



## Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy w rok od rosyjskiej inwazji

Mateusz Piotrowski

Uzyskanie większości w Izbie Reprezentantów przez Partię Republikańską może wpłynąć na spowolnienie oraz zmniejszenie amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy. Problemem będzie nie tylko sprzeciw niektórych Republikanów wobec samej pomocy, ale przede wszystkim próby redukcji wydatków budżetowych i ograniczenia deficytu budżetowego. Może to skłonić administrację Joe Bidena do oszczędnego dysponowania przyznanymi środkami i przekazywania wyłącznie najpotrzebniejszych elementów wsparcia, w obawie o nieprzyznanie przez Kongres dodatkowych funduszy przed kolejnym rokiem fiskalnym.

Wsparcie USA jest kluczowe dla zdolności Ukrainy do obrony i odbicia terenów okupowanych przez Rosję, w tym Krymu, oraz utrzymania funkcjonowania państwa i udzielania pomocy poszkodowanym. Głównym elementem amerykańskiej pomocy jest wsparcie wojskowe, które stanowi 29,3 mld dol. z 44,2 mld dol. łącznie przeznaczonych dla Ukrainy od początku rosyjskiej inwazji na pełną skalę w lutym 2022 r. USA przekazały dotychczas m.in. [systemy przeciwpancerne Javelin \(8 tys.\)](#), przeciwlotnicze Stinger (1,6 tys.), [amunicję krążącą Phoenix Ghost \(1,8 tys.\)](#) i Switchblade (700), pojazdy opancerzone MRAP (ponad 500), M113 (300), M1117 (250) i armatohaubice M109, M198, M777 (łącznie 160). W najbliższych tygodniach dostarczą [nowoczesne wozy bojowe Bradley \(109\) i Stryker \(90\)](#), za kilka miesięcy [systemy Patriot](#) (1 bateria, 8 wyrzutni), a w dalszej kolejności [czołgi Abrams \(31\)](#).

**Mechanizmy wsparcia wojskowego.** USA udzielają Ukrainie pomocy wojskowej, wykorzystując trzy mechanizmy polityczno-administracyjne. Głównym z nich jest PDA (Presidential Drawdown Authority), który pozwala na transfer wyposażenia z magazynów Departamentu Obrony. Administracja Bidena przekazała dotychczas 31 pakietów wsparcia w ramach PDA, w tym 29 po inwazji, o łącznej wartości 18,5 mld dol.

Drugim instrumentem jest USAI (Ukraine Security Assistance Initiative), traktowana jako element długoterminowego wsparcia Ukrainy. Proces ten jest jednak bardziej czasochłonny niż PDA, ponieważ sprzęt i uzbrojenie są zamawiane przez administrację u producenta. USAI służy też do wsparcia logistycznego oraz szkoleń żołnierzy, doradztwa

wojskowego i wymiany informacji wywiadowczych. Od początku inwazji procedurę USAI wykorzystano dziesięciokrotnie (łącznie 9,35 mld dol.), m.in. do zapewnienia Ukrainie amunicji i pocisków, systemów NASAMS (dostarczono już 2 z 8 zamówionych systemów) oraz czołgów Abrams (jeszcze niezamówione).

Trzecią formą jest FMF (Foreign Military Financing), program bezzwrotnych grantów Departamentu Stanu na zakup amerykańskiego uzbrojenia (przez procedurę Foreign Military Sales), usług lub szkoleń. Od początku inwazji USA przekazały Ukrainie ok. 1,5 mld dol., korzystając z FMF. Równoległe udzielały grantów z tego programu także innym sojusznikom zaangażowanym w dozbieranie Ukrainy (łącznie 3,3 mld dol., w tym m.in. 289 mln dol. dla Polski). USAI i FMF były regularnie wykorzystywane do wspierania Ukrainy od 2016 r.

Niewykorzystywane od początku inwazji są dwa instrumenty: mechanizm wypożyczenia i dzierżawy oraz program EDA (Excess Defense Articles), służący do przekazywania (po obniżonych kosztach lub bezpłatnie) sprzętu z zasobów Departamentu Obrony uważanego za zbędny. EDA był używany w przeszłości m.in. do dostarczania Ukrainie posiadanych przez USA śmigłowców Mi-17. Z kolei w maju ub.r. Kongres przyjął ustawę Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act, która łagodzi przepisy dotyczące wypożyczenia i dzierżawy wyposażenia Ukrainie. Nie wprowadza jednak nowych mechanizmów transferu i nie przyznaje dodatkowych środków, co różni ją od przepisów Lend-Lease z czasów II wojny światowej i obniża jej znaczenie.

Wykorzystanie takich środków wiązałoby się także z poniesieniem części kosztów przez Ukrainę.

**Pomoc ekonomiczna i humanitarna.** Środki pomocy pozamilitarnej dystrybuuje Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID), we współpracy z departamentami Stanu i Skarbu. Od początku inwazji USA przekazały 13 mld dol. pomocy ekonomicznej i ponad 1,9 mld dol. pomocy humanitarnej. Bezpośrednie wsparcie finansowe, umożliwiające m.in. funkcjonowanie szkół i szpitali czy wypłatę pensji administracji i służbom, jest przekazywane Ukrainie poprzez Bank Światowy. Jest ono nie mniej istotne od wsparcia militarnego z uwagi na terminowość amerykańskich wypłat, co nie jest regułą w przypadku środków z Unii Europejskiej. Z kolei pomoc humanitarna jest dostarczana we współpracy z 20 partnerami międzynarodowymi, w tym IOM, UNHCR, UNICEF i WHO. Choć jest ona udzielana w odpowiedzi na rosyjską inwazję, odbiorcą jest nie tylko Ukraina, ale także osiem innych państw Europy (m.in. Mołdawia, Polska i Rumunia), które otrzymały dotychczas ok. 344 mln dol. na wsparcie uchodźców. Ukraina otrzymała środki sanitarne i higieny warte 79 mln dol., 372 mln dol. bezpośredniego wsparcia finansowego, pomoc żywnościową o wartości 273 mln dol. oraz 271 mln dol. na wsparcie energetyczne i pomoc w przygotowaniu do zimy. Pomoc humanitarna służy także zapewnieniu opieki zdrowotnej i psychologicznej oraz miejsc schronienia.

**Rola Kongresu.** Pomoc przekazywana przez USA jest finansowana z budżetu federalnego zatwierdzanego przez Kongres na dany rok fiskalny lub ze specjalnych środków, o które do Kongresu wnioskuje prezydent. Od początku inwazji Biden czterokrotnie zwracał się o finansowanie pomocy – osiągnęło ono łączną wartość 113 mld dol. Kongres trzykrotnie podniósł kwoty w stosunku do wniosku prezydenta, a w jednym przypadku je utrzymał. Środki te służą jednak nie tylko pomocy bezpośredniej, ale także m.in. uzupełnieniu własnych braków magazynowych powstałych w wyniku dozbrajania Ukrainy, sfinansowaniu działań wojsk USA (m.in. logistycznych) i pomocy uchodźcom. Ponadto Kongres zarządza też limitem finansowym PDA.

Do wykorzystania na rzecz Ukrainy z dotychczas przyznaných środków pozostaje ok. 5 mld dol. z PDA, 8,65 mld dol. z USAI, 1,6 mld dol. z FMF, 8,9 mld dol. pomocy ekonomicznej i ok. 2 mld pomocy humanitarnej (środki z FMF i pomocy humanitarnej mogą objąć też inne państwa). Co najmniej część z nich zostanie wyczerpana w najbliższych miesiącach, dlatego przed końcem bieżącego roku fiskalnego (koniec września) należy spodziewać się wniosku Bidena do Kongresu o przyznanie kolejnej puli finansowania.

**Możliwe ograniczenia polityczne.** [Część Republikanów, którzy od stycznia kontrolują Izbę Reprezentantów](#), jest przeciwna dalszemu udzielaniu wsparcia Ukrainie. Jest to spowodowane m.in. otwartą prorosyjskością i niechęcią do Ukrainy części kongresmenów zaliczanych do zwolenników Donalda Trumpa oraz izolacjonistów z frakcji libertarian. Sprzeciw wynika także z oczekiwań ich wyborców. Obecnie tylko 48% z nich popiera dalsze wspieranie Ukrainy, podczas gdy w marcu ub.r. było to

75%. Niechęć innych Republikanów wypływa z postulatu obniżania wydatków budżetowych i redukcji deficytu budżetowego. W grupie tej dochodzi jednak do wewnętrznych rozbieżności co do tego, czy cięcia powinny objąć cały budżet federalny, czy wyłącznie wydatki pozamilitarne. Zarówno nastroje prorosyjskie, antyukraińskie, jak i związane z redukcją wydatków są silniejsze wśród republikańskich kongresmenów w Izbie Reprezentantów niż wśród Republikanów w Senacie, który pozostaje pod kontrolą Demokratów. W maju, gdy Kongres głosował nad drugą pulą środków pomocowych dla Ukrainy (40 mld dol.), w Izbie Reprezentantów przeciwnych było 57 Republikanów, w Senacie – 11.

Przyjęcie w grudniu ub.r. czwartej, najwyższej dotychczas puli środków jeszcze przed zaprzysiężeniem nowego Kongresu (47,3 mld dol.) zapewniło administracji Bidena kilkumiesięczną swobodę w dysponowaniu wsparciem dla Ukrainy. Do września br. Kongres powinien przyjąć budżet na rok fiskalny 2024, co jest jednak mało prawdopodobne z uwagi na potrzebę uzgodnienia go między obiema izbami Kongresu kontrolowanymi przez dwie różne partie (ostatni raz wszystkie 12 ustaw budżetowych zostało przyjętych w terminie w 1997 r.). Dyskusję wokół budżetu, a także o wszelkich ponadplanowych wydatkach, w tym dotyczących pomocy Ukrainie, utrudniać będzie też osiągnięty ustawowy limit zadłużenia państwa (co wymusiło wdrożenie przez administrację specjalnych środków oszczędnościowych).

**Wnioski i perspektywy.** Wsparcie dla Ukrainy będzie kontynuowane w kolejnych miesiącach dzięki przyjęciu przez Kongres czwartego pakietu finansowania. Problemy mogą pojawić się przy zatwierdzaniu kolejnych środków na ten cel. Powiązanie pomocy Ukrainie z szerszymi problemami budżetowymi będzie utrudniać ich sprawne przyjęcie. Ze strony części Republikanów oczekiwać należy presji na ograniczanie wydatków, głównie w zakresie pomocy ekonomicznej i humanitarnej, ale nie można wykluczyć prób redukcji wydatków na pomoc wojskową. Jednocześnie Republikanie będą domagać się większego nadzoru i audytu dotychczas przekazanych środków pomocowych, w tym wojskowych. Może to spowodować, że administracja Bidena nie będzie skłonna do przekazywania nowych, kosztownych rodzajów uzbrojenia, w tym samolotów (F-16) oraz pocisków dalekiego zasięgu (ATACMS), i będzie wolała wzmacniać ukraiński potencjał w oparciu o już przekazane zdolności, niezbędne wsparcie logistyczne oraz amunicję. Z uwagi na wdrażanie środków oszczędnościowych ewentualny wniosek administracji o przyznanie kolejnej puli finansowania przed akceptacją projektu budżetu może być krytykowany przez Republikanów dążących do redukcji deficytu. Polska może rozważyć intensyfikację zaangażowania w akcję informacyjną skierowaną do amerykańskich kongresmenów celem wyjaśnienia najpilniejszych potrzeb Ukrainy i argumentowania konieczności utrzymania amerykańskiej pomocy na obecnym poziomie. Jednocześnie konieczne może być mobilizowanie europejskich sojuszników posiadających kluczowe rodzaje uzbrojenia do większego wkładu w dozbrajanie Ukrainy.