

# BIULETYN

Nr 104 (969) • 29 listopada 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## Początki Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji

Kinga Brudzińska

*Ponad półtora roku temu ogłoszono inicjatywę powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Według początkowych planów Polski oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych miał on podjąć działalność na początku 2012 r. Jednak prace nad jego wdrażaniem przedłużają się ze względu na jego skomplikowaną strukturę oraz na powolność procesu decyzyjnego w UE. Pomimo przyjęcia statutu w czerwcu br. oraz wyboru organów statutowych w listopadzie br. Fundusz prawdopodobnie zacznie funkcjonować dopiero w drugiej połowie 2013 r.*

W odpowiedzi na wydarzenia w sąsiedztwie wschodnim Unii Europejskiej, a także brak adekwatnej reakcji Unii na dynamiczny rozwój sytuacji w państwach Afryki Północnej, w lutym 2011 r. minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski zaproponował utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy, EED) na forum Rady do Spraw Zagranicznych UE. Prace nad Funduszem rozpoczęły się już podczas polskiej prezydencji w Radzie UE, czego wyrazem było uzgodnienie tekstu deklaracji politycznej w sprawie utworzenia EED w grudniu 2011 r. W lutym 2012 r. utworzono grupę roboczą, która pod przewodnictwem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) miała za zadanie przygotować statut. W czerwcu 2012 r. EED został uznany w ramach strategicznych UE dotyczących praw człowieka i demokracji za jeden z praktycznych instrumentów wspierania demokracji, obok m.in. monitorowania wyborów czy przyjmowania deklaracji. W tym samym miesiącu przyjęto jego statut.

**Cele, zakres geograficzny, finansowanie.** Fundusz jest instytucją udzielającą grantów, która ma wspierać procesy demokratyzacyjne, w tym elementy głębokiej i trwałej demokracji (m.in. wolność wypowiedzi i stowarzyszania się, wolne media, przestrzeganie zasad państwa prawa). Działania EED są skierowane głównie, choć nie wyłącznie, do państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa. Jego beneficjentami są zaś podmioty, które działają w duchu pokojowym, wyznają wartości demokratyczne oraz przestrzegają międzynarodowych standardów praw człowieka (m.in. organizacje pozarządowe, niezależne media, blogerzy, instytucje badawcze, działające również na emigracji). EED może również m.in. organizować seminaria oraz wydawać publikacje. Jego działania są finansowane głównie z dobrowolnych wpłat państw członkowskich (będą one mogły również m.in. oddelegować pracownika do Sekretariatu EED na zasadzie tzw. *secondmentu*). EED może również ubiegać się o środki z UE oraz innych źródeł, np. fundacji publicznych i prywatnych. Wpłaty zaoferowały: Komisja Europejska (6 mln euro), Polska (5 mln euro), Szwecja i Holandia (po 1 mln euro), Słowacja (60 tys. euro). Spoza państw unijnych wsparcie finansowe konkretnych projektów zadeklarowała Szwajcaria (ok. 830 tys. euro).

**Struktura zarządzania EED.** Zgodnie ze statutem EED z siedzibą w Brukseli jest fundacją prywatną, ustanowioną według prawa belgijskiego. Tym samym jest instytucją autonomiczną i niezależną od UE (mającą zarazem charakter wspólnotowy), zarządzaną przez powołane na trzyletnią kadencję organy statutowe. Są to Rada Zarządzająca (Board of Governors, BoG) oraz Komitet Wykonawczy (Executive Committee, EC). BoG, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, instytucji unijnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego (41 osób), jest organem odpowiedzialnym m.in. za strategię EED, w tym wybór priorytetów tematycznych i geogra-

ficznych, budżet oraz decyzje o alokacji środków. Organem wykonawczym jest 7-osobowy Komitet Wykonawczy. Wybory do organów statutowych odbyły się 13 listopada br. Przewodniczącym BoG został poseł do Parlamentu Europejskiego (PE) Elmar Brok, obecnie przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych PE. Z dziesięciu zgłoszonych kandydatów na trzech niezależnych ekspertów w BoG największą liczbę głosów uzyskał Pavol Demeš (German Marshall Fund of the United States). Wybrano też Sandrę Brekę (Fundacja im. Roberta Boscha w Berlinie) oraz Lisbeth Pilegaard (Duńskie Centrum Informacji o Sprawach Płci, Równości i Różnorodności, KVINFO). Do Komitetu Wykonawczego wybrano dwóch przedstawicieli państw członkowskich – z Hiszpanii i Rumunii – oraz reprezentanta PE (Alexandra Grafa Lambsdorffa, członka Komisji Spraw Zagranicznych). Wybór dyrektora wykonawczego przełożono na późniejszy termin (zamiast wyboru w ramach BoG ogłoszono konkurs). Kolejne spotkanie BoG przewidziane jest na drugą połowę grudnia br.

**Wyzwania.** Przyjęcie statutu oraz wybór władz EED nie oznaczają, że przeszkody w rozpoczęciu działalności Funduszu zostały w pełni przezwyciężone. W szczególności chodzi o osiągnięcie konsensu co do konkretnych celów jego działalności (na razie ogólnie określono zakres geograficzny i grupę beneficjentów) oraz sposobu udzielania wsparcia beneficjentom (np. we współpracy z placówkami państw członkowskich, delegaturami UE, fundacjami politycznymi). Ponadto trzeba określić optymalny model funkcjonowania sekretariatu (m.in. jak pogodzić zakładane niskie koszty operacyjne z optymalną wielkością zespołu) oraz sposób podejmowania decyzji w gronie 41-osobowej BoG, tak aby Fundusz mógł działać elastycznie i szybko. Wyzwaniem jest zakładana w statucie koordynacja prac nie tylko z instrumentami unijnymi, m.in. Europejskim Instrumentem na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR), ale również z organizacjami międzynarodowymi (np. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Rada Europy). Przy tak dużej ilości projektów oraz organizacji zaangażowanych we wspieranie demokracji pełna koordynacja ich działań wydaje się mało prawdopodobna.

Istotnym wyzwaniem w dobie kryzysu strefy euro jest również uzyskanie odpowiedniej wysokości dobrowolnych wpłat państw członkowskich na rozpoczęcie działalności funduszu – oczekuje się, że ich suma wyniesie ok. 15 mln euro. Szwecja, która początkowo deklarowała przekazanie 5 mln euro, ostatecznie obiecała tylko 1 mln. Niepewność co do ilości przekazanych środków może nie tylko opóźnić uruchomienie Funduszu, ale też w przyszłości sprawić, że nie da się ustalić średnio- i długoterminowej strategii działania (np. amerykański Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji, NED, uzyskuje co roku stałą dotację z budżetu federalnego).

**Rekomendacje dla Polski.** W związku z tym, że EED jest inicjatywą polskiej prezydencji w UE, Polska powinna do końca pozostać siłą sprawczą procesu jego tworzenia. Mimo że Fundusz przybrał charakter wspólnotowy, a tempo i charakter prac leżą w dużej mierze w gestii ESDZ, ostatecznie odpowiedzialność za jego kształt i funkcjonowanie spoczywa na Polsce. Na tym etapie powinna ona zadbać o utworzenie koalicji państw, które aktywnie zaangażują się w zarządzanie Funduszem i zapewnią jego stałe finansowanie. Należy poza tym kontynuować starania w sprawie zapewnienia stałego finansowania z UE (np. z EIDHR), a także zabiegać o efektywną komunikację między członkami BoG oraz o spójny przekaz na temat istoty i stanu prac nad Funduszem na zewnątrz (brak rzetelnej informacji może zniechęcić państwa członkowskie do przekazywania środków). Jest to o tyle istotne, że trudności sprawia już samo zrozumienie charakteru Funduszu: z jednej strony jest on niezależny od UE, a z drugiej w jego organach statutowych zasiadają przedstawiciele instytucji europejskich. Co więcej, na przewodniczącego BoG, który decyduje o alokacji środków, na pierwszą kadencję wybrano przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych PE.

Ważne jest również nieustanne podkreślanie wartości dodanej EED, w tym jego apolityczności oraz wspólnotowego charakteru udzielanego wsparcia. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w których rządy oskarżają np. fundacje polityczne o realizowanie interesów państw trzecich. Ze względu na brak planów otwarcia przez EED biur zagranicznych Polska powinna zadbać o przyjęcie optymalnego modelu funkcjonowania sekretariatu, np. ustalenie osób kontaktowych w placówkach państw członkowskich i delegaturach UE oraz wyposażenie go w profesjonalny zespół, który będzie często odbywał podróże do regionu i tworzył sieci kontaktów w terenie (proponowany 20-osobowy zespół sekretariatu EED może okazać się za mały, biorąc pod uwagę, że działający na podobnej zasadzie amerykański NED zatrudnia ok. 150 osób). Niewątpliwie ważnym celem Polski powinna też być odpowiednia reprezentacja jej obywateli w strukturach EED.