

## Kolejny pakiet wsparcia dla Ukrainy – test dla ponadpartyjnej większości w USA

Jakub Graca

10 sierpnia Biały Dom zwrócił się do Kongresu z wnioskiem o dodatkowe finansowanie pomocy wojskowej, gospodarczej i humanitarnej dla Ukrainy w wysokości ok. 24 mld dolarów. Złożono go na ręce republikańskiego spikera Izby Reprezentantów Kevina McCarthy'ego, ale nie procedowano jeszcze w Kongresie, który do końca sierpnia miał przerwę w obradach. Wśród kongresmenów nadal utrzymuje się zdecydowana ponadpartyjna zgoda na rzecz wspierania Ukrainy. Na znaczeniu zyskują jednak czynniki sprawiające, że obecny pakiet pomocy dla Kijowa jest kontestowany (przede wszystkim przez część republikańców) – jego przyjęcie może się zatem opóźnić, co może mieć wpływ na zatwierdzanie kolejnych transz amerykańskiej pomocy dla Kijowa. Należą do nich: spadek społecznego poparcia dla dalszego wspierania Ukrainy (w szczególności w elektoracie Partii Republikańskiej, GOP), rosnąca w siłę frakcja republikańskich kontestatorów obecnego kursu administracji Joego Bidena w Izbie Reprezentantów oraz rozpoczynająca się kampania przed wyborami prezydenckimi i do Kongresu (w listopadzie 2024 r.).

### Kolejny pakiet wsparcia dla Ukrainy

W ramach piątego od wybuchu wojny (zob. Aneks: *Dotychczasowe wsparcie amerykańskie dla Ukrainy*) pakietu wsparcia dla Kijowa administracja Bidena chce przeznaczyć ok. 24 mld dolarów na różne bezpośrednie i pośrednie formy pomocy dla Ukrainy, m.in.: 4,5 mld na uzupełnienie stanów magazynowych Departamentu Obrony, 5 mld w ramach Inicjatywy Wsparcia Bezpieczeństwa Ukrainy (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI) oraz prawie 8 mld na pomoc gospodarczą, społeczną i humanitarną. Ponadto administracja wnioskuje również o ok. 16 mld na inne cele (np. walkę ze skutkami katastrof naturalnych czy przemytu fentanylu do USA, ochronę południowej granicy), co sprawia, że wniosek do Kongresu opiewa łącznie na sumę ok. 40 mld dolarów. Propozycja dotyczy potrzeb, które zaistnieją w pierwszym kwartale roku budżetowego 2024 (FY24, rozpoczyna się on 1 października 2023 r.), jednak formalnie środki mogłyby zostać wykorzystane także po jego upływie – do 30 września 2024 r. lub nawet później. Złożenie połączonego wniosku o dodatkowe finansowanie dla Ukrainy oraz na inne cele jest zabiegiem nieprzypadkowym, obliczonym na zwiększenie szans na poparcie dla pakietu wśród sceptycznych kongresmenów GOP.

Złożenie wniosku o dodatkowe finansowanie nie stanowi zaskoczenia – uprzednio zatwierdzona przez Kongres pomoc dla Ukrainy jest już na wyczerpaniu i obowiązuje do końca roku budżetowego 2023 (FY23), czyli do 30 września br. Przynajmniej od końca 2022

r. stawia się pytanie, jakie działania zamierza podjąć administracja Bidena w momencie, gdy pula środków finansowych na rzecz wsparcia Ukrainy zacznie się wyczerpywać. Obecnie Waszyngton dysponuje jeszcze ok. 5 mld dolarów z budżetu Presidential Drawdown Authority (PDA), przy czym suma ta nie musi zostać wydana do końca FY23, ponieważ została „odzyskana” przez Departament Obrony, oficjalnie w wyniku wykrycia błędu w księgowości polegającego na tym, że wielokrotnie wartość przekazywanego Ukrainie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) szacowano na podstawie kosztów uzupełnienia stanów magazynowych, a nie rzeczywistej wartości przekazanego Kijowowi sprzętu. Nowy pakiet przewiduje zasilenie PDA sumą w wysokości 4,5 mld dolarów, natomiast w ramach Inicjatywy Wsparcia Bezpieczeństwa Ukrainy zakłada dostawy UiSW, który dopiero ma zostać wyprodukowany, chodzi zatem o wsparcie średnio- i długoterminowe. Z kolei środki, które mają pokryć koszty uzupełnienia stanów magazynowych Departamentu Obrony, jedynie pośrednio związane są ze wsparciem Ukrainy.

### **Sytuacja w Kongresie**

Utrzymujące się ponadpartyjne poparcie dla wspierania Ukrainy dotyczy obu izb Kongresu, jednak w większym stopniu Senatu, w którym republikanie nie mają większości (dysponują 49 ze 100 mandatów), inaczej niż w Izbie Reprezentantów, gdzie posiadają większość (222 vs. 212). Kontestatorzy obecnego kursu wywodzą się przede wszystkim z szeregów Partii Republikańskiej właśnie w Izbie Reprezentantów. Rdzeń tej grupy stanowi frakcja Freedom Caucus forsująca agendę konserwatywno-liberalną z tendencjami izolacjonistycznymi w polityce zagranicznej. Obecnie liczy ona ponad 40 kongresmenów, jednak w ostatnim roku w głosowaniach dotyczących wsparcia dla Ukrainy do grupy tej przyłączali się kolejni deputowani. O ile np. w marcu 2022 r. 54 republikanów w Izbie Reprezentantów głosowało przeciwko przyjęciu pakietu wsparcia dla Ukrainy, o tyle w lipcu br. już 89 członków GOP poparło poprawkę do budżetu obronnego na 2024 r. ograniczającą pomoc dla Kijowa o 300 mln dolarów. Z kolei w Partii Demokratycznej istnieje frakcja lewicowa Congressional Progressive Caucus, która również postuluje skoncentrowanie się na agendzie krajowej kosztem aktywnej polityki zagranicznej. Jest nawet liczniejsza, gdyż skupia obecnie ok. 100 deputowanych (prawie 50% reprezentacji demokratów) w Izbie Reprezentantów. Niemniej, pomimo głośnego artykułowania jeszcze pod koniec 2022 r. swoich zastrzeżeń względem obranego przez Waszyngton kursu w sprawie Ukrainy, na ogół głosuje ona zgodnie z linią kierownictwa partii, choć nie można wykluczyć, że z czasem jej postawa będzie ewoluować. Otwarty sprzeciw wobec obecnego pakietu wsparcia dla Kijowa zgłaszają więc w zasadzie wyłącznie kongresmeni republikańscy.

Kontestatorzy wspierania Ukrainy podnoszą najczęściej argument, że środki przeznaczone na pomaganie jej powinny być wykorzystane na przezwyciężanie problemów wewnętrznych, takich jak: utrzymywanie dyscypliny budżetowej, niezadłużanie państwa, ochrona południowej granicy USA, walka z przemytem opioidów i in. Ponadto w oczach wielu republikańskich polityków Kijów odciąga uwagę Waszyngtonu od obszaru Indo-Pacyfiku w kontekście największego wyzwania dla Stanów Zjednoczonych, jakim jest rosnąca potęga Chin. Z kolei bezpieczeństwo Starego Kontynentu powinno być w ich ocenie w większej mierze finansowane przez państwa europejskie. Niezbyt przekonuje ich przy tym argument, że potencjalne zwycięstwo Rosji w wojnie przeciwko Ukrainie zwiększy prawdopodobieństwo chińskiej ekspansji na Dalekim Wschodzie, głównie w odniesieniu do Tajwanu. Z drugiej strony wśród kongresmenów GOP pojawiają się głosy, że wysyłanie na

Ukrainę kolejnych pakietów UiSW, które prawdopodobnie nie przechylili szali na korzyść Kijowa, może nie mieć sensu i należy je poprzeć tylko wtedy, gdy Biały Dom zgodzi się np. na wystanie na front rakiet ATACMS o zasięgu 300 km. Istnieją także zwolennicy rozdzielania pomocy militarnej od pozostałej i zaaprobowania jedynie tej pierwszej.

Przyjęcie obecnego pakietu wsparcia w Izbie Reprezentantów będzie formalnie zależało od decyzji Komisji Regulaminowej Izby Reprezentantów (House Rules Committee), która rozstrzyga o tym, jakie projekty są poddawane pod głosowanie. Obstrukcja ze strony trzech członków Komisji reprezentujących skrajne skrzydło GOP może utrudnić skierowanie projektu pod głosowanie, co oznacza, że najpewniej konieczne będą negocjacje z tą grupą. Może ona domagać się m.in. tego, aby jakąkolwiek dalszą pomoc dla Ukrainy rekompensować cięciami w negocjowanym obecnie budżecie federalnym na 2024 r.

### **Spadek (republikańskiego) poparcia w sondażach**

Badania opinii publicznej (zob. Aneks) wskazują, że wraz z upływem czasu zmniejsza się społeczne poparcie dla dalszego wspierania Ukrainy na dotychczasowych zasadach. Nadal jest ono stosunkowo wysokie w całym społeczeństwie amerykańskim, ale już nie wśród elektoratu Partii Republikańskiej. W badaniu CNN z początku sierpnia br. 55% respondentów wskazało, że Kongres nie powinien aprobować dodatkowej pomocy dla Kijowa, a 45% wyraziło dla takich działań poparcie. Jednocześnie 51% pytanym uznało, że USA zrobiły wystarczająco dużo dla Ukrainy, zaś 48% stwierdziło, że należy zrobić więcej (w analogicznym sondażu z końca lutego 2022 r. było to odpowiednio 38% i 62%). Wśród wyborców obu partii widać przy tym wyraźny podział: 71% zwolenników GOP sprzeciwia się dodatkowemu pakietowi, natomiast 62% sympatyków Partii Demokratycznej go popiera. Zarazem 59% z tej pierwszej grupy uważa, że USA zrobiły wystarczająco dużo dla Ukrainy, zaś 61% z grupy drugiej sądzi, że Waszyngton powinien zrobić więcej.

Na ogólniejsze pytanie, „czy USA powinny dostarczać broń Ukrainie?“, zadane pod koniec czerwca br. przez Reutersa i Ipsos, 65% badanych (81% zwolenników demokratów, 56% wyborców GOP) odpowiedziało twierdząco. Ankieta Pew Research Center z czerwca br. wskazuje, że odsetek Amerykanów, którzy uważają, że USA zrobiły dla Ukrainy za dużo, wzrósł od marca 2022 r. z 7 do 28% (wśród sympatyków republikanów ten wzrost jest większy: z 9 do 44%), natomiast 16% badanych sądzi, że należy zrobić więcej (przy 42% na początku wojny). Z kolei odsetek tych, którzy twierdzą, że pomoc Waszyngtonu dla Kijowa jest w sam raz, zmienia się nieznacznie (32% na początku wojny, 31% obecnie). W innych sondażach również wyraźna jest tendencja spadkowa w poparciu dla wspierania Ukrainy, zwłaszcza w porównaniu z początkiem wojny, choć wiele zależy też od zadawanych pytań.

### **Trwająca kampania wyborcza**

Dodatkowo trwająca kampania wyborcza i zmieniające się nastroje społeczne (zwłaszcza wśród zwolenników GOP) powodują, że kolejni republikańscy kandydaci na urząd prezydenta poza Donaldem Trumpem (zwłaszcza drugi i trzeci w sondażach partyjnych Ron DeSantis i Vivek Ramaswamy) kontestują obecny model wspierania Ukrainy. Argumenty i wątpliwości są różne – począwszy od potrzeby większej kontroli nad wydawaniem środków oraz pytań o efektywność wsparcia i o to, czy administracja Bidena posiada strategię obliczoną na zwycięstwo Ukrainy i zakończenie wojny, aż po stwierdzenia kwestionujące zasadność przekazywania pomocy Kijowowi i znaczenie rosyjskiej agresji dla interesów narodowych USA.

Silna polaryzacja polityczna oraz fakt, że czołowe amerykańskie media i ośrodki eksperckie często angażują się politycznie, powodują, że renomowane instytucje (Heritage Foundation) czy najbardziej wpływowi komentatorzy (jak Tucker Carlson) wykorzystują kwestie pomocy dla Ukrainy instrumentalnie – w ramach poparcia dla GOP w toczącej się już kampanii wyborczej. Heritage Foundation to najbardziej rozpoznawalny konserwatywny think tank w USA, w którym na przestrzeni ostatnich dwóch lat dokonały się istotne zmiany personalne skutkujące odejściem od tradycyjnej republikańskiej wizji polityki zagranicznej na rzecz podejścia bliższego Trumpowi. Fundacja ta w sierpniu br. zamieściła w jednym z portali społecznościowych zdjęcie tętniącego życiem Kijowa, zestawiając je ze zniszczoną w wyniku pożarów wyspą Maui na Hawajach, co miało sugerować, że Biden zabrał pieniądze tamtejszej administracji, aby przekazać je Ukrainie. Ponadto w szerokich kręgach wyborców Partii Republikańskiej państwo ukraińskie oceniane jest jako głęboko skorumpowane i kojarzone ze sprawą syna obecnego prezydenta USA Huntera Bidena, który w latach 2014–2019 zasiadał w radzie dyrektorów ukraińskiego holdingu gazowniczego Burisma. Trump oraz jego zwolennicy oskarżają Joego Bidena o to, że jako wiceprezydent USA wstrzymał poręczenie pożyczki dla Ukrainy w ramach nacisków na władze w Kijowie, aby te odwołały ówczesnego prokuratora generalnego – miało się to przyczynić do zapobieżenia śledztwu antykorupcyjnemu przeciwko Burismie.

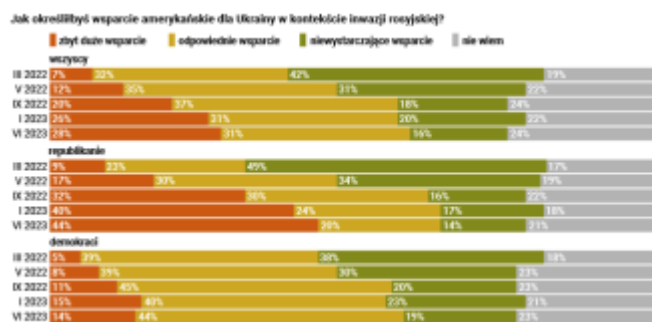
Dodatkowym czynnikiem, który ma wpływ na nastroje społeczne, jest aktywność propagandy rosyjskiej w amerykańskich mediach społecznościowych. Wykorzystuje ona dużą skłonność tamtejszego społeczeństwa do wierzenia w teorie spiskowe (spotęgowaną przez pandemię COVID-19 oraz kampanię Trumpa propagującą tezę o sfałszowanych wyborach w 2020 r.), a także nastroje izolacjonistyczne panujące głównie w elektoracie GOP.

## **ANEKS**

### **Dotychczasowe wsparcie amerykańskie dla Ukrainy**

Do tej pory Kongres zatwierdził cztery pakiety wsparcia dla Ukrainy, odpowiednio w wysokości ok. 14 mld dolarów (marzec 2022 r.), 40 mld dolarów (maj 2022 r.), 12 mld dolarów (wrzesień 2022 r.) i 45 mld dolarów (grudzień 2022 r.). Łączna kwota to zatem ponad 110 mld dolarów, z których ok. 50 mld stanowi bezpośrednia pomoc wojskowa dla Sił Zbrojnych Ukrainy przekazywana w ramach różnych procedur i programów. Pierwszym z nich jest mechanizm specjalnych uprawnień prezydenta (Presidential Drawdown Authority, PDA), który umożliwia bezpośrednie transfery uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) ze stanów magazynowych Departamentu Obrony. Za jego pomocą USA zadeklarowały do tej pory UiSW o wartości ok. 24 mld dolarów w ramach ponad 40 transz pomocy wojskowej dla Ukrainy (z czego ponad 6 mld „odzyskano”). Z kolei z funduszy Inicjatywy Wsparcia Budżetu Ukrainy (USAI) wykorzystano prawie 19 mld dolarów, a ze środków przydzielonych do pozostałych mechanizmów – ok. 8 mld, czyli w sumie ok. 50 mld dolarów.

### **Wykres. Dynamika oceny wsparcia USA dla Ukrainy wśród wyborców republikańskich i demokratycznych w okresie od marca 2022 do czerwca 2023 roku**



Źródło: Pew Research Center.