

BIULETYN

Nr 32 (781) • 24 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

National Endowment for Democracy – istota, funkcjonowanie, wnioski dla UE

Bartosz Wiśniewski

Aktywność amerykańskiego Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji (National Endowment for Democracy, NED) może posłużyć jako materiał w dyskusji nad powołaniem pod egidą UE organizacji pozarządowej wspierającej procesy demokratyzacji. Należałoby rozważyć, w jakim stopniu możliwe byłoby zaadaptowanie rozwiązań, które przyczyniły się do zbudowania autorytetu NED – jako instytucji cieszącej się niezależnością merytoryczną mimo dotowania polegania na finansowym wsparciu władz – na potrzeby instrumentarium UE w dziedzinie demokratyzacji.

Geneza i struktura „systemu NED”. NED powstał w 1983 r. na mocy ustawy Kongresu USA jako instytucja pozarządowa, autonomiczna wobec amerykańskich władz, wspierana jednak roczną dotacją z rządowego budżetu. U podstaw tej inicjatywy legło przekonanie, podzielane przez dwie największe amerykańskie partie polityczne, że USA powinny stworzyć instrument wspomagający starania amerykańskich organizacji pozarządowych o demokratyzację i budowę struktur społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich. Taka formuła miała ułatwić pomoc środowiskom demokratycznym tam, gdzie możliwości działania agend rządu USA byłyby ograniczone – z uwagi na stan relacji z miejscowymi władzami lub na obowiązujące prawo – oraz na wypadek, gdyby potencjalni beneficjenci chcieli uniknąć bezpośrednich finansowych powiązań z konkretną administracją amerykańską. Ustalono, że środki NED będą mogły służyć wsparciu inicjatyw pozarządowych w państwach objętych embargiem lub sankcjami.

Intencją pomysłodawców NED było zaangażowanie w realizację jego misji nie tylko najważniejszych amerykańskich sił politycznych, lecz także środowisk przedsiębiorców i pracowników, i nadanie w ten sposób działalności funduszu charakteru ogólnospołecznego. Miał temu służyć „system NED”, w skład którego wchodzi sam fundusz oraz cztery afiliowane przy nim instytucje partnerskie: kojarzony z Partią Demokratyczną *National Democratic Institute* (NDI), bliski Partii Republikańskiej *International Republican Institute* (IRI), *Center for International Private Enterprise*, działające przy Izbie Handlowej USA, oraz *The Solidarity Center*, wspierane przez największą amerykańską centralę związków zawodowych – AFL-CIO.

Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w kontaktach z którymi NED może odgrywać rolę kluczowego pośrednika, stanowi ważny wymiar podejścia obecnej administracji USA do problematyki wspierania demokracji. Wskazuje na to strategiczny dokument Departamentu Stanu z 2010 r. – *Quadrennial Diplomacy and Development Review*.

Finansowanie – źródła, kierunki, skutki dla relacji z władzami USA. Najważniejszym źródłem finansowania NED jest dotacja z budżetu federalnego – obecnie niemal 120 milionów dolarów – którą z upoważnienia Kongresu zarządza Departament Stanu.

Zgodnie z wieloletnią praktyką NED rozdziela 55% tej kwoty równomiernie między cztery instytucje partnerskie, pozostałe środki przeznaczając na granty dla innych instytucji amerykańskich lub zagranicznych na podstawie autonomicznej decyzji, bez ingerencji Kongresu USA lub Departamentu Stanu. Dodatkowymi źródłami finansowania instytucji partnerskich są fundusze amerykańskich agend rządowych, głównie Agencji do spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID), a także m.in. dotacje rządów państw trzecich oraz organizacji międzynarodowych. W przypadku IRI i NDI nie

wchodzi w grę finansowanie ze środków partii politycznych. Środki NED są najważniejszą pozycją w budżecie poszczególnych instytutów partnerskich ze względu nie tyle na same kwoty – w przeszłości przewyższały je choćby granty USAID – ile na ich swoisty automatyzm, umożliwiający swobodę funkcjonowania.

NED ustala strukturę geograficzną alokacji środków wyłącznie w porozumieniu z instytutami partnerskimi, choć nie ulega wątpliwości, że ustalenia te przynajmniej pośrednio nawiązują do szerszych celów polityki zagranicznej USA. W pierwszych latach jego funkcjonowania ponad połowa środków służyła finansowaniu działań w Ameryce Łacińskiej, obecnie najwięcej trafia kolejno do Azji, na Bliski Wschód, do Afryki i Ameryki Łacińskiej. Propozycje finansowania NED na 2012 r. zakładają obniżenie jego poziomu w odniesieniu do wszystkich regionów (łącznie o ok. 11%).

Wyjątek ma stanowić Europa Środkowa i Wschodnia. Pula dostępnych środków wzrośnie o ok. 40%, do kwoty ponad 10 milionów dolarów, ale będzie to głównie następstwo uwzględnienia w niej programów skierowanych na Białoruś i Ukrainę, wcześniej w grupie m.in. z Rosją i państwami Azji Centralnej. Większe znaczenie należy przypisać zapowiedzi NED gotowości do nawiązania lub zacieśnienia współpracy z byłymi beneficjentami pomocy z państw członkowskich UE w upowszechnianiu doświadczeń transformacji demokratycznej.

Choć świadczy to w istocie o zakresie niezależności NED, za pewien mankament jego relacji z rządem USA można uznać brak sformalizowanego mechanizmu koordynacji działań z USAID oraz Biurem do spraw Demokracji, Praw człowieka i Zatrudnienia przy Departamencie Stanu. Wprawdzie agendy te mają dostęp do sprawozdań merytoryczno-finansowych, które NED jest zobligowany przedstawiać Kongresowi USA, jednak w opinii amerykańskich urzędników rzadko jest to źródło aktualnych danych o aktywności funduszu oraz jego instytutów partnerskich. Z raportu Government Accountability Office (organ śledczy Kongresu) z września 2009 r. wynikało, że na niedostateczny przepływ informacji na temat inicjatyw służących wspieraniu demokracji skarżył się również NED. Raport sugerował jednocześnie, że pracownicy NED byłiby skłonni dzielić się informacjami dotyczącymi projektów finansowanych przez fundusz, aby zapobiegać ich dublowaniu się z działaniami USAID czy Departamentu Stanu, i maksymalizować skuteczność tam, gdzie programy rządu USA miałyby ograniczony zasięg, np. z powodu zakazu wspierania lokalnych organizacji pozarządowych. Obawy o powielanie się działań administracji USA i NED – zwłaszcza, że zarówno USAID, jak i Departament Stanu mają możliwość przyznawania organizacjom pozarządowym środków finansowych i zachowywania w ten sposób ścisłej kontroli nad sposobem ich wykorzystania – skutkowały w przeszłości postulatami całkowitej likwidacji funduszu. Mniej radykalne pomysły obejmowały stopniowe obniżanie poziomu dotacji federalnej i oparcie działalności NED wyłącznie na środkach prywatnych, co miało usunąć niejasności jego statusu jako „prywatnej instytucji opłacanej z publicznych pieniędzy”. Zgłaszano również propozycje odejścia od formuły gwarantowanych transferów środków NED na rzecz czterech instytutów partnerskich, jako rozwiązania uprzywilejowanego te instytucje w dostępie do środków federalnych. Praktyczne znaczenie tych postulatów było jednak znikome – w Kongresie USA szeroka, ponadpartyjna koalicja wypowiadała się przeciwko ingerencji w sposób funkcjonowania NED – co świadczyło o silnej pozycji funduszu w ramach amerykańskiej strategii wsparcia demokracji.

Europejski NED? Model NED stał się inspiracją m.in. dla twórców Westminsterkiej Fundacji na rzecz Demokracji. Z kolei idea powołania europejskiej fundacji wzorującej się na NED była przedmiotem dyskusji eksperckich, pojawiała się również na forum Parlamentu Europejskiego. Wydaje się, że jej istotą było jak dotąd głównie dążenie do uproszczenia procedur przyznawania środków finansowych UE organizacjom pozarządowym zaangażowanym we wsparcie procesów demokratycznych. Jeśli temat ten powróci w dyskusji nad zmianami w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, należy rozważyć, czy i które rozwiązania NED mogłyby zostać zaadaptowane w UE. Kluczem do sukcesu NED było zapewnienie mu pełnej swobody w programowaniu działań i dopuszczenie elastyczności w sposobie alokacji funduszy, połączone jednak z cichym uznaniem, że Fundusz powinien sprzyjać realizacji długofalowych priorytetów polityki USA, ale nie ograniczać się do nich. Jeśli dojdzie do powołania europejskiego NED, konieczne będzie, poza rozstrzygnięciem np. kwestii źródeł finansowania tej instytucji (budżet UE, składki państw członkowskich, inne) czy adresatów wsparcia (fundamentalne znaczenie miałyby zapewnienie możliwości ubiegania się o fundusze także podmiotom spoza UE), ustalenie kompetencji kontrolnych instytucji UE, a także wypracowanie zasad funkcjonowania – obok istniejących – mechanizmów służących wspieraniu demokracji, jak podlegający Komisji Europejskiej instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka (EIDHR). Należy wreszcie pamiętać, że partnerem i adresatem takiej inicjatywy będą przede wszystkim organizacje pozarządowe. Jednym z warunków jej powodzenia jest więc włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego już na etapie przygotowania koncepcji europejskiego NED.