

Gorzki kompromis w sprawie unijnej pomocy finansowej dla Ukrainy

Łukasz Maślanka, Sławomir Matuszak, Iwona Wiśniewska

W trakcie szczytu w dniach 18–19 grudnia Rada Europejska (RE) nie zgodziła się na udzielenie Ukrainie tzw. pożyczki reparacyjnej z wykorzystaniem rosyjskich aktywów. Postanowiono jednak zapewnić Kijowowi nieoprocentowany kredyt w wysokości 90 mld euro w oparciu o wspólne zadłużenie zaciągnięte przez UE na rynkach i zabezpieczone jej budżetem. Osiągnięcie jednomyślności przez RE w tej sprawie stało się możliwe dzięki wyłączeniu Czech, Słowacji i Węgier z finansowych gwarancji na zaciągniętą przez UE pożyczkę. Pozostałe państwa działają na podstawie art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej, zezwalającego grupie państw na podjęcie tzw. wzmocnionej współpracy z użyciem instytucji unijnych w celu m.in. ochrony interesów UE.

Pożyczka ma pokryć dwie trzecie ukraińskiego zapotrzebowania na zewnętrzną pomoc finansową w latach 2026–2027 (pozostałą część mają zabezpieczyć inni partnerzy z grupy G7 – oprócz Stanów Zjednoczonych). Ukraina będzie zobowiązana do zwrotu kredytu tylko w przypadku wypłacenia jej przez Rosję reparacji. Jeżeli to nie nastąpi, RE zastrzega sobie prawo do użycia zamrożonych na terytorium UE aktywów Centralnego Banku Rosji w celu spłacenia wierzytelności.

Pomoc finansowa dla Ukrainy po 2027 r. będzie mogła być udzielona bezpośrednio z budżetu UE w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 (propozycja Komisji Europejskiej opiewa na 100 mld euro). Nadal mają trwać prace nad zaproponowanym przez KE rozporządzeniem o tzw. pożyczce reparacyjnej. Była ona wcześniej preferowanym przez Komisję i większość państw instrumentem dalszego finansowania Ukrainy, ale Radzie Europejskiej nie udało się osiągnąć porozumienia z powodu sprzeciwu m.in. Belgii.

Kompromis w kwestii dalszej pomocy finansowej dla Ukrainy zabezpiecza część jej potrzeb finansowych w ciągu najbliższych dwóch lat i wzmacnia pozycję polityczną Kijowa w kontekście presji USA na szybkie zawarcie porozumienia pokojowego. Brak zgody na pożyczkę reparacyjną jest jednak polityczną porażką UE. Taki obrót spraw zapewne zachęci Rosję do agresywniejszej polityki, a zarazem może zostać odebrany jako przejaw chęci nawiązania bezpośrednich rozmów z nią przynajmniej przez niektóre państwa członkowskie (co po szczycie RE sygnalizował prezydent Francji Emmanuel Macron).

Komentarz

- **Rada Europejska zdecydowała się na scenariusz, który zabezpiecza doraźne interesy Ukrainy, ale zarazem unaocznia unijną porażkę, gdyż odkłada decyzje dotyczące**

rosyjskich aktywów. Próby osiągnięcia kompromisu przez szefa RE António Costę w sprawie zabezpieczeń dla Belgii w związku z „pożyczką reparatorną” nie zyskały jej uznania i wzbudziły wątpliwości prawne Francji oraz Włoch. Nieskuteczna okazała się też silna presja Niemiec i Komisji Europejskiej na przeforsowanie „pożyczki reparatornej”. Wspólne zadłużenie nie rodzi natychmiastowego obciążenia dla budżetów 24 państw członkowskich, choć może mieć wpływ na ocenę ich wiarygodności kredytowej. Jednym z warunków pożyczki ma być także wzmocnienie europejskiego i ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego, co prawdopodobnie oznacza m.in. finansowanie z niej ukraińskich zakupów zbrojeniowych w UE.

- **Istnieje ryzyko, że najbardziej sprzyjający moment polityczny na wykorzystanie rosyjskich pieniędzy dla finansowania Kijowa właśnie minął.** Perspektywa powrotu do scenariusza „pożyczki reparatornej” w przyszłości może jednak służyć jako karta przetargowa w relacjach UE z USA i Rosją. Od początku negocjacji rosyjsko-amerykańskich największe państwa europejskie wyrażały niezadowolenie z powodu biernej roli Europejczyków w tym procesie. Rozporządzenie Rady UE z 12 grudnia przedłuża zamrożenie rosyjskich aktywów do czasu zakończenia wojny i wypłacenia przez Rosję reparacji, co minimalizuje ryzyko odmrożenia ich w przypadku sabotowania przedłużenia sankcji przez Węgry lub Słowację. Użycie aktywów do wsparcia Ukrainy może być jednak blokowane również w przyszłości przez państwa członkowskie zaniepokojone perspektywą nacjonalizacji swoich aktywów w Rosji.
- **Unijna pomoc ma fundamentalne znaczenie dla stabilności finansowej Ukrainy w ciągu najbliższych dwóch lat.** Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (zob. [Ukraina: nierealistyczny budżet na 2026 rok](#)) potrzeby Kijowa na lata 2026–2027, na które do tej pory nie było zagwarantowanych środków, sięgają 63 mld dolarów, a dotychczasowe formy pomocy w dużym stopniu zostały już wyczerpane – m.in. do listopada br. Kijów otrzymał blisko 35 z 50 mld dolarów z mechanizmu Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine (ERA; zob. [Szczyt G7: zapowiedź 50 mld dolarów finansowania dla Ukrainy](#)), będących pożyczkami grupy G7 oraz 24,5 mld z ponad 38 mld euro z Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility) z części przeznaczanej na wsparcie budżetowe.
- **Decyzja o odłożeniu przez UE opcji wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów na potrzeby Ukrainy została przyjęta przez Kreml z satysfakcją i odebrana jako słabość państw członkowskich.** W ostatnich miesiącach Rosja podejmowała intensywne działania, aby storpedować unijne plany uruchomienia tej opcji. Na początku grudnia Centralny Bank Rosji złożył do moskiewskiego sądu pozew przeciwko instytucji finansowej Euroclear, domagając się zwrotu aktywów i rekompensaty poniesionych strat (na łączną sumę ok. 230 mld euro). Ponadto rosyjskie władze straszyły konfiskatą prywatnych aktywów zachodnich podmiotów w Rosji. Europejskie agencje wywiadowcze informowały także o próbach zastraszenia belgijskich polityków i kierownictwa wyższego szczebla w sektorze finansowym. W tym kontekście można też rozpatrywać wzmożoną aktywność dronów paraliżujących belgijskie lotniska.