связанные с услугами по уходу за детьми, для лиц, пользующихся этими услугами, такие как налоговые кредиты или налоговые вычеты из налогооблагаемой базы в связи с уходом за детьми, или меры для поддержки учреждений по уходу за детьми. В качестве краткосрочных мер ввиду пандемии несколько стран оказывали поддержку лицам, осуществляющим неоплачиваемый уход за членами семьи, с помощью мер политики на рынке труда; другие страны предоставляют экстренные услуги по уходу за детьми, в частности, жизненно важным работникам, или финансово компенсируют родителям закрытие школ и детских садов («денежные средства для ухода»).

Гибкие режимы работы и доступ к оплачиваемому отпуску по семейным обстоятельствам могут помочь работающим родителям лучше соблюдать баланс неоплачиваемых обязанностей по уходу за членами семьи и оплачиваемой занятости в организованной экономике¹⁷. Перераспределение обязанностей по дому и уходу внутри домашних хозяйств, например, путем предоставления обязательного отпуска отцу в связи с рождением ребенка без права передачи этого отпуска, может дополнительно облегчить бремя, которое ложится на женщин. В соответствии с конвенцией об отпуске по беременности и родам Международной организации труда почти все страны ОЭСР предоставляют матерям отпуск продолжительностью по крайней мере 14 недель до и после родов, и большинство стран выплачивают пособия, замещающие более 50 процентов предыдущих доходов¹⁸. Доступность отпуска по уходу за ребенком, предоставляемого отцам, и отпуска отцу в связи с рождением ребенка значительно различается в разных странах, и как продолжительность таких отпусков, так и коэффициенты замещения доходов отцов зачастую меньше, чем в случае отпуска по беременности и родам.

Налоговые системы и стимул к трудовой деятельности

Пандемия усиливает существующие структурные характеристики налоговых систем, которые ставят женщин в менее благоприятное положение. Условно не зависящая от гендерных факторов налоговая политика может усугубить существующие факторы неравенства или создать неблагоприятные условия для женщин, поскольку она либо негативно затрагивает группы, в которых женщины занимают преобладающее место, либо не отражает существующие на протяжении продолжительного времени структурные факторы гендерного неравенства. Например, так как женщины с большей вероятностью будут осуществлять уход за членами семьи и выполнять больше неоплачиваемой работы, чем мужчины, женщины с большей вероятностью будут работать неполный рабочий день или в неформальном секторе или же прекратят участие в

¹⁶ Апрельский выпуск «Бюджетного вестника» 2021 года.

¹⁷ IMF (2018): Pursuing Women's Economic Empowerment.

¹⁸ База данных ОЭСР по вопросам семьи.

рабочей силе¹⁹. Налоговую политику следует планировать и проводить таким образом, чтобы она устраняла эти факторы неравенства и соответствующие отрицательные внешние эффекты, поскольку они ведут к более низким (чистым) уровням заработной платы и сокращению возможностей занятости для женщин по сравнению с мужчинами, увеличивая таким образом гендерный разрыв в оплате труда. Устранение этих смещений принесет дивиденды ввиду несоизмеримо большего увеличения безработицы женщин во время пандемии²⁰. Кроме того, гендерный разрыв в текущих доходах усиливает гендерное неравенство пожилых людей, при этом в странах ОЭСР средний гендерный разрыв в пенсионном обеспечении составляет 25 процентов²¹.

Налоговые системы на основе семьи не являются стимулом к трудовой деятельности второстепенных кормильцев, которыми зачастую являются женщины. Если налоги определяются на уровне домашних хозяйств, второстепенные кормильцы сталкиваются с более высокими предельными ставками налогов по сравнению с имеющими аналогичные характеристики лицами, не состоящими в браке. Аналогичным образом налоговые положения на уровне семьи (такие как вычеты из налогооблагаемой базы при наличии супруги (супруга) на иждивении) стимулируют отказ второстепенных кормильцев от участия в рабочей силе, поскольку после того, как они трудоустраиваются, льготы утрачиваются или уменьшаются²².

Наряду с этим во многих странах существуют весьма крупные «налоговые клинья» в нижнем сегменте рынка труда²³. Это часто обусловлено взносами/отчислениями на социальное обеспечение, а не налогами (которые чаще носят прогрессивный характер и поэтому являются низкими при низких доходах). Ввиду того, что женщины зачастую занимают преобладающее место на низкооплачиваемых рабочих местах, в частности, когда они входят в рабочую силу, реформы, уменьшающие крупные «налоговые клинья» в нижнем сегменте рынка труда, создают для женщин и в целом для малоимущих более эффективные стимулы к выходу на рынок труда. Одним из механизмов в случае стран с высоким административным потенциалом является введение налоговых кредитов на заработанный доход. И хотя часто существуют другие структурные барьеры, препятствующие вхождению женщин в рабочую силу, уменьшение высоких предельных ставок налога может способствовать занятости женщин. В связи с пандемией многие страны сократили или отсрочили без процентов взносы/отчисления на социальное обеспечение, тем самым поддерживая нижний сегмент рынка труда и женщин. Например, в **Чили** принят новый закон о защите занятости, согласно которому работодатели обязаны производить отчисления на социальное обеспечение и пенсионные отчисления в случаях, когда контракт с их работниками приостановлен, в обмен на предоставление государством пособий по страхованию на случай безработицы этим работникам.

¹⁹ Теоретическое объяснение см. в работе Alesina, Ichino, Karabarbounis (2011), эмпирические данные по положительной корреляции между домашними обязанностями и эластичностью труда см. в работе Aguiar, Erik Hurst (2007) и в работе Blau, Kahn (2007).

²⁰ Даже если последнее обусловлено в основном неналоговыми причинами, такими как закрытие учреждений по уходу за детьми или сокращение секторов с высокими долями занятости лиц женского пола.

²¹ См. <https://www.forbes.com/sites/carmenniethammer/2020/07/11/coronavirus-likely-to-widen-gender-gap-in-retirement/?sh=3d0b696b6abe>

²² В число налоговых положений на уровне домашнего хозяйства входят положения о налоговых скидках, вычетах, кредитах и льготах, которые являются адресными и основаны на доходах семьи или семейном положении. Примером служат налоговые вычеты из налогооблагаемой базы при наличии супруги (супруга) на иждивении.

²³ «Налоговый клин» определяется как отношение суммы всех налогов на труд и взносов/отчислений на социальное обеспечение (независимо от того, производятся ли они работодателем или работником) к совокупным затратам на рабочую силу работодателя (то есть заработной плате и уплачиваемым работодателем налогам и отчислениям).

Поддержка секторов, в которых преобладают лица женского пола

Некоторые меры поддерживают сектора экономики или группы по видам деятельности с более высокой долей работников-женщин. Меры по преодолению пандемии включают программы общественных работ (например, программу по закону Махатмы Ганди «О государственных гарантиях занятости в сельских районах» (МГНРЕГА) в **Индии**), а также оказание финансовой и прочей поддержки предприятиям, владельцами которых являются женщины (например, в **Парагвае**, Южной Африке, **Турции**). Например, правительство **Марокко** поддерживало кооперативы женщин в отношении логистики, поставок продукции, связи и создания платформы для электронной торговли, а также путем содействия системе сертификации, с тем чтобы кооперативы женщин могли выпускать 30 000 многоразовых масок в сутки.

Меры налоговой политики поддерживают женщин, адресно охватывая сектора, имеющие важное значение для их занятости. Пакеты мер налоговой политики в форме отсроченных и сниженных налогов вводились в основном в странах Африки к югу от Сахары и Азии²⁴. Примером является приостановка взыскания налоговых задолженностей и сбор минимального налога по единообразной ставке в сферах перевозок, гостиничного обслуживания и общественного питания в **Буркина-Фасо**, где на сектор размещения и общественного питания приходится 7,8 процента занятости женщин по сравнению с 1,7 процента занятости мужчин. Аналогичным образом **Кот-д'Ивуар** отсрочил на три месяца уплату налога на доход на капитал предприятиями сферы туризма и гостиничного обслуживания, при этом деятельность, связанная с туризмом, (гостиничное обслуживание и общественное питание) обеспечивает 10 процентов занятости лиц женского пола, но лишь 1 процент занятости лиц мужского пола.

Поскольку женщины несут основную часть издержек, связанных с пандемией, эти меры по-прежнему крайне важны в условиях, когда женщины стремятся вернуться на рынок труда. Из 107 пакетов мер политики, отсрочивших или снизивших налоги, 22 пакета адресно охватывали сектора с высокими уровнями занятости лиц женского пола, тем самым способствуя повышению экономической безопасности женщин. Эти меры политики следует сохранить или расширить в зависимости от динамики пандемии и восстановления экономики. В будущем страны также могут рассмотреть внесение поправок в налоговые системы, повышающие вероятность банкротства, например, посредством налогов, не зависящих от доходов, таких как минимальные налоги или налоги на собственность предприятий, от которых могут несоизмеримо сильнее страдать предприниматели-женщины в случаях, когда они инвестируют больше средств в затронутые пандемией сектора.

Инвестиции в достойную работу для женщин. В эпоху после COVID-19 следует делать акцент на принятии активных мер на рынке труда, способствующих реинтеграции женщин в рабочую силу, в частности, посредством программ подготовки кадров, стимулов в отношении заработной платы и получения новой квалификации, которая подготовит женщин к новым требованиям рынка труда. Ввиду сокращения занятости женщин во время пандемии в **Чили** компаниям предоставлен стимул, позволяющий вернуться работникам, контракты которых приостановлены, и нанимать новый персонал, в форме субсидирования заработной платы в течение периода до шести месяцев при более крупных льготах в случае женщин, молодежи и лиц с ограниченными возможностями.

²⁴ Аналогичные меры введены в Соединенном Королевстве и Норвегии, но они не отражены в Системе отслеживания.
<https://voxeu.org/article/covid-19-and-gender-gap-advanced-economies>

Для решения проблемы вертикальной и горизонтальной сегрегации рынка труда и устранения устойчивых гендерных разрывов в оплате труда требуется скоординированный подход, при котором пакеты стимулов (и отрицательных стимулов в случае ненадлежащей практики) для компаний, образовательные программы, программы в сфере предпринимательства сочетаются с государственными инвестициями в качественные услуги по уходу, позволяющие работникам, имеющим обязанности по уходу за членами семьи, конкурировать на равных условиях.

Государственные инвестиции в экономику ухода могут быть важнейшим рычагом восстановления экономики, обеспечивающим возможность создания рабочих мест, развития человеческого капитала и поддержки вхождения (возвращения) женщин в рабочую силу. Недавнее имитационное моделирование в случае восьми стран ОЭСР показывает, что инвестиции в качественные услуги по уходу создают на 40–90 процентов больше рабочих мест, чем такой же объем инвестиций в строительство²⁵. Например, в **Южной Африке** обеспечение всеобщего доступа к услугам по уходу за детьми для всех детей младше 5 лет, хотя и предполагает значительное увеличение государственных расходов, может создать 2–3 млн новых рабочих мест и повысить уровни занятости лиц женского пола на 10 процентных пунктов²⁶.

Содействие благосостоянию и возможностям

Поддержка работников, которые находятся на переднем крае борьбы с пандемией.

Необходимо продолжать расходы на здравоохранение для обеспечения работников, которые находятся на переднем крае борьбы с пандемией, индивидуальными средствами защиты и прочими необходимыми материалами медицинского назначения. Медицинский персонал по-прежнему является приоритетным, когда речь идет о вакцинации.

Компенсация утраты образования. Чтобы избежать влияния непроходящего ущерба на подрастающее поколение мальчиков и девочек вследствие утраты образования из-за закрытия школ, необходимо увеличить государственные расходы на образование. За счет этих расходов можно обеспечивать дистанционное обучение учащихся, поощрять возвращение в учебные заведения (путем установления приоритетности учащихся, подверженных повышенному риску отсева из учебных заведений, особенно девочек) и компенсировать утрату обучения. В более общем плане меры политики, сосредоточенные на создании равных возможностей с самого начала, то есть инвестиции в образование, создают равные условия для выхода женщин на рынок труда. В общем случае уровни образования положительно коррелируют с участием лиц женского пола в рабочей силе²⁷.

Устранение гендерного информационного разрыва. Лица, наиболее динамичные в части цифровых технологий, в состоянии лучше справиться с кризисом, и использование цифровых технологий имеет важное значение для участия в демократических процессах, доступа к государственным услугам и государственным трансфертам, для возможностей занятости, доступа к здравоохранению, для финансов, социального капитала и сетей и даже для предотвращения гендерного насилия и бегства от него. Устранение гендерного информационного разрыва может затем способствовать сохранению средств к существованию, обеспечению систем экономической защиты и даже спасению жизней.

²⁵ De Henau, Himmelweit (2021).

²⁶ De Henau et al. (2019). "Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: A Comparative Analysis of Costs, Short-Term Employment Effects and Fiscal Revenue."

²⁷ IMF (2015): Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality

В явном виде решение проблемы гендерных социальных норм посредством налогово-бюджетной политики. Например, индекс гендерных социальных норм ПРООН демонстрировал, что 50 процентов мужчин во всем мире полагают, что в период дефицита и кризиса следует устанавливать приоритетность занятости мужчин²⁸. Если не будут разрушены социальные нормы, процесс структурных социально-экономических изменений невозможен. Социальные нормы можно разрушить посредством широкого спектра инструментов бихевиористской экономики, среди многих прочих таких как предоставление обязательного отпуска отцам в связи с рождением ребенка без права передачи этого отпуска, налоговые стимулы для компаний, выполняющих целевые показатели гендерного равенства, или создание общественных клубов женщин, занимающихся естественными науками, технологиями, инженерным делом и математикой (STEM).

Выводы в области экономической политики

Меры в области государственных расходов и налоговой политики, а также внебюджетные интервенции играют принципиально важную роль в построении более жизнестойкого и всеобъемлющего общества и экономики стран. В среднесрочной перспективе налогово-бюджетная политика является важной движущей силой всеобъемлющего восстановления экономики, способствующего ускоренному достижению прогресса на пути к гендерному равенству, что, в свою очередь, может содействовать сокращению бедности. Необходимость реформирования налоговых систем во время и после пандемии также дает возможность устранить некоторые существующие на протяжении продолжительного времени структурные препятствия. Особенно важное значение имеет заострение внимания на сокращении гендерных разрывов в мире после пандемии, поскольку многие страны столкнутся со сдерживающими факторами в налогово-бюджетной сфере, а, как показывает опыт, расширение экономических прав и возможностей женщин приносит дополнительные дивиденды роста. В эпоху после COVID-19 следует делать акцент на принятии мер политики, способствующих интеграции женщин в рабочую силу, а также созданию надежных достойных рабочих мест.

Скоординированное принятие ответных мер как налоговой политики, так и политики в области расходов может повысить действенность процесса устранения гендерных разрывов. Например, общие сокращения налогов с целью увеличить предложение рабочей силы в случае женщин будут более действенными, если они будут применяться в сочетании с другими мерами, такими как обеспечение доступа к услугам по уходу за детьми (не только путем уменьшения стоимости этих услуг, но и посредством обеспечения их функционирования и надежного предоставления). Одним из имеющихся инструментов, который поможет странам координировать свой подход к финансированию гендерного равенства и достижения Целей в области устойчивого развития в отношении всех мер налоговой политики и политики в области расходов, являются Интегрированные национальные основы финансирования (ИНОФ)²⁹. Наряду с этим странам следует, пользуясь возможностью, осуществить долговременные структурные изменения, смягчить неблагоприятное влияние пандемии на бедность в краткосрочной перспективе и при этом осуществлять инвестиции в долгосрочную устойчивость, защищенную от шоков. Пандемия COVID-19 продемонстрировала важное значение наличия надежных систем

²⁸ <http://hdr.undp.org/en/gсни>

²⁹ Подробнее см. <https://inff.org/>

социальной защиты в условиях, когда страны с более надежными системами лучше подготовлены к преодолению пандемии.

В краткосрочной перспективе правительства стран должны стремиться смягчить негативное воздействие пандемии на конкретные группы, в частности, на женщин. Меры политики должны быть сосредоточены на поддержке доходов наиболее нуждающихся, на сохранении связей в сфере занятости, на оказании помощи в управлении трудовыми обязанностями и обязанностями по уходу за членами семьи, а также на расширении поддержки малых предприятий и самостоятельно занятых лиц. В случае стран, сталкивающихся с ограниченными бюджетными возможностями (особенно стран с повышенным уровнем долга и крупными валовыми потребностями в финансировании), правительствам необходимо повысить эффективность расходов и перераспределить ресурсы на наиболее затронутые кризисом COVID-19 нужды, прежде чем увеличивать расходы. В среднесрочной перспективе, чтобы обеспечить выделение достаточных ресурсов для налогово-бюджетной политики с учетом гендерных факторов на устойчивой основе, правительствам также следует стремиться укрепить бюджетные возможности для мер политики с учетом гендерных факторов путем расширения мобилизации внутренних доходов и дальнейшего повышения эффективности расходов и при этом принимать во внимание стратегические приоритеты после пандемии COVID-19.

III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ ФАКТОРОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПОЛИТИКИ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНЫХ ФАКТОРОВ

Меры политики с гораздо большей вероятностью будут успешными, если они будут основываться на анализе гендерных и социальных факторов, будут адаптированы к потребностям женщин и мужчин разных групп и будут адресно на упреждающей основе устранять факторы неравенства.

Бюджетирование с учетом гендерных факторов (БГФ) позволяет задействовать такой эффективный инструмент, как национальные бюджеты, для устранения факторов гендерного неравенства. БГФ обеспечивает включение гендерных соображений в меры политики и процессы в сфере управления государственными финансами, которые представляют собой набор законов, правил, систем и процессов для распределения государственных средств, осуществления государственных расходов, учета операций, а также мониторинга и аудита результатов³⁰. Страны приняли обязательства относительно бюджетирования с учетом гендерных факторов в рамках Целей в области устойчивого развития (вставка 1). В документе IMF (2017) определены следующие ключевые институты БГФ: 1) законодательная основа и руководящие принципы БГФ (в

Вставка 1. Цель в области устойчивого развития 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек.

Задача 5.с. Принимать и совершенствовать разумные стратегии и исполнимые законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях

Показатель 5.с.1. Доля стран, обладающих механизмами отслеживания государственных ассигнований на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и обнародования данных о них

³⁰ БГФ было согласовано в качестве обязательства Генеральной Ассамблеей ООН в рамках задачи 5.с.1 Целей в области устойчивого развития.

частности, заявления о гендерном бюджете (ЗГБ) и конкретные указания относительно полов в циркулярах по бюджетным заявкам); 2) оценки гендерных последствий; 3) бюджетные отчеты о гендерных программах и деятельности, в которых использована гендерная маркировка; 4) основы гендерной политики, предусматривающие достижение определенных результатов; 5) системы подотчетности органов государственного управления, в частности, парламентский контроль за гендерной политикой и аудит. Может применяться существующая практика БГФ, хотя все страны, в том числе не имеющие предыдущего официального опыта БГФ, могут воспользоваться этими инструментами и принципами, чтобы укрепить свои ответные меры политики. Хотя укрепление БГФ представляет собой непрерывную долгосрочную инвестицию, в настоящем разделе указаны отправные точки, на которые могут опираться страны с любым уровнем опыта, чтобы запустить этот процесс.

А. Оценка гендерных последствий пандемии

Оценки гендерных потребностей

Отправной точкой является оценка оптимально возможного понимания гендерного воздействия пандемии. Какова ситуация в секторах страны, в которых преобладают женщины? Нуждаются ли женщины больше в государственных услугах, объем которых сократился? Представление фактических данных в едином документе, таком как Оценка гендерных потребностей, может способствовать концентрации усилий. **Парламентский комитет по вопросам женщин и равенства Соединенного Королевства** начал расследование относительно гендерно-дифференцированного воздействия пандемии COVID-19 на экономику в значительной степени в связи с требованиями общественности представить свидетельства этого. В **Таиланде** Министерство социального развития и общественной безопасности ведет мониторинг ситуации с гендерным насилием, с тех пор как в марте 2020 года была введена самоизоляция, а сотрудники по связям с общественностью посещают местные общины для обследования потребностей женщин и девочек.

Данные, дезагрегированные по полам, и гендерная статистика

В оценках гендерных потребностей следует использовать имеющиеся данные, дезагрегированные по полам. Эти оценки могут быть полезны при определении несоизмеримых последствий пандемии, а также мер политики по их смягчению и могут опираться на широкий спектр данных: официальную статистику, административные данные, специальные обследования, исследования и прочие неправительственные источники. В **Канаде** существует специальный веб-портал данных, дезагрегированных по полам, и гендерной статистики, относящейся к пандемии COVID-19, и отмечается, что смертность женщин выше, несмотря на то что уровни их госпитализации в отделения интенсивной терапии являются более низкими. В **Гондурасе** данные, дезагрегированные по полам и возрасту, помогают вести мониторинг частоты насилия в отношении женщин в условиях пандемии COVID-19. Квартальное обследование труда в **Соединенном Королевстве** использовалось, чтобы проиллюстрировать, что вероятность работы женщин в секторе, функционирование которого остановлено, на одну треть выше, чем мужчин, особенно в более молодом возрасте³¹.

³¹ Joyсе, Xu (2020).

Вставка 2. Временное устранение пробела в гендерных данных. Оперативные обследования

В тех случаях, когда в статистических системах производится ограниченный сбор данных, дезагрегированных по полам, страны могут задействовать оперативные обследования с целью установить базовый уровень фактических данных для определения потребностей и выработки ответных мер политики. Страны могут сочетать первичные источники данных (обследования в режиме онлайн, дистанционные и очные опросы и т.д.) с второстепенными источниками, такими как планы по секторам и данные гуманитарных организаций и организаций развития. В **Оперативных обследованиях гендерной оценки** (ООГО), разработанных Структурой «ООН-женщины», используются вопросники с целью отразить ситуацию респондентов, связанную с семьей и работой, то, как их источники доходов затронуты пандемией, доступ к основным товарам и услугам, механизмы решения проблем, а также поддержку в денежной и натуральной форме, которую респонденты получают от государства. ООГО применяются в Африке (**Уганде, Нигерии**), Восточной Европе (**Албании, Северной Македонии**) и Центральной Азии (**Казахстане**). **Оценки социально-экономических последствий** (ОСЭП), проводимые ПРООН, нацелены на отражение увеличения гендерных разрывов вследствие кризиса COVID-19 в связи с существовавшими ранее проблемами (бытовым насилием, бременем ухода за членами семьи, барьерами для МСП, управление которыми осуществляется женщинами). В течение лишь одного месяца в начале пандемии эта организация провела оценку гендерных потребностей в **Украине** путем опросов по телефону и в режиме онлайн. Бюро статистики **Уганды** проводило панельное исследование по COVID-19, включавшее вопросы гендерного насилия.

Все еще имеются широкие возможности для улучшения процесса получения и использования данных, дезагрегированных по полам, и гендерной статистики. Согласно данным обследования МВФ по практике гендерного бюджетирования в 91 стране мира, у менее чем 30 процентов респондентов имеются данные, дезагрегированные по полам, по всем секторам или большинству секторов, и даже в тех странах, где эти данные собираются, менее 40 процентов стран регулярно используют их для подготовки бюджета³². В **Мексике** создана рабочая группа по статистике для разработки минимального набора показателей, позволяющих вести своевременный мониторинг насилия в отношении женщин.

В. Изложение согласованной стратегии и выделение достаточных ресурсов

Заявления о гендерном бюджете

Опубликование целенаправленного документа по вопросам политики, основанного на собранных фактических данных, может помочь сосредоточить немедленные ответные меры политики органов государственного управления. Заявления о гендерном бюджете (ЗГБ) являются одним из способов правительств показать, как они распределяют государственные ресурсы для достижения целей гендерного равенства. Однако ЗГБ, как правило, составляются только раз в год, с годовым бюджетом, и поэтому необязательно являются оптимальным инструментом для ускоренного реагирования на кризис. Многие страны используют альтернативные форматы, такие как свои планы преодоления пандемии COVID-19 и прочие документы по вопросам политики, для предоставления информации о том, как государственные расходы помогают устранять факторы гендерного неравенства. Например, **Канада**, заявила об обязательствах в области политики по предотвращению гендерного насилия и устранению экономических последствий пандемии для женщин, установив связь между своим планом

³² В обследовании проводится оценка применения инструментов ГБ в широкой выборке стран (к настоящему времени 91) всех регионов и уровней доходов в период с 2019 по 2020 годы исходя из основы ГБ МВФ.

ответных мер экономической политики для преодоления пандемии COVID-19 и более долгосрочными национальными всеобъемлющими целями в области гендерной проблематики³³.

В период после текущего года принципиально важно выделять достаточные ресурсы на меры политики с учетом гендерных факторов, чтобы преобразовать цели в действия.

Когда правительства готовят бюджеты на следующий год, фиксирование целей политики с учетом гендерных факторов посредством предварительных заявлений о бюджете и заявлений о гендерном бюджете может помочь направить достаточные ресурсы на достижение этих целей. Кроме того, эти заявления обеспечивают прозрачность и подотчетность. Например, в Заявлении о гендерном бюджете **Австралии** разъясняется, как бюджет способствует достижению гендерных целей. Другими странами, которые их регулярно составляют и публикуют, являются Бангладеш, Индия, Испания, Канада, Марокко, Руанда, Южная Корея и Япония. Как показывает данные, представленные по показателю 5.с.1 ЦУР 69 странами и территориями, по состоянию на 2018 год только 32 процента стран составляли заявления о гендерном бюджете, что указывает на необходимость продолжения усилий по расширению процесса согласованного составления и применения таких заявлений³⁴.

Циркуляры по бюджетным заявкам

Министерства финансов могут использовать свои ежегодные циркуляры по бюджетным заявкам для выпуска конкретных руководящих принципов в отношении гендерных целей.

Включение конкретных указаний в бюджетные циркуляры помогает зафиксировать аспект гендерного равенства в процессе подготовки бюджета и обеспечить, чтобы гендерные приоритеты вошли в бюджетные документы профильных министерств на уровне секторов³⁵. В условиях преодоления пандемии COVID-19 в Бюджетном меморандуме **Филиппин** обозначены приоритетные меры политики и стратегии с учетом гендерных аспектов в сферах здравоохранения, питания и социальной защиты. Был выпущен Совместный циркуляр по меморандуму Комиссии по правам человека и Управления внутренних дел и местных органов государственного управления для решения проблемы насилия в отношении женщин, содержащий директивы и рекомендации относительно перекрестных интервенций с учетом гендерных факторов во время кризиса, в переходный период и в период восстановления экономики. При разработке программы инвестиций на 2020 год **Министерство финансов Исландии** обратилось к профильным министерствам с просьбой оценить в своих проектных предложениях число создаваемых рабочих мест и их гендерное соотношение. В среднесрочной перспективе имеются возможности для улучшения использования бюджетных циркуляров в регулярных процедурах бюджетного планирования: согласно данным обследования МВФ, примерно 40 процентов министерств финансов используют эти циркуляры для выпуска указаний относительно гендерного бюджетирования.

³³ Используя шесть всеобъемлющих целей своей Основы гендерных результатов, Министерство финансов Канады рассматривает воздействие пандемии COVID-19 на различные группы и то, как ответные меры помогают устранять это воздействие, в соответствии с целями основы результатов.

³⁴ SDG Indicator reporting 2018.

³⁵ В идеальном случае в бюджетных циркулярах уточняются процессы, сроки, функции субъектов, а также приводятся шаблоны бюджетных документов и указания в отношении их представления министерствами, ведомствами и учреждениями для бюджета на следующий год. <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>

С. Разработка действенных ответных мер политики

Предварительные оценки гендерных последствий

Предварительные оценки гендерных последствий (ОГП) позволяют улучшить процесс формирования и определения приоритетности мер политики путем определения предусмотренных и непредусмотренных последствий для гендерного равенства.

Предварительная ОГП представляет собой оценку разных последствий (позитивных, негативных или нейтральных) проекта меры политики для гендерного равенства. Предварительные ОГП могут проводиться в отношении мер политики, конкретно нацеленных на устранение гендерных разрывов, но также могут помочь выявить непредусмотренное смещение в программах и мерах политики, в которых не учитываются гендерные факторы, например, во время эпизодов бюджетной консолидации. Как обсуждалось в разделе II, программа субсидирования заработной платы может не распространяться на работников неформального сектора, среди которых часто преобладают женщины, или мера налоговой политики может стимулировать отказ женщин от поиска работы³⁶. С помощью гендерного анализа в рамках программы Государственного агентства по развитию предпринимательства Грузии Enterprise Georgia, нацеленной на укрепление развития бизнеса, были отменены предварительные условия для соответствия требованиям программы, и она была расширена, с тем чтобы включить некоторые сектора, в которых женщины часто управляют предприятиями или велика доля рабочей силы женского пола. Руанда расширила программы общественных работ и трансфертов денежных средств, а также программу медицинского страхования местных общин (МСМО), сосредоточенную на сельской местности, и упростила доступ к этим программам, при этом анализ последствий показал, что польза от этих программ для домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, больше³⁷.

Существование методологии для органов государственного управления в целом может способствовать систематическому применению предварительной ОГП. В методологии могут быть указаны ключевые гендерные разрывы, которые должны анализироваться, каналы передачи воздействия мер политики и показатели для количественной оценки их эффекта. В Канаде в рамках гендерного анализа (ГА+) все новые проекты бюджета проходят предварительную ОГП в соответствии с методологией для органов государственного управления в целом³⁸. В Испании Институт по вопросам женщин и равных возможностей (ИЖРВ) составил и опубликовал предварительную ОГП экстренных мер ввиду пандемии COVID-19, проведенную на основе методологии для органов государственного управления в целом. В Косово Структура «ООН-женщины» оказывает поддержку Министерству финансов в проведении предварительной ОГП отдельных мер Программы восстановления экономики. На Филиппинах были опубликованы и включены в ОГП адресные инициативы в области политики в отношении женщин для преодоления пандемии COVID-19. Согласно данным обследования БГФ МВФ, ОГП еще не нашла широкого

³⁶ Например, ПРООН, Структура «ООН-женщины» и Центр международных фьючерсов им. Парди разработали сценарий мировой экономики, отличающийся от фактического, по такому принципу. Согласно этому сценарию, прогнозируется, что при отсутствии пандемии в период с 2019 по 2021 годы уровень бедности женщин снизился бы на 2,7 процента, но сейчас вследствие пандемии COVID-19 предполагается, что в течение того же периода он повысится на 9,1 процента. Аналогичные прогнозы можно составить на уровне той или иной страны.

³⁷ В рамках программы МСМО субсидируются премии по медицинскому страхованию и совместные платежи самых малоимущих слоев населения, оказывается содействие консультированию по планированию семьи и родам, а также предоставляются услуги по дородовому и послеродовому уходу. В сельской местности эта программа приносит пользу в основном домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, зачастую меньшего размера и более бедным, чем домашние хозяйства, возглавляемые лицами мужского пола.

³⁸ Подробное резюме ГА+ опубликовано на веб-сайте Министерства финансов Канады (вместе с оцениваемой бюджетной стоимостью каждой меры).

применения, и лишь 20 процентов стран-респондентов проводят ОГП в отношении всех или большинства новых проектов мер политики.

D. Аудит гендерных мер политики и оценка их влияния на женщин

Аудит результатов гендерных мер политики

Аудит результатов может включать оценку действенности ответных мер органов государственного управления в отношении женщин³⁹. В условиях когда правительства спешно осуществляют крупномасштабные ответные меры для преодоления кризиса, высшие ревизионные учреждения (ВРУ) являются оплотом подотчетности. Интегрируя гендерный аспект в аудиторскую деятельность, ВРУ могут помочь правительствам оценить на ретроспективной основе, удалось ли с помощью ответных мер политики страны удовлетворить потребности женщин, девочек и социально отчужденных групп населения. **ВРУ Перу** собирает информацию, связанную с результатами деятельности, о численности и географическом местоположении уязвимых групп населения и семей, пользующихся экстренными мерами, такими как продуктовые пайки и экономическая поддержка. Такая конкретная информация может быть полезной в качестве ориентировочных оценок влияния и бенефициаров экстренных мер политики. **ВРУ Сербии и Уганды** уже объявили о проведении аудита по вопросу роста насилия в отношении женщин со стороны интимных партнеров (в связи с ЦУР 5.2) во время кризиса COVID-19⁴⁰. Такие организации как **Инициатива развития ИНТОСАИ** и Независимая служба оценки и ревизии **Структуры «ООН-женщины»** опубликовали методические материалы по гендерному аудиту расходов, связанных с пандемией COVID-19. Служба Данные ООН на основе показателя 5.с.1 ЦУР делает вывод о том, что независимый гендерный аудит применяется в 19 процентах стран, представляющих данные (в 13 из 69 стран). Причинами такого ограниченного применения гендерного аудита являются ограничения, определяемые потенциалом, разрывы между стратегическим планированием и бюджетированием, а также ограниченные имеющиеся данные, дезагрегированные по полам, о доступе к услугам и их использовании⁴¹. Гендерные аудиты проводятся ВРУ **Мексики, Канады и Австрии**.

Выводы относительно бюджетирования с учетом гендерных факторов

Бюджетирование с учетом гендерных факторов представляет собой стратегический подход к практическому применению и мониторингу мер политики с учетом гендерных факторов, связанных с пандемией COVID-19. Оно обеспечивает основу с конкретными инструментами, которые должны применяться на каждом этапе цикла управления государственными финансами для планирования, составления, исполнения и оценки результатов исполнения бюджета с точки зрения гендерных факторов. Имеющиеся фактические данные, полученные в результате усилий, прилагаемых странами, служат отправными точками для применения конкретных инструментов гендерного бюджетирования в существующих условиях и как часть более долгосрочного восстановления экономики. Меры политики в условиях пандемии COVID-19 часто принимаются

³⁹ Несмотря на то что аудит, как правило, представляет собой ретроспективную функцию, некоторые ВРУ нашли новаторские способы проведения проверок во время чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией COVID-19. Заметным лидером в сфере так называемых одновременных проверок является ВРУ Перу. Еще одним примером является аудит в режиме реального времени, проводившийся во время эпидемии вируса Эболы Аудиторской службой Сьерра-Леоне.

⁴⁰ Полномасштабный аудит результатов деятельности, как правило, проводится на ретроспективной основе для оценки тех выгод, которые конкретная мера политики принесла определенным категориям населения. Хотя возможно проводить аудит, в то время как мера продолжает действовать, для аудита часто требуется, чтобы мера находилась на продвинутом этапе реализации, с тем чтобы влияние этой меры было заметным и его было легко оценить.

⁴¹ Определяется как «доля стран, имеющих системы отслеживания ассигнований на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и обнародования данных по этим ассигнованиям».

и утверждаются в ускоренном порядке, что еще более повышает важность использования инструментов открытого установления результатов и надзора за их достижением.

ЛИТЕРАТУРА

- Aguiar, M., E. Hurst. 2007. "Measuring Leisure: The Allocation of Time over Five Decades." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3).
- Alesina, A., A. Ichino, 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, 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., 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., 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., Mclsaac, M., Xu, L., Wuliji, T., Diallo, K., et al. 2019. Working Paper: [Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries.](#) Geneva: World Health Organization.
- De Henau et al. 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., 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., 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., X. Xu. 2020. "Sector Shutdowns during the Coronavirus Crisis: Which Workers are Most Exposed?" IFS Briefing Note, BN 278, Institute for Fiscal Studies, London.
- Papanikolaou, D., L. Schmidt. 2020. "[Working Remotely and the Supply-side Impact of Covid-19.](#)" NBER Working Paper 27330, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Pierrri, N., 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, 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.