Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 19.03.2024 www.osw.waw.pl

Kruchy kompromis w sprawie dodatkowej pomocy wojskowej UE dla Ukrainy

Łukasz Maślanka

18 marca Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję modyfikującą kształt Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF, zob. *Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju*). Zapewnia ona zwiększenie refinansowania dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) przekazanych przez państwa członkowskie Ukrainie w ramach tego instrumentu o 5 mld euro, co oznacza, że łączna wysokość budżetu EPF w latach 2021–2027 wyniesie 17 mld euro. Nowością jest przeznaczenie części środków na zakup nowego UiSW niezależnie od dotychczasowych zwrotów za UiSW dostarczone Kijowowi z zasobów krajów UE i finansowania unijnej misji szkoleniowej EUMAM Ukraine (500 mln euro). Państwa, które przekazują Ukrainie UiSW bilateralnie, będą mogły odliczyć te koszty od wpłacanej do EPF składki.

Komentarz

- Rada UE przyjęła decyzję po wielomiesięcznych negocjacjach. Wypracowany kompromis znacząco odbiega przy tym od pierwotnego projektu wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrella, który chciał zabezpieczenia na potrzeby pomocy wojskowej dla Ukrainy kwoty do 20 mld euro w perspektywie czterech kolejnych lat. W ramach EPF miał w tym celu powstać odrębny mechanizm – Fundusz Pomocy Ukrainie (Ukraine Assistance Fund). Ostatecznie państwa członkowskie przychyliły się tylko do minimalnej modyfikacji pierwotnej decyzji o EPF – zasilono go kwotą wystarczającą, aby zapewnić wsparcie w 2024 r. Oznacza to, że kolejne podwyższenie pułapu pomocy będzie musiało stać się przedmiotem osobnego postanowienia Rady, ponownie wymagającego jednomyślności wszystkich członków Unii.
- Osiągnięty kompromis bierze pod uwagę interesy największego płatnika EPF, czyli Niemiec, które przez dłuższy czas blokowały jego reformę, domagając się wprowadzenia mechanizmu potrącania wartości pomocy udzielonej bilateralnie od składki na rzecz Instrumentu. Ostatecznie Berlin zrezygnował z żądania, aby rabat obejmował także wsparcie udzielone w poprzednich latach. Przyjęta forma kompromisu przesądza jednak o tym, że najbogatsze kraje UE nie będą musiały łożyć równocześnie zarówno na EPF, jak i na swoją pomoc dwustronną, jeżeli jej wartość w konkretnym roku przewyższy spodziewany zwrot za nią z Instrumentu. Przykładowo przekazując UiSW o wartości 1 mld euro, donator przy założeniu, że zwrot wyniesie 45%, potrąca ze swej składki na EPF 450 mln euro). Dokumenty wykonawcze muszą doprecyzować funkcjonowanie

mechanizmu potrącania w taki sposób, aby nie zagroziło to finansowaniu misji szkoleniowej EUMAM Ukraine.

- Z części postulatów wycofała się Francja, która chciała szybszego wygaszenia refundacji za przekazywanie posiadanego UiSW Kijowowi. W zamyśle Paryża EPF powinien stać się mechanizmem opłacającym zakupy zbrojeniowe dla Ukrainy w zakładach przemysłowych w UE. Wprawdzie preambuła do decyzji Rady stawia sobie taki cel, lecz nie przewiduje daty granicznej, od której refundacja UiSW z zasobów państw członkowskich miałaby ustać – organ może to w przyszłości uczynić na wniosek Komitetu EPF. Decyzja umożliwia też krajom członkowskim nabywanie UiSW poza Unią, jeżeli europejski przemysł zbrojeniowy nie będzie w stanie wyprodukować go w tempie odpowiadającym ukraińskim potrzebom (pozwoli to m.in. wyłożyć fundusze na czeską inicjatywę amunicyjną).
- O braku entuzjazmu części państw dla dalszego wykorzystywania EPF jako mechanizmu refundacji pomocy wojskowej dla Ukrainy świadczy przeniesienie największych wpłat na ostatnie lata jego obowiązywania (2025–2027). Wynika to z chęci uniknięcia konieczności nowelizacji budżetów krajowych w 2024 r. Wprowadzona na życzenie Budapesztu klauzula pozwalająca uchylić się od współfinansowania pomocy wojskowej dla Ukrainy w zamian za przekazywanie takowej innym państwom w ramach EPF może w przyszłości otwierać pole do naśladowania postawy Węgier przez kolejne kraje i generować problemy z refundacją dostaw dla tych wspierających militarnie Kijów. Budapeszt niezmiennie od wiosny 2023 r. blokuje też uruchomienie ósmej transzy wypłat z EPF w wysokości 500 mln euro. Pozytywnym sygnałem jest otwartość wysokiego przedstawiciela na ewentualne przeznaczenie na potrzeby Instrumentu części zysków ze skonfiskowanych rosyjskich aktywów – decyzje w tej sprawie jeszcze nie zapadły.