Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 2.02.2024 www.osw.waw.pl

UE zatwierdza pomoc finansową dla Ukrainy i negocjuje wojskową

Krzysztof Nieczypor, Ilona Gizińska, Łukasz Maślanka

Podczas nadzwyczajnego szczytu 1 lutego w Brukseli Rada Europejska (RE) zdecydowała o uruchomieniu Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility), mającego służyć wsparciu finansowemu Kijowa w latach 2024–2027. Decyzję podjęto w ramach rewizji budżetu UE, co wymagało zgody wszystkich 27 państw członkowskich, w tym Węgier, które podczas poprzedniego szczytu w grudniu zgłosiły weto. W sytuacji przedłużającego się impasu politycznego w USA w sprawie pomocy dla Kijowa (zob. *Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy pod znakiem zapytania*) przyjęcie Instrumentu ma kluczowe znaczenie dla stabilności ukraińskich finansów publicznych.

Jednocześnie członkowie UE nie osiągnęli porozumienia w kwestii dalszego finansowania unijnej pomocy wojskowej dla Ukrainy i utworzenia oddzielnego funduszu na ten cel w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Negocjacje pomiędzy krajami członkowskimi dotyczące wysokości i warunków przekazywania środków na uzbrojenie i sprzęt wojskowy trwają – z Francją, dążącą do zwiększenia zamówień w europejskich firmach zbrojeniowych, i Niemcami, chcącymi zmniejszyć swój wkład. Mają się one zakończyć z początkiem marca.

Pomoc finansowa potrzebna od zaraz

Uruchomienie Instrumentu na rzecz Ukrainy odbędzie się w ramach rewizji wieloletnich ram finansowych UE, a cel programu to zapewnienie stabilnego i przewidywalnego wsparcia dla Ukrainy w wysokości 50 mld euro na lata 2024–2027. Ma ono kluczowe znaczenie dla jej budżetu. Zgodnie z szacunkami Kijowa aby utrzymać stabilność finansów państwowych, niezbędne jest pozyskanie w 2024 r. 37,3 mld dolarów pomocy. W ubiegłym roku wyniosła ona 42,4 mld dolarów, z czego 19,5 mld przypadło na UE. Instrument przewiduje 9,75 mld euro rocznie wsparcia budżetowego, jednak Kijów zabiega, aby już w pierwszym roku funkcjonowania programu suma ta sięgnęła 18 mld euro, a 4,5 mld zostało wypłacone do końca marca.

Instrument na rzecz Ukrainy, będący w założeniu głównym mechanizmem wsparcia finansowego Kijowa przez UE, podzielono na trzy filary. Pierwszy, o wartości 39 mld euro (z czego 33 mld to nisko oprocentowane pożyczki, a 6 mld – granty), służy wspomaganiu stabilności finansowej państwa ukraińskiego. Drugi (8 mld euro grantów) obejmuje instrumenty finansowe mające przyciągnąć i uruchomić inwestycje publiczne i prywatne na rzecz odbudowy. Trzeci (3 mld euro grantów) opłaca pomoc techniczną, w tym wsparcie dla ukraińskich samorządów i społeczeństwa obywatelskiego. Wykorzystanie środków w

ramach pierwszego filaru będzie się odbywać na podstawie opracowanego przez Kijów i Komisję Europejską (KE) Planu Ukrainy (Ukraine Plan). Określa on cele, harmonogram i mechanizmy kontroli realizacji zaplanowanych działań, która będzie dokonywana przez KE co kwartał. Od jej wyników ma zależeć wypłacanie kolejnych transz. W przypadku wydatkowania funduszy niezgodnie z wymogami Komisja Europejska będzie mogła wnioskować do RE o wstrzymanie wsparcia do czasu spełnienia warunków bądź o całkowite zawieszenie pomocy. Decyzję o wstrzymaniu lub kontynuowaniu finansowania Rada Europejska będzie jednak podejmowała większością kwalifikowaną, aby ominąć ewentualne weto Budapesztu.

W przyszłości dodatkowym źródłem środków na bezzwrotną dotację w ramach Instrumentu mogą się stać odsetki wygenerowane przez zamrożone aktywa Centralnego Banku Rosji (szacuje się, że odsetki te mogą wynieść ok. 3–5 mld euro rocznie). RE dopuściła taką możliwość, lecz zaznaczyła, że decyzja w tej sprawie będzie wymagała uchwalenia przez UE stosownych aktów prawnych.

Osamotnienie Węgier

Przyjęcie Instrumentu na rzecz Ukrainy stało się możliwe po odstąpieniu Węgier od weta w tej kwestii. Sprzeciw premiera Viktora Orbána na grudniowym szczycie RE wymusił zwołanie nadzwyczajnego spotkania 1 lutego. Pomimo nacisków Budapesztu kraje UE nie zgodziły się na propozycję dokonywania corocznej oceny wykorzystania środków w formie jednomyślnej decyzji RE, co pozwoliłoby Węgrom na wetowanie kolejnych transz pomocy. Zamiast tego uzgodniono przeprowadzanie co roku debaty na temat wykorzystania środków na podstawie raportu Komisji. Ponadto RE będzie mogła zwrócić się do niej o przygotowanie wniosku w sprawie przeglądu Instrumentu na podstawie kolejnej rewizji budżetu unijnego, co oznacza, że jednomyślność będzie konieczna, aby dokonać zmian w programie, ale nie aby go przedłużyć.

Orbán zaprezentował ustalenia szczytu jako swój sukces negocjacyjny, choć de facto nie uzyskał spełnienia pierwotnych postulatów i okazał się na forum UE osamotniony. Nawet premier Słowacji Robert Fico, z którym łączy go współpraca w zakresie sporów o praworządność (zob. *Spotkanie Fico–Orbán: sojusz artykułu 7*), jednoznacznie poparł przyjęcie Instrumentu. Dodatkowo gdyby Orbán sięgnął po weto, unijny „plan B" przewidywał pozabudżetowe przyjęcie pakietu wsparcia przez pozostałych 26 państw, a wówczas Węgrom groziłaby marginalizacja. Budapeszt nie mógł też liczyć na dalsze ustępstwa w sporze z instytucjami UE o fundusze – Ursula von der Leyen już teraz znajduje się pod presją Parlamentu Europejskiego, który kontestuje grudniową decyzję o odblokowaniu Węgrom około jednej trzeciej zamrożonych środków. Po uwolnieniu przez KE tuż przed grudniowym szczytem 10,2 mld euro funduszy spójności przyznanie pozostałych pieniędzy (11,5 mld euro z funduszy spójności i 10,4 mld euro z Krajowego Planu Odbudowy) obwarowano warunkami, od których spełnienia Węgrzy są dalecy.

Nie można pominąć znaczenia nacisków ze strony największych państw UE. Obok prezydenta Francji Emmanuela Macrona i kanclerza Niemiec Olafa Scholza kluczową rolę odegrała premier Włoch Giorgia Meloni. Oprócz wspólnego spotkania z Orbánem w tym gronie (wraz z przewodniczącymi KE i RE) przed szczytem premier Włoch przeprowadziła też w ostatnich tygodniach szereg rozmów ze swoim węgierskim odpowiednikiem. Zmiana polityki Budapesztu wobec Ukrainy ma być stawianym przez Meloni warunkiem dołączenia

Fideszu do Partii Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ugrupowanie Orbána pozostaje obecnie w Parlamencie Europejskim niezrzeszone).

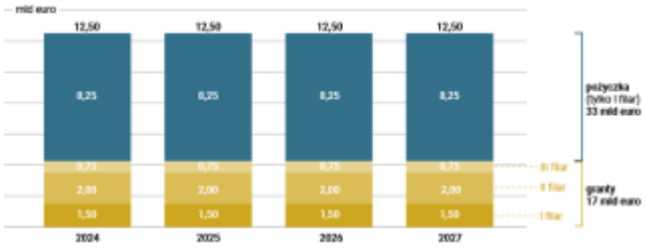
Negocjacje na temat wsparcia wojskowego

Na spotkaniu RE nie zapadła natomiast decyzja dotycząca wysokości i warunków przyszłego finansowania przez Unię pomocy wojskowej dla Kijowa. Ma ona zostać podjęta przez Radę UE do początku marca. Do tej pory UE udzielała Ukrainie pomocy w ramach pozabudżetowego Europejskiego Funduszu na rzecz Pokoju (EPF, zob. *Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju*), z którego państwom członkowskim wypłacano rekompensatę za dostarczone jej uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Jak dotąd z EPF przeznaczono do wypłaty krajom UE 10,5 mld euro według cen z 2018 r., czyli ok. 12 mld euro według cen bieżących. W ramach tej sumy 5,6 mld euro ma rekompensować pomoc dla Ukrainy.

Obecnie toczą się negocjacje nad stworzeniem oddzielnego funduszu wsparcia Ukrainy (Ukraine Assistance Fund) w ramach EPF. Początkowo wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell zaproponował przeznaczenie nań 20 mld euro na okres czterech lat. Ze względu na opór części państw aktualnie mówi się o dofinansowywaniu rzędu 5 mld euro bez określenia ram czasowych. Dyskutowane są również warunki przyszłego wsparcia. Francja opowiada się za tym, aby fundusz zachęcał do wspólnych zamówień sprzętu wojskowego w europejskim przemyśle zbrojeniowym. Z kolei RFN domaga się uwzględnienia pomocy dwustronnej przy obliczaniu wysokości składki. Dotychczasowy sposób jej kalkulacji w EPF opierał się na PKB i to Niemcy były największym płatnikiem. Inne kraje, np. Węgry, uzależniają zgodę na stworzenie nowego funduszu od zwolnienia ich z obowiązku wpłacania na niego pieniędzy. Budapeszt od maja 2023 r. blokuje też uruchomienie ósmej transzy pomocy dla Ukrainy z EPF w wysokości 500 mln euro.

Poza rekompensowaniem państwom członkowskim wartości przekazanego uzbrojenia państwa członkowskie postanowiły rok temu, z inicjatywy KE, sfinansować z EPF zakupienie do 31 marca br. 1 mln sztuk amunicji artyleryjskiej 155 mm dla Ukrainy w ramach programu ASAP (zob. *ASAP: UE wspiera produkcję amunicji w państwach członkowskich*). Do końca przyszłego miesiąca uda się jednak wyprodukować tylko 520 tys. sztuk (dotychczas przekazano 300 tys.), o czym poinformowano przy okazji nieformalnego spotkania unijnych ministrów obrony w dniach 30–31 stycznia. Najważniejszym rezultatem tego wydarzenia była zgoda państw członkowskich na przeszkolenie „do końca lata" kolejnych 20 tys. ukraińskich żołnierzy. Od początku pełnoskalowej inwazji Rosji do dziś w ramach unijnej misji EUMAM Ukraine udało się ich przeszkolić prawie 40 tys., głównie w Niemczech i w Polsce.

Wykres. Podział środków w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy



Źródło: Komisja Europejska.