Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 14.10.2026 www.osw.waw.pl

Wojna nerwów: Ukraina potrzebuje pieniędzy, UE żąda reform

Kacper Sienicki

Od kilku tygodni ukraińskie władze alarmują o poważnych problemach z płynnością finansową. Prezydent Wołodymyr Zełenski ocenił dodatkowe potrzeby obronne do końca br. na 27 mld dolarów, zaś premier Serhij Korecki podkreślił, że w tym roku na finansowanie wydatków cywilnych budżet musi pozyskać od partnerów międzynarodowych 29,5 mld dolarów, z czego ponad 3 mld już do niego trafiły. W związku z tym Kijów zaapelował do UE o znalezienie nowych mechanizmów wsparcia i udostępnienie jeszcze w tym roku części środków przewidzianych na rok 2027.

Komisja Europejska wskazuje, że Ukraina może jeszcze w 2026 r. otrzymać z UE 32,5 mld euro – 17,1 mld warunkowanych reformami wsparcia budżetowego oraz 15,4 mld zagwarantowanych środków na potrzeby wojska, co pokryje część potrzeb.

Zaistniała dziura budżetowa wynika najprawdopodobniej z szybszego niż planowane wydawania środków na obronność wiosną i latem oraz spadku wpływów podatkowych spowodowanych intensyfikacją rosyjskich ostrzałów. Równie istotną przyczyną jest jednak brak woli politycznej władz wdrażania kluczowych reform z zakresu rządów prawa i walki z korupcją, co powoduje zawieszenie kolejnych transz pomocy z UE.

Komentarz

- **Rosnąca dziura budżetowa zmusza rząd Ukrainy do ograniczania wydatków niezwiązanych z obronnością, wynagrodzeniami i świadczeniami społecznymi.** Utrudnia to przygotowania do zimy oraz obciąża samorządy i biznes. Wstrzymano już m.in. wydatkowanie 46 mld hrywien (ok. 900 mln euro) na remonty budynków, przygotowanie infrastruktury energetycznej do sezonu grzewczego i zakup rezerwowych źródeł energii, na grudzień przesunięto zaś 39 mld hrywien (ok. 770 mln euro), m.in. na budowę i naprawę dróg oraz schronów. Mer około 60-tysięcznego Konotopu ocenił, że miastu brakuje 250 mln hrywien (ok. 5 mln euro) z budżetu państwa na wypłaty wynagrodzeń dla pracowników służb komunalnych i zakup paliwa, co utrudnia usuwanie skutków rosyjskich ostrzałów.
- **Aby uruchomić przyznane środki pomocowe, Ukraina powinna skoncentrować się na realizacji reform, do których się zobowiązała.** Według konsorcjum RRR4U, monitorującego implementację ukraińskich reform, na koniec września nadal niezrealizowanych było 16 wskaźników Planu Ukrainy, co blokuje ok. 5 mld euro wypłat, w tym 2,2 mld euro za zobowiązania niewykonane w trzecim kwartale br. Do końca roku Kijów może otrzymać ok. 35 mld euro wsparcia zagranicznego, przede wszystkim z UE, lecz wypłata blisko 19 mld z tych środków zależy od przyjęcia ok. 40 ustaw lub ich

projektów oraz szeregu rozporządzeń na szczeblu rządu i ministerstw.

- **Bezpośrednią przyczyną zwłoki w realizacji reform jest brak woli politycznej.** Zmiany w zakresie praworządności postrzegane są w otoczeniu prezydenta Zełenskiego jako obarczone ryzykiem utraty kontroli nad sytuacją w państwie. Dotyczą bowiem przede wszystkim: wzmocnienia niezależności instytucji mogących prowadzić postępowania przeciwko przedstawicielom elity polityczno-biznesowej, takich jak Państwowe Biuro Śledcze, rozszerzenia kompetencji Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, przejrzystego naboru prokuratorów i konkursu na stanowisko Prokuratora Generalnego oraz ograniczenia możliwości umarzania spraw korupcyjnych. Kijów zobowiązał się do implementacji tych zmian w tzw. Planie Ukrainy – wdrożenie konkretnych jego zapisów (reform) warunkuje wypłaty środków z unijnego *Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukrainian Facility)* oraz *Ukraine Support Loan*.
- **Realizację reform utrudnia również to, że Zełenski nie w pełni kontroluje własną frakcję w Radzie Najwyższej.** Sługa Narodu utraciła samodzielną większość, a część deputowanych otwarcie sabotuje inicjatywy głowy państwa. Liczne skandale korupcyjne w najbliższym otoczeniu prezydenta podważyły też jego pozycję w systemie władzy.
- **Kijów liczy na to, że UE i inni partnerzy ugną się i wypłacą środki mimo niewykonania wszystkich zobowiązań.** Wydaje się jednak, że tym razem Bruksela nie chce złagodzić podejścia opierającego się na zasadzie warunkowości, pozostającej jednym z niewielu skutecznych narzędzi wymuszania reform. Komisja Europejska wskazuje, że Kijów powinien najpierw sięgnąć po środki dostępne w ramach obecnych instrumentów i wywiązać się ze swoich zobowiązań. Odrzuciła także wniosek o wypłacenie jeszcze w tym roku części finansowania z Ukraine Support Loan przewidzianego na 2027 r.