Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.04.2024 www.osw.waw.pl

Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów

Jakub Graca, Filip Rudnik

23 kwietnia amerykański Senat przyjął, a dzień później prezydent Joe Biden podpisał zatwierdzony uprzednio przez Izbę Reprezentantów pakiet ustaw zawierający m.in. wsparcie wojskowe i budżetowe dla Ukrainy. Ustawa dotycząca tego państwa opiewa na sumę ok. 61 mld dolarów, z których Kijów otrzyma łącznie ponad 21,5 mld na bezpośrednią krótko- i średnioterminową pomoc wojskową oraz 7,85 mld pożyczki na wsparcie budżetowe. Jest to pierwsza transza uchwalona przez Kongres od grudnia 2022 r. zapewniająca finansowanie pomocy USA dla Ukrainy.

Nowy pakiet pozwoli na znaczące wsparcie wysiłku wojennego Ukraińców w najbliższych miesiącach, dzięki czemu sytuacja na froncie prawdopodobnie ustabilizuje się. Następnego pakietu wsparcia ze strony Kongresu nie należy się spodziewać przed zaprzysiężeniem kolejnego Kongresu i prezydenta w styczniu 2025 r. Głosowanie nad ustawą pokazało, że Partia Republikańska (GOP) jest mocno podzielona w kwestii dalszej pomocy dla Kijowa. Stan ten najpewniej utrzyma się, a być może będzie się pogłębiał.

Jednocześnie Kongres uchwalił trzy inne ustawy: o wsparciu dla Izraela, o inwestycjach w amerykańskie i sojusznicze zdolności w regionie Indo-Pacyfiku oraz o sankcjach wobec Iranu i Rosji. Ta ostatnia umożliwia konfiskatę zamrożonych przez USA w ramach zachodnich sankcji rosyjskich aktywów finansowych i przekazanie ich Ukrainie. Nie przesądza jednak takiej decyzji i uzależnia ją od spełnienia szeregu niezbyt precyzyjnie określonych warunków. Ustawa stanowi zatem przede wszystkim deklarację woli politycznej i formę nacisku na sojuszników USA.

Wyboista droga wsparcia USA dla Ukrainy

Uchwalenie przez Kongres ustawy finansującej pomoc dla Ukrainy zajęło prawie osiem miesięcy. W sierpniu 2023 r. Biały Dom złożył w Kongresie pierwszą (zob. *Kolejny pakiet wsparcia dla Ukrainy – test dla ponadpartyjnej większości w USA*), a w październiku drugą propozycję stosownej legislacji. Pierwsza z nich dotyczyła potrzeb, które miały zaistnieć w związku z wojną na Ukrainie w pierwszym kwartale roku budżetowego 2024 (FY24, rozpoczął się 1 października 2023 r.), a druga obejmowała już cały rok budżetowy i była połączona z środkami na ochronę granicy USA z Meksykiem (zob. *Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy pod znakiem zapytania*), co stanowiło priorytet dla republikanów. W oparciu o tę drugą propozycję w Senacie powstał projekt ustawy łączącej wsparcie dla Ukrainy z pomocą dla Izraela i środkami na wzmocnienie odstraszania w regionie Indo-Pacyfiku, który został przyjęty przez izbę wyższą w lutym. Żadnej z propozycji nie procedowano jednak w

Izbie Reprezentantów.

Głównym powodem blokowania w Izbie ustawy o wsparciu dla Ukrainy był opór prawego skrzydła GOP, skoncentrowanego wokół liczącej ponad 40 kongresmenów konserwatywnej frakcji (Freedom Caucus), która – przy kruchej większości republikańskiej wynoszącej jesienią 222 na 435 kongresmenów – zablokowała pierwszy projekt. Przyczyniło się do tego również odwołanie z funkcji ówczesnego spikera Izby Kevina McCarthy'ego, a następnie wybranie nowego – Mike'a Johnsona – w październiku 2023 r. Ten, przy poparciu GOP, uzależniał swą zgodę na głosowanie nad ustawą o wsparciu dla Ukrainy od uchwalenia korzystnych dla republikanów regulacji w zakresie ochrony granicy z Meksykiem i reformy prawa imigracyjnego, a także m.in. od uchwalenia budżetu federalnego na FY24. Gdy jednak w lutym pojawiła się ze strony ponadpartyjnej grupy senatorów kompromisowa propozycja dotycząca granicy i imigracji, republikanie z Izby odrzucili ją jako niesatysfakcjonującą.

Wyjściem z impasu było przedstawienie w kwietniu przez Mike'a Johnsona czterech projektów ustaw: o wsparciu dla Ukrainy, pomocy dla Izraela, środkach na wzmocnienie odstraszania na Indo-Pacyfiku oraz sankcjach m.in. wobec Iranu i Rosji. Wszystkie zostały zatwierdzone 20 kwietnia w Izbie Reprezentantów. Powody ostatecznego poddania przez Johnsona ustaw pod głosowanie w Izbie były wielorakie. Spiker szukał odpowiedniego momentu, w którym będzie mógł pozwolić sobie na ten krok, minimalizując ryzyko utraty stanowiska.

Nieuchwalenie wsparcia dla Ukrainy w przypadku przełamania frontu przez Rosję mogłoby się okazać kosztowne dla Donalda Trumpa i republikanów przed listopadowymi wyborami; sam Trump wyraził ciche przyzwolenie na procedowanie ustawy. Johnson konfrontował się też z rosnącą presją – zarówno wewnętrzną ze strony „tradycyjnych" republikanów, jak i zewnętrzną ze strony europejskich sojuszników. Dodatkowo wpływ na niego mogły mieć także amerykańskie dane wywiadowcze, sygnalizujące krytyczną sytuację ukraińskich sił zbrojnych.

Podczas głosowania ponad połowa republikanów w Izbie opowiedziała się przeciwko przyjęciu ustawy o wsparciu Ukrainy (112 głosów przeciw, 101 za), podczas gdy demokraci jednomyślnie ją poparli. Do ponad 40-osobowej grupy skrajnie prawicowych republikanów dołączyło przeszło 70 bardziej umiarkowanych. Z kolei w Senacie za ustawą zagłosowało 48 demokratów i 31 republikanów, a przeciwko niej 3 demokratów i 15 republikanów. Deputowani GOP, w szczególności w Izbie, w coraz większym stopniu biorą pod uwagę zarówno skrajne stanowiska przedstawicieli frakcji Freedom Caucus i ich intensywną obecność w konserwatywnych mediach, jak i elektorat partii, który coraz bardziej sprzeciwia się interwencjonistycznej polityce zagranicznej, oczekując skupienia się na problemach wewnętrznych.

Istotne znaczenie ma również niechęć do Ukrainy i brak jednoznacznego poparcia dla Kijowa ze strony Donalda Trumpa, faktycznego lidera republikanów. Perspektywy przyjęcia następnego pakietu wsparcia dla Ukrainy pozostają niepewne. Nie należy się go spodziewać przed zaprzysiężeniem kolejnego prezydenta w styczniu 2025 r. Niemniej, jako że konfiguracji politycznej po wyborach nie sposób aktualnie przewidzieć, szanse na pomoc w przyszłym roku pozostają obecnie trudne do oszacowania.

Główne części składowe nowego pakietu

Ustawa zawiera przepisy dotyczące pomocy zarówno wojskowej, jak i budżetowej. Całość ustawy opiewa na sumę ok. 61 mld dolarów. Wsparcie wojskowe obejmuje przede wszystkim uprawnienia prezydenta (PDA) do przekazania Ukrainie w krótkim horyzoncie czasowym uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) o wartości 7,8 mld dolarów ze stanów magazynowych Departamentu Obrony (DoD) oraz – w średnim i długim horyzoncie czasowym – UiSW o wartości ok. 13,8 mld dolarów, który dopiero zostanie zamówiony w przemyśle w ramach Inicjatywy Wsparcia Bezpieczeństwa Ukrainy (USAI).

Dodatkowo ustawa przewiduje przeznaczenie ok. 13,9 mld dolarów na poczet zakupu uzbrojenia na potrzeby Sił Zbrojnych USA, ok. 13,4 mld na różne inne cele, w tym głównie na uzupełnienie stanów magazynowych DoD oraz szkolenia sił ukraińskich, a także ponad 6,5 mld na koszty operacyjne Sił Zbrojnych USA w Europie ponoszone w związku z odpowiedzią na rosyjską inwazję na Ukrainę (zob. wykres).

Jeden z dodatkowych przepisów ustawy zobowiązuje prezydenta do przekazania Kijowowi najszybciej jak to możliwe pocisków balistycznych ATACMS (ich wersji nie sprecyzowano). Jednocześnie – w przypadkach uzasadnionych interesami bezpieczeństwa narodowego – ma on prawo odstąpić od tego obowiązku. Ukraina już wcześniej otrzymała starszą wersję ATACMS (M39) o krótszym zasięgu (165 km), podczas gdy nowsze mają zasięg do 300 km.

Pierwszy transport UiSW ma zostać dostarczony na Ukrainę w krótkim czasie – według doniesień medialnych część amunicji zmagazynowano w Europie, m.in. w Polsce. Inny przepis ustawy zobowiązuje administrację do przedstawienia Kongresowi wieloletniej, opartej na mierzalnych celach strategii amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy korzystnej z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa USA, przy założeniu, że powinna być ona ukierunkowana na jej zwycięstwo w wojnie z Rosją.

Oprócz pomocy wojskowej Kijów otrzyma m.in. wsparcie budżetowe w formie pożyczki w wysokości ok. 7,85 mld dolarów. Harmonogram jej spłaty ma zostać ustalony przez prezydenta we współpracy ze stroną ukraińską, przy czym prezydent ma prawo do umorzenia w określonych terminach najpierw 50%, a następnie pozostałej części pożyczki. Taka forma wsparcia stanowi ukłon pod adresem tej części republikanów, którzy domagali się większej odpowiedzialności fiskalnej i byli niechętni pogłębianiu zadłużenia państwa.

Długo oczekiwane uchwalenie ustaw przez Kongres przyjęto na Ukrainie z entuzjazmem. Prezydent Wołodymyr Zełenski wyraził wdzięczność prezydentowi Bidenowi i jego administracji oraz spikerowi Johnsonowi – szczególną uwagę zwrócił na przekazanie pocisków balistycznych ATACMS, sugerując przy tym, że Ukraina otrzyma je w wersji o zasięgu 300 km.

Groźba konfiskaty przez USA rosyjskich aktywów

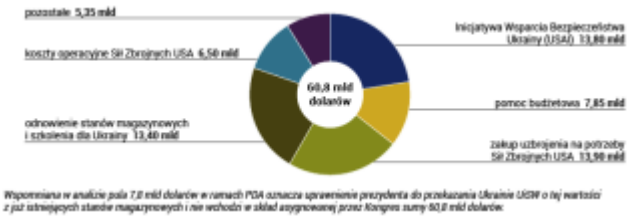
Przegłosowany pakiet obejmuje również ustawę zawierającą przepisy dotyczące konfiskaty rosyjskich aktywów (REPO for Ukrainians Act). Prawo zobowiązuje prezydenta Stanów Zjednoczonych do podjęcia działań na rzecz stworzenia międzynarodowego mechanizmu (z udziałem USA) umożliwiającego konfiskatę zamrożonych w ramach zachodnich sankcji rezerw Centralnego Banku Rosji (ok. 300 mld dolarów) i przekazanie ich Ukrainie. Tych z powyższych środków, które zostały zamrożone przez USA (ok. 4–5 mld dolarów), nie będzie można odblokować, dopóki rosyjsko-ukraiński konflikt się nie zakończy, a Ukrainie nie zostanie wypłacone odszkodowanie za wyrządzone szkody.

Prezydent uzyskuje prawo (ale nie jest ono obligatoryjne) do ogłoszenia konfiskaty części lub całości aktywów (kapitału i odsetek) znajdujących się w jurysdykcji USA. Mają one zostać przekierowane do specjalnie w tym celu utworzonego Funduszu Wsparcia Ukrainy (Ukraine Support Fund), a następnie przeznaczone na jej odbudowę oraz pomoc humanitarną i gospodarczą. Ustawa przewiduje również możliwość ustanowienia międzynarodowego Funduszu Odszkodowawczego dla Ukrainy (Ukraine Compensation Fund), do którego będą mogły trafiać zarówno środki skonfiskowane w USA, jak i rosyjskie aktywa przejęte w innych państwach. Fundusz ma służyć jako zasób na potrzeby wypłat odszkodowań dla Ukrainy w ramach międzynarodowego mechanizmu kompensacyjnego, powstałego we współpracy USA z państwami G7, UE, Australią i innymi partnerami.

Ustawa, choć zawiera szereg niejasności, najprawdopodobniej zamknie przed Rosją możliwość odzyskania aktywów kontrolowanych przez USA. Klauzule zakładające transparentność procesu sugerują, że skonfiskowane środki mogą zostać spożytkowane na rzecz Ukrainy w bliżej nieokreślonym horyzoncie czasowym ze względu na konieczność wypracowania ram proceduralnych.

Ustawa przewiduje, że przed konfiskatą Waszyngton zobowiązuje się do skoordynowania działań z liderami państw G7, choć stopnia tej kooperacji nie sprecyzowano. Przepisy o konieczności współpracy z partnerami zagranicznymi świadczą o tym, że Amerykanie chcą zaangażować w proces te państwa Zachodu, które dotychczas należały do hamulcowych konfiskaty. Potwierdza to sam tekst dokumentu, w którym podkreśla się, że w innych krajach zachodnich znajduje się większość rosyjskich aktywów (wprost wymieniono Belgię, gdzie Rosja zdeponowała ok. 190 mld dolarów). W ten sposób Waszyngton próbuje przedstawić ustawę jako mechanizm możliwy do wdrożenia przez cały Zachód, co zwiększyłoby jego skuteczność i nie pogarszałoby konkurencyjności rynków państw G7 względem siebie.

Wykres. Przeznaczenie środków według ustawy Kongresu o wsparciu dla Ukrainy z kwietnia 2024 roku



Wspomniana w analizie pula 7,0 mld dolarów w ramach PDA oznacza uprawnienie prezydenta do przekazania Ukrainie USW o tej wartości z już istniejących stanów magazynowych i nie wchodzi w skład uzgodnionej przez Kongres sumy 60,8 mld dolarów.

Źródło: Kongres Stanów Zjednoczonych.