

Последние данные организации Global Transparency Initiative (ГИП) о пересмотре Всемирным банком политики прозрачности #3
9 апреля 2009г.

Краткие комментарии по Концептуальному документу Всемирного банка

Брюс Дженкинс, Центр информации о банках (ВІС)¹

С коротким уведомлением Всемирный банк начал страновые консультации по пересмотру своей политики в отношении раскрытия информации (см. ниже календарную таблицу). Основой для консультаций послужил размещенный на вебсайте Банка Концептуальный документ [«На пути к большей прозрачности: пересмотр политики Всемирного банка в отношении раскрытия информации»](#). Ниже изложены краткие комментарии по этому документу, а полный его анализ будет вскоре представлен ГИП.

Общие замечания. Концептуальный документ является кратким описанием, а не проектом стратегического документа. Мы рады возможности прокомментировать его на этой ранней стадии, но в то же время отмечаем недостаток информации в нем, что затрудняет полное понимание заинтересованными сторонами аспектов данного предложения.

- Банк обязуется продвигаться к системе раскрытия информации, которая в значительной степени отражает принцип подлинного «права на доступ к информации», вместе с частично определенным механизмом, приводящим ее в действие. Банк ликвидирует подход «положительного списка» и вместо него предусматривает презумпцию раскрытия информации при условии сохранения исключений. Однако в предложенных исключениях мы находим проблематичные места.
- Представлены четыре принципа новой политики - (1) максимальный доступ к информации, (2) ограниченный ряд исключений, (3) четкий регламент информационного запроса, и (4) право обжалования отказа в предоставлении информации. Они отражают несколько основных принципов, широко используемых в национальных законах о свободном доступе к информации, а также содержат элементы [Хартии прозрачности ГИП в международных финансовых организациях: Обеспечение прав граждан на информацию](#). Однако эти принципы не носят всеобъемлющего характера.
- Концептуальный документ не отражает нацеленности на работу с широким кругом общественности и не признает наличия барьеров в доступе к информации по отношению к отдельным социальным группам и лицам, как не признает и потенциальных гендерных различий в доступе к информации. Документ признает «решающее значение прозрачности» (§ 7), но не содержит четкого видения включения, без которого политика рискует остаться публикационной программой, а не активным инструментом включения заинтересованных сторон в процесс принятия решений.

¹ Документ широко использует данные исследований, проведенных Тоби Менделем (Toby Mendel) из организации «Статья 19» и Тоби Макинтошем (Toby McIntosh) из международной виртуальной сети freedominfo.org, которые являются членами ГИП.

- Банк заявляет, что будет в рабочем порядке предоставлять больше информации и расширит раскрытие информации в период реализации проектов (отчеты о наблюдении за выполнением и меморандумы). Такие действия приветствуются, но приведенные примеры не носят всеобъемлющего характера.
- Нет признания установившейся практики редактирования закрытой информации в документации при раскрытии ее несекретной части. Отказ в доступе ко всей документации из-за подпадания одной ее части под категорию исключений приведет к тому, что не являющийся секретным материал будет оставаться закрытым.
- Документ не рассматривает раскрытие информации о техническом содействии и платных услугах Банка, его почти непрозрачной сегодня деятельности.
- Мы не уверены, что все обязательства, заявленные Банком в руководящих принципах «Управление и борьба с коррупцией» и в «Обзоре горнодобывающей промышленности», полностью отражены в Концептуальном документе. Эти вопросы требуют изучения в отдельных оперативных данных.

Исключения При принятии системы на основе истинной презумпции раскрытия информации, исключения могут быть выведены узко, исходя из «проверки на причинение вреда» (“Harm Test”), т.е. (а) раскрытие информации нанесет серьезный вред четко и узко определенным интересам (коммерческие тайны, закрытая финансовая информация) и (б) потенциальный вред от раскрытия перевешивает интерес общества к информации.

Мы рады, что Банк предлагает «отказывать в доступе к информации только при наличии неопровержимого основания для сохранения конфиденциальности», а также определить исключения как можно более четко и узко» (§ 7).

Однако вызывает беспокойство эта «проверка на причинение вреда», которая представляется обособленным дополнительным исключением («**также**» сохраняет право на нераскрытие...»), а не руководящей логикой для определения объема **всех** исключений. Большинство исключений не ссылаются на определенные интересы, которым может быть причинен вред, описывая вместо этого категорию документов (т.е. протоколы заседаний Совета директоров, проекты документов) или процедуру (под грифом «только для служебного пользования» или при условии согласия третьей стороны).

Вместе взятые, эти проблемы серьезно подрывают идею презумпции раскрытия информации. Ниже изложены комментарии по нескольким исключениям:

- *Информация стран-членов/третьих сторон* (§ 10): Излишним является разрешение третьим сторонам самостоятельно ставить гриф секретности на предоставляемой Банку информации. Банк также наделяет третьи стороны правом налагать вето на раскрытие предоставляемой информации. Третьи стороны должны иметь возможность заявлять о причинах попадания определенной информации в категорию исключений до ее раскрытия, однако им не должно предоставляться право вето.
- *Совещательная информация* (§ 17): Заявление об отказе в предоставлении всех «проектов» документов, за исключением нескольких проектов, подготовленных для консультаций, ничем не обосновано и не отражает решения о том, может ли публикация проектов причинить вред определенному интересу. Более того, данное

исключение будет негативно влиять на информированное участие заинтересованных сторон в принятии решения. Формулировка об опубликовании информации на «основных этапах подготовки и реализации проекта» (§17 и § 31) интересна, но слишком расплывчата. Например, будет ли эта формулировка распространяться на документацию проектной экспертизы или матрицу условий получения страной кредитов до их утверждения Советом директоров?

- *Заседания Совета директоров* (§ 11a): В документе не упоминаются рекомендации по этой важной теме, поскольку комитет Совета директоров предложит свои собственные стандарты (но только после консультаций). В настоящее время заседания Совета этого международного государственного органа являются закрытыми и основные протоколы заседаний (краткое изложение дискуссий и стенограммы) представляют секретные материалы (хотя общедоступны краткие протоколы и отдельные заявления). Почти полная секретность протоколов заседаний Совета директоров излишня, т.к. большинство вопросов не являются высоко конфиденциальными (например, должен ли считаться секретным каждый проект строительства дорог?). Без открытых заседаний Совета граждане не могут отслеживать позиции своих исполнительных директоров, и это главный пробел в демократической ответственности. Мы призываем к открытым заседаниям Совета директоров (при сохранении закрытых распорядительных заседаний) и к опубликованию краткого содержания и расшифровок стенограмм заседаний.
- *Документы Совета* (§ 11b): В Концептуальном документе указано, что многие документы, подготовленные Советом, будут обнародованы после их обсуждения Советом, и это долгожданное улучшение в существующей практике содержания большинства документов под грифом секретности. В то же время это и отказ общественности в доступе к информации до принятия Советом окончательного решения. «Проверка на причинение вреда», на наш взгляд, покажет, что большая часть документов Совета может быть раскрыта до их рассмотрения. Это дало бы заинтересованным сторонам возможность высказать вопросы, вызывающие их обеспокоенность.
- *Финансовая информация* (§ 14): Банк должен объяснить это обширное исключение. Когда интерес общественности к банковской подробной информации невелик, зачем включать донорские взносы MAP, «финансовые прогнозы» и справочные материалы во «внутренние и внешние финансовые отчеты».
- Мы отмечаем, что некоторые исключения определены более узко, например, право адвоката не разглашать информацию, полученную от клиента, продолжающееся расследование и частная информация.

Автоматическое раскрытие Банк регулярно публикует большое количество информации как на своем сайте, так и в своих информационных центрах. Мы приветствуем решение Банка «в рабочем порядке размещать как можно больше информации на внешнем вебсайте» (§ 7).

Мы рекомендуем употребление в политике Банка утвердительных формулировок по установкам на регулярное раскрытие информации, например, обеспечение

взаимодействия с заинтересованными сторонами, усиление контроля над третьими сторонами и подотчетность финансовой деятельности Банка.

Мы рады, что будут раскрыты некоторые секретные сегодня документы (§. 31), такие как документы контроля (отчеты о ходе выполнения, итоговые отчеты) [хотя нас тревожит возможность изъятия из них важных комментариев], а также меморандумы, обзоры страновых показателей кредитных портфелей и определенные управленческие отчеты. Мы также одобряем предложение о публикации финансовых отчетов проектов и результатов их аудиторской проверки. В Приложении С перечислены некоторые, хотя и не все, новые раскрытия; большинство документов из Приложения С на сегодняшний день обнародованы.

Однако Приложение С не содержит другую, скрываемую или отсроченную, информацию, которая должна регулярно обнародоваться, учитывая сильный интерес общественности, например:

Документация по стране

- Проект Страновой стратегии содействия/партнерства
- Проект Консультативного заключения объединенной группы/Оценка ДССН
- Обоснование рейтингов Оценки институтов и политики страны (а не только количественных показателей)
- Все отраслевые и экономические исследования (включая все социальные, экологические и отраслевые анализы)
- Основные принципы политики, Информационные бюллетени, Справочные публикации
- Оценка управления и состояния коррупции

Проекты и программы

- Первоначальный меморандум (исходная документация по разработке политики развития)
- Краткое изложение концепции проекта (первые документы по потенциальным проектам)
- Проект Программного документа (осуществление политики развития, включая матрицу условий получения кредита)
- Проект Документа об оценке проекта (самое полное описание проекта)
- Вся фактическая техническая документация (должна регулярно размещаться на вебсайтах проекта)
- Планы реализации проекта

Техническая помощь и платные услуги

- Поскольку новая политика должна распространяться на всю информацию, которой располагает Банк, документы по его зачастую непрозрачным операциям должны обнародоваться регулярно.

Запрос информации Документ не содержит сведений о регламенте информационного запроса. Запросы необходимо обрабатывать оперативно: подтверждение получения - в трехдневный срок, обработка запроса - в 15-дневный срок. Банку необходимо определить, какая помощь будет предоставлена запрашиваемым лицам, имеющим затруднения с формулировкой и языком запросов.

Обжалование отказа Хотя документ предлагает ввести орган административного обжалования (в настоящее время таковой функции не существует), мы отмечаем, что в нем недостает осуществления на практике свободы информации и обращения к Хартии

прозрачности ГИП за действительно независимым механизмом обжалования отказа в предоставлении информации. Почему этот орган будет возглавлять управляющий директор или региональный вице-президент (§ 7), если это вероятно вызовет потенциальные конфликты интересов? Мы призываем к созданию органа обжалования, не зависящего от действующего руководства. Как минимум, мы поддерживаем изложенную в § 25 идею включения независимых сторон в группу экспертов.

Переводы Документ не содержит никаких новых предложений по обеспечению перевода всей важной информации о программах Банка и проектах. Хотя не всю информацию можно перевести на практике, определенные оперативные и программные документы имеют существенную значимость для заинтересованных сторон и должны переводиться по требованию. Мы отмечаем, что правительства государств-заемщиков часто переводят информацию о проектах и программах, но она должна передаваться в Банк и становиться общедоступной.

Консультации Всемирного банка по раскрытию информации (по состоянию на 9 апреля)
Для получения последних данных посетите страницу Банка о [проведении региональных консультаций](#). Если Вы хотите присутствовать на консультации, свяжитесь с Disclosure.Consultations@worldbank.org

Африка		Латинская Африка и страны Карибского бассейна	
Будет определено (возможно, в начале мая)	Камерун, ДРК, Гана, Кения, Малави, Мали, Нигерия, Сенегал, Танзания, Уганда	30 апреля	Доминиканская республика
		21 апреля	Мексика
		28 апреля	Перу
		28 апреля	Аргентина [правительство]
		30 апреля	Аргентина [НПО, Академия]
		будет определено	Бразилия
		28 апреля	Перу
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		Южная Азия	
Будет определено	Индонезия	24 апреля	Шри-Ланка I
Будет определено	Лаос (предложено),	Будет определено	Бангладеш
21 апреля	Филиппины	Будет определено	Индия
27 или 28 апреля	Вьетнам		
Европа и Центральная Азия		Другие	
13 апреля	Россия	25 апреля	Вашингтон, округ
Ожидается в Мае	Казахстан (предложено)		Колумбия (совещания
Ожидается в Мае	Сербия (предложено)		Банка/МФК)
Ожидается в Мае	Турция (предложено)		
Ближний Восток и Северная Африка			
Будет определено (возможно, в начале мая)	Египет, Ливан, Йемен		

Для получения более полной информации о деятельности гражданского общества в регионах, свяжитесь с:

Африка	Joshua Klemm	jklemm@bicusa.org
Вост.Азия/Тих.океан	Jelson Garcia	jgarcia@mekong.bicusa.org
Европа/Центр.Азия	Said Yakhyoev	syakhyoev@bicusa.org
Ближ. Восток/Сев.Африка	Amy Ekdawi	aekdawi@bicusa.org
Лат.Америка/Кариб.басс.	Joshua Lichtenstein	jlichtenstein@bicusa.org
Южная Азия	Jelson Garcia	jgarcia@mekong.bicusa.org
Вашингтон, ок. Колумбия	Bruce Jenkins	bjenkins@bicusa.org

Начните действовать

- **Присутствуйте на консультации по раскрытию информации Всемирного банка в Вашем регионе или проведите встречу с участием общественности:** список проводимых консультаций указан на странице 5 данного документа. Для участия в консультации необходимо отправить электронное сообщение по адресу: Disclosure.Consultations@worldbank.org.
- **Отправьте Ваши комментарии во Всемирный банк и нам.** Отправьте Ваши комментарии о политике раскрытия информации непосредственно на [вебсайт](#) Всемирного банка. Поскольку Банк не размещает на своем сайте полученные комментарии, мы с радостью сделаем это сами, с тем чтобы заинтересованные стороны могли воспользоваться коллективной информацией. Отправьте нам свои комментарии на адрес: gtiupdates@bicusa.org.
- **Свяжитесь с Вашим исполнительным директором (ИД):** Поделитесь своей обеспокоенностью в отношении политики раскрытия информации с ИД, представляющим Вашу страну в Совете директоров Всемирного банка. Найдите контактную информацию о Вашем ИД на вебсайте ВИС, на странице [Исполнительные директора Всемирного банка](#).
- **Подсоединитесь к сети Facebook на странице «Раскрытие информации»:** В сети Facebook ВИС создал [страницу “Пересмотр политики Всемирного банка в области раскрытия информации”](#), где Вы можете найти других интересующихся этой темой лиц в Вашем регионе, а также присоединиться к проходящим общественным обсуждениям. Если у Вас еще нет учетной записи, Вы легко можете создать ее, посетив вебсайт www.facebook.com.
- **Подготовьте факты:** Группы, желающие участвовать в пересмотре политики в области раскрытия информации, должны документально фиксировать случаи и примеры проблем с доступом к информации на проектах и программах Всемирного банка. ГИП в этом может оказать Вам свое содействие. Поделитесь своим опытом с ГИП по адресу: gtiupdates@bicusa.org. Вы также можете поделиться своей историей с местными СМИ и тем самым способствовать повышению степени информированности общественности в этих вопросах.
- **Одобрите Хартию прозрачности ГИП:** Документ с текстом Хартии содержит вспомогательные комментарии по каждому из своих принципов. Одобрите Хартию, тем самым Вы усилите требования признания права на доступ к информации МФО. Чтобы одобрить, щелкните [здесь](#).
- **Подпишитесь на уведомление по электронной почте:** ГИП будет рассылать электронной почтой регулярные уведомления и обновления в период пересмотра политики Всемирного банка. Отправьте свой электронный адрес со словом «подписаться» по адресу: gtiupdates@bicusa.org.

Источники

ГИП будет рассылать по электронной почте регулярные уведомления и обновления в период пересмотра политики Всемирного банка. Для получения этих последних данных отправьте электронное сообщение со словом «подписаться» по адресу: gtiupdates@bicusa.org.

- Вебсайт Всемирного банка по пересмотру политики: www.worldbank.org/disclosure
- Вебсайт ГИП и Хартия прозрачности ГИП www.ifitransparency.org
- ГИП о системе показателей прозрачности Всемирного банка:
www.ifitransparency.org/resources.shtml?x=55994
- Вебсайт ВИС о прозрачности Всемирного банка www.bicusa.org/wbtransparency
- Ресурс прозрачности МФО (база данных по политике МФО в отношении раскрытия информации)
www.ifitransparencyresource.org
- IFTI Watch (доступ МФО к информационной службе новостей) www.freedominfo.org/ifti/index.htm