

Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy pod znakiem zapytania

Jakub Graca

W Kongresie trwają negocjacje na temat finansowania wsparcia dla Ukrainy na 2024 r. Jak dotąd nie doprowadziły one do porozumienia. W Izbie Reprezentantów, a następnie w Senacie republikanie zaczęli domagać się, aby przyjęcie kolejnego pakietu wsparcia dla Kijowa było uzależnione od wzmocnienia ochrony granicy z Meksykiem i zmian w prawie imigracyjnym.

Dyskusje dotyczące tych kwestii trwają w cieniu zaostrzającej się kampanii wyborczej przed listopadowymi wyborami prezydenckimi i do Kongresu. W obliczu głębokich podziałów na amerykańskiej scenie politycznej i w społeczeństwie o porozumienie w kwestiach imigracyjnych może być jednak trudno, a jego brak oznaczać będzie nieprzyjęcie pakietu wsparcia dla Ukrainy w Kongresie mimo deklarowanej ponadpartyjnej większości na rzecz wspierania Kijowa. W takiej sytuacji Biały Dom będzie zmuszony szukać kreatywnych rozwiązań w celu kontynuowania choćby ograniczonego dlań wsparcia, w szczególności militarnego. Jego brak lub istotne ograniczenie postawi sojuszników europejskich pod presją zwiększenia dostaw uzbrojenia, a Ukrainę przed widmem militarnej porażki w starciu z Rosją.

Negocjacje o dalszym finansowaniu wsparcia dla Ukrainy

Pertraktacje w sprawie finansowania wsparcia dla Kijowa na 2024 r. toczą się już od połowy sierpnia. Złożony wówczas przez Biały Dom wniosek do Kongresu przewidywał przeznaczenie ok. 24 mld dolarów na pomoc wojskową, gospodarczą, społeczną i humanitarną do wykorzystania jeszcze w pierwszym kwartale roku budżetowego 2024, który w USA rozpoczął się 1 października 2023 r. Wniosek ten nie był jednak procedowany w Kongresie z powodu oporu konserwatywnego skrzydła Partii Republikańskiej (GOP) w Izbie Reprezentantów, a później wskutek chaosu, jaki w niej zapanował w wyniku odwołania republikańskiego spikera Kevina McCarthy'ego po buncie garstki najradykalniejszych kongresmenów GOP. Doszło wówczas do kilkutygodniowego zastoju legislacyjnego, który zakończył się wyborem nowego spikera pod koniec października ub.r.

Sierpniowy wniosek Białego Domu zdezaktualizował się jednak po rozpoczęciu nowego roku budżetowego, a ponadto pojawiły się inne potrzeby, takie jak wsparcie dla Izraela po ataku Hamasu z 7 października. Przewidując, że w roku wyborczym kolejne wnioski o finansowanie wsparcia dla Ukrainy mogą nie zostać przyjęte przez zdominowaną przez republikanów Izbę Reprezentantów, Biały Dom zdecydował się w październiku na złożenie wniosku o sfinansowanie dużo większej pomocy dla Ukrainy, tj. rzędu 61 mld dolarów (w tym 46 mld pomocy wojskowej oraz 15 mld wsparcia gospodarczego, społecznego i humanitarnego – zob. Aneks 1). Miałoby to pokryć ukraińskie potrzeby do czasu wyborów

prezydenckich jesienią 2024 r. Jednocześnie środki na pomoc Ukrainie powiązano we wniosku z zagwarantowaniem funduszy na ochronę granicy z Meksykiem oraz pomoc wojskową dla Izraela.

Wsparcie dla Ukrainy a spór wokół polityki migracyjnej

Powiązanie finansowania pomocy dla Ukrainy ze środkami na ochronę granicy z Meksykiem oraz zwiększenie tych ostatnich z 4 do 14 mld dolarów było zabiegiem mającym na celu zjednanie sobie przychylności konserwatywnej części Partii Republikańskiej – zwłaszcza w Izbie Reprezentantów – dla której zaostżanie przepisów migracyjnych jest priorytetem. Otworzyło to jednak drogę do głębokiego sporu nie tylko o doraźną ochronę granicy, lecz także o politykę migracyjną. Od znalezienia korzystnego dla siebie rozwiązania republikanie uzależniają swoje poparcie dla zgody na udzielanie dalszego wsparcia Kijowowi. O ile jednak ich podejście w Senacie jest bardziej konstruktywne, o tyle ich odpowiednicy w Izbie Reprezentantów nalegają na realizację wszystkich swoich postulatów i przejawiają niewielką skłonność do ustępstw.

W ramach kompromisu w polityce migracyjnej administracja Joeego Bidena proponuje m.in. zwiększenie finansowania na zatrudnienie dodatkowego personelu w celu obsługi napływu imigrantów, podczas gdy republikanie podkreślają, że problem tkwi w błędnej polityce migracyjnej. W USA od lat osiemdziesiątych nie przeprowadzono poważnej reformy prawa migracyjnego, a obecna odłona kryzysu na południowej granicy trwa od kilku lat. Tylko we wrześniu ub.r. służby zarejestrowały tam prawie 220 tys. nielegalnych imigrantów przechwyconych pomiędzy przejściami granicznymi. Republikanie naciskają więc na m.in. ograniczenie prawa do ubiegania się o azyl, a także na wznowienie budowy muru granicznego. Spór w tym temacie nie jest nowy, ale fakt, że dla administracji Bidena kontynuowanie wsparcia dla Ukrainy jest ważne, sprawił, iż republikanie postanowili wykorzystać okno możliwości w trwającej już kampanii wyborczej.

W grudniu rozpoczęły się negocjacje w Senacie dotyczące zmian w polityce migracyjnej, które mają na celu powstrzymanie napływu imigrantów na granicy z Meksykiem. Ich uczestnicy regularnie deklarują postęp w rozmowach, jednak zaznaczają, że materia sporu ma na tyle złożony charakter, iż wypracowanie porozumienia, które uzyska większość w obu izbach, wymaga czasu. W negocjacjach nie biorą udziału przedstawiciele Izby Reprezentantów. Zasiadający w niej członkowie Partii Republikańskiej są głęboko podzieleni, a spiker Mike Johnson będzie ostrożny w przyszłych rokowaniach z demokratami, gdyż jego poprzednik został odwołany z funkcji za zawarcie z nimi porozumienia w sprawie prowizorium budżetowego. Niezależnie od treści kompromisu będzie on trudny do przyjęcia zarówno dla najkonserwatywniejszych republikanów, jak i dla progresywnego skrzydła Partii Demokratycznej.

Dodatkowy element: negocjacje nad budżetem na 2024 r.

Do sporu o politykę migracyjną i wsparcie dla Ukrainy dochodzą negocjacje nad budżetem federalnym na 2024 r. W listopadzie ub.r. finansowanie wydatków federalnych zostało przedłużone na podstawie prowizorium budżetowego, które zakłada dostępność środków na niektóre cele do 19 stycznia, a na inne (w tym obronność) – do 2 lutego 2024 r. Przyjęcie kolejnego prowizorium budżetowego bądź – optymalnie – uchwalenie pełnego budżetu na 2024 r. to priorytet Białego Domu i Kongresu USA. Świadomości tego najkonserwatywniejsi republikanie w Izbie Reprezentantów zaczęli w styczniu br. eskalować swoje żądania,

uzależniając swoją zgodę na przyjęcie budżetu od wypracowania porozumienia dotyczącego imigracji.

Perspektywa nieprzyjęcia pełnego budżetu na 2024 r. w najbliższych tygodniach jest realistyczna, choć niewykluczone, że zostanie uchwalone kolejne prowizorium. Jednym ze sztandarowych postulatów najbardziej pryncypialnych konserwatystów w GOP jest „odpowiedzialność fiskalna” i ograniczanie wydatków. Kongres może w każdej chwili zdecydować o ich zwiększeniu, ale konserwatyści mogą domagać się, aby jakiekolwiek dalsze środki dla Ukrainy były okupione dalszymi oszczędnościami w budżecie. Wynegocjowany w ostatnich dniach przez demokratów i republikanów maksymalny poziom wszystkich wydatków federalnych na 2024 r. przewiduje wprowadzenie cięcia w budżecie, jednak ich sumaryczna wartość nie jest na tyle wysoka, aby zrekompensowała proponowany pakiet wsparcia dla Kijowa.

Konkluzje

Przyjęcie w Kongresie proponowanego przez Białą Dom pakietu wsparcia dla Ukrainy stało się zakładnikiem sytuacji wewnętrznej oraz wielowymiarowego sporu politycznego w roku wyborczym w USA. Od znalezienia porozumienia w polityce imigracyjnej zależy dalsze amerykańskie wsparcie dla Kijowa. Osiągnięcie kompromisu będzie bardzo trudne, ponieważ nie można wykluczyć, że najbardziej konserwatywni republikanie, w szczególności w Izbie Reprezentantów, będą eskalować żądania i niezależnie od ewentualnego przyjęcia porozumienia mogą znów domagać się przedstawienia przez Białą Dom przejrzystej strategii wobec wojny na Ukrainie. Republikanie zdają sobie też sprawę z tego, że Joe Biden uczynił ze wspierania wysiłku wojennego Ukraińców jeden z priorytetów swojej prezydentury i niepowodzenie prezydenta w tym obszarze na kilka miesięcy przed wyborami jest im na rękę.

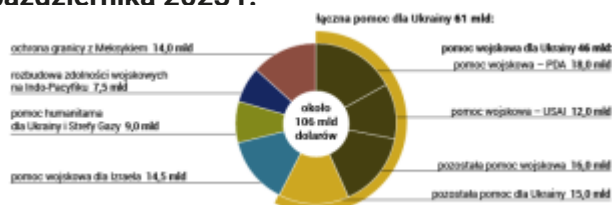
Deklaratywnie w Kongresie cały czas istnieje ponadpartyjna większość na rzecz wspierania Kijowa, do której należą liderzy obu partii w obu izbach. Problemem pozostaje jednak stanowisko niewielkiego, bardzo konserwatywnego skrzydła GOP w Izbie Reprezentantów, które wywiera nieproporcjonalny wpływ na politykę kruchej większości republikańskiej w Izbie (aktualnie GOP kontroluje 220 na 435 mandatów). W realiach rozpędzającej się kampanii wyborczej w USA zdołało ono doprowadzić do sytuacji, w której republikanie w obu izbach wstrzymują pomoc dla Ukrainy. 15 stycznia odbędą się pierwsze prawyборы republikańskie w stanie Iowa. Kongresmeni ubiegający się o reelekcję w 2024 r. wiedzą, że ich szanse wyborcze zależą m.in. od ich stanowiska w kwestiach sytuacji na granicy oraz wsparcia dla Kijowa. Fakt, że zdecydowanym faworytem republikanów w wyborach prezydenckich jest sceptyczny wobec pomocy Ukrainie Donald Trump, sprawia, że w miarę upływu czasu republikanie mogą obrać twardszy kurs.

Rośnie ryzyko nieprzyjęcia przez Kongres pakietu wsparcia dla Ukrainy na 2024 r. Jeśli tak się stanie, przekazane dotychczas amunicja, wyposażenie i części zamienne mogą wyczerpać się w ciągu dwóch–trzech miesięcy. Za najbardziej dotkliwy i bezpośrednio oddziałujący na sytuację na froncie należy uznać niedobór amunicji, który armia ukraińska już zaczęła odczuwać. W takim scenariuszu Białą Dom będzie zmuszony szukać kreatywnych możliwości wsparcia dla Ukrainy, aby zapewnić choćby utrzymanie obecnej linii frontu. Są one jednak ograniczone i obejmują np. przyspieszenie produkcji uzbrojenia już zamówionego w przemyśle (ale wciąż niedostarczonego) w ramach inicjatywy USAI,

wykorzystanie pozostałych 4 mld dolarów w ramach mechanizmu PDA (zob. Aneks 2) czy też niewielkiej sumy ok. 300 mln dolarów na wsparcie dla Ukrainy w ramach USAI, które przewiduje przyjęta w grudniu ustawa o budżecie obronnym (NDAA) na rok 2024. Jeśli pozostali zachodni partnerzy Kijowa, w szczególności w Europie, nie zastąpią amerykańskich dostaw, zwłaszcza amunicji, Ukraina może stanąć przed widmem militarnej porażki w starciu z Rosją.

ANEKS 1

Wykres. Przeznaczenie środków według wniosku Białego Domu do Kongresu z 20 października 2023 r.



Źródło: Biały Dom.

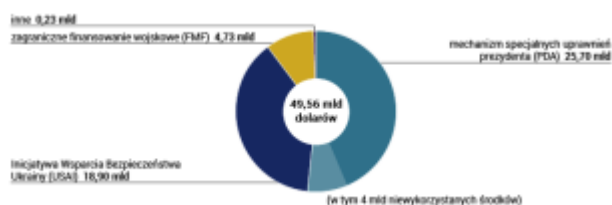
ANEKS 2. Dotychczasowe wsparcie amerykańskie dla Ukrainy od rozpoczęcia rosyjskiej inwazji

Wykres 1. Całościowe wsparcie USA dla Ukrainy



Źródło: CSIS.

Wykres 2. Wojskowe wsparcie USA dla Ukrainy



Źródło: Departament Obrony USA i Kongres Stanów Zjednoczonych.

Do tej pory Kongres zatwierdził cztery pakiety wsparcia dla Ukrainy o łącznej wartości ponad 110 mld dolarów, z czego prawie 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. W puli PDA nadal pozostaje ok. 4 mld do wykorzystania, jednak administracja uruchomi te środki niechętnie, gdyż nie posiada już zgody Kongresu na uzupełnienie własnych stanów magazynowych.

Drugim jest **Inicjatywa Wsparcia Bezpieczeństwa Ukrainy** (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI). Z niej finansowane są dostawy UiSW, które dopiero zostanie wyprodukowane i dostarczone w średnim lub długim horyzoncie czasowym. W ramach tego mechanizmu wykorzystano prawie 19 mld dolarów.

Trzecim instrumentem jest mechanizm **zagranicznego finansowania wojskowego** (Foreign Military Financing, FMF), który pozwala na sfinansowanie przez USA kontraktów zbrojeniowych zawartych z amerykańskimi firmami przez stronę ukraińską. Z tego mechanizmu wykorzystano 4,73 mld dolarów.