



Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Ukrainy

Mateusz Piotrowski, Daniel Szeligowski

Stany Zjednoczone deklarują wsparcie militarne dla Ukrainy w walce z Rosją „tak długo jak to konieczne”. Naciskają równocześnie na ukraińskie władze, by kontynuowały reformy wewnętrzne, zwłaszcza walkę z korupcją. Pozorowanie przez Ukrainę reform lub ich odkładanie na czas po wojnie może skutkować utratą poparcia części amerykańskiego społeczeństwa i elity politycznej oraz nieść za sobą ryzyko zmniejszenia pomocy.

Założenia strategii dla Ukrainy. W sierpniu br. Departament Stanu USA opublikował międzyresortową strategię wobec Ukrainy, która wskazuje na odejście Stanów Zjednoczonych od koncentracji wyłącznie na wsparciu militarnym i podkreśla równoczesny nacisk na reformy wewnętrzne. Zasadniczym celem pozostaje militarne, finansowe, humanitarne oraz dyplomatyczne wsparcie Ukrainy na drodze do zwycięstwa w wojnie z Rosją, odzyskania integralności terytorialnej i osiągnięcia długotrwałego pokoju. [Stany Zjednoczone są największym darczyńcą pomocy na rzecz Ukrainy.](#) Od początku rosyjskiej inwazji przekazały łączne wsparcie o wartości ponad 75 mld dol. – ponad 44 mld dol. stanowiła pomoc wojskowa, ponad 26 mld dol. przekazano w formie pomocy ekonomicznej, zaś środki pomocy humanitarnej miały wartość prawie 4 mld dol. Utrzymanie amerykańskiego wsparcia pozostaje kluczowe dla zdolności Ukrainy do dalszej obrony i funkcjonowania w czasie wojny.

Drugim celem wskazanym w strategii jest wsparcie ukraińskich reform politycznych i gospodarczych, które mają umożliwić jej dalszą integrację z UE i NATO oraz pomóc w powojennej odbudowie. Szczególną uwagę zwrócono na kontynuowanie walki z korupcją, zwiększenie przejrzystości w gospodarce i ograniczenie w niej wpływu oligarchów, a także decentralizację władzy (reformę samorządową).

Trzeci cel stanowi pociągnięcie Rosji do odpowiedzialności za popełnione na Ukrainie zbrodnie wojenne oraz zniszczenia. Strategia zakłada pomoc w dokumentowaniu i ściganiu rosyjskich zbrodni, reintegracji odzyskanych terytoriów, ich mieszkańców oraz weteranów wojennych, a także

wykorzystanie zablokowanych rosyjskich aktywów do sfinansowania powojennej odbudowy Ukrainy.

Ostatnim celem jest zwiększenie wiarygodności nadzoru nad wykorzystaniem przez Ukrainę przekazywanego jej wsparcia. Obecnie audyt prowadzą inspektorzy generalni resortów i agencji odpowiedzialnych za transfery pomocy. Cel ten jest pochodną słabnącego poparcia amerykańskiego społeczeństwa dla dalszej pomocy Ukrainie – w październikowym badaniu Gallupa 41% ankietowanych stwierdziło, że USA robią za dużo na rzecz wsparcia tego państwa, zaś 33% uznało te działania za wystarczające (w lipcu było to kolejno 29% i 43%). Wynika także z zarzutów konserwatywnej części amerykańskiej elity politycznej o niewystarczający nadzór nad pomocą i jej złe wydatkowanie.

Debata w Stanach Zjednoczonych. Dalsze wsparcie dla Ukrainy natrafia na opór części amerykańskiej elity politycznej, zwłaszcza członków Partii Republikańskiej, którzy chcą jej zakończenia bądź przynajmniej drastycznego ograniczenia do poziomu sprzed rosyjskiej inwazji, czyli ok. 300 mln dol. rocznie. Takie nastawienie wynika ze wzrostu tendencji izolacjonistycznych wśród amerykańskich konserwatystów. Są one następstwem niedostrzegania korzyści z ograniczania militarnego potencjału Rosji przez Ukrainę, która wykorzystuje m.in. amerykańskie uzbrojenie, bez angażowania wojsk USA w działania zbrojne. Niektórzy Republikanie naciskają na wprowadzenie dodatkowego nadzoru nad środkami pomocowymi dla Ukrainy, np. powołania specjalnego inspektora generalnego – projekty ustaw w tej kwestii złożono w obu izbach Kongresu.

BIULETYN PISM

Opóźnia się jednocześnie przyjęcie kolejnej puli środków pomocowych dla Ukrainy, które nie zostały uwzględnione w prowizorium budżetowym na kolejny rok. Prezydent Joe Biden zwrócił się z wnioskiem do Kongresu o wsparcie Ukrainy kwotą ponad 61 mld dol., stanowiącą element szerszego pakietu kryzysowego obejmującego [pomoc dla Izraela](#), środki na ochronę granic i wzmocnienie oddziaływania USA w Indo-Pacyfiku. Pula pomocy wojskowej wynosi ponad 45 mld dol., przy czym obejmuje nie tylko finansowanie wsparcia dla Ukrainy, ale także logistyki oraz własnych zamówień w celu uzupełnienia powstałych luk magazynowych. Kolejne 16 mld dol. przewidziano na pomoc ekonomiczną. Na Ukrainę miałyby trafić ponadto nieokreślona część pakietu pomocy humanitarnej o wartości ponad 9 mld dol., obejmującego wsparcie odpowiedzi na inwazję Rosji oraz [wojnę w Strefie Gazy](#). Pakiet kryzysowy w pierwotnej formie został odrzucony przez Senat z powodu braku ustępstw w postaci zaostrzenia polityki migracyjnej, czego domagają się Republikanie.

Część Republikanów chce również podzielić pakiet kryzysowy i w pierwszej kolejności przyjąć środki pomocowe dla Izraela, a następnie wymusić ustępstwa dotyczące Ukrainy, szczególnie w zakresie pomocy ekonomicznej i humanitarnej. Izba Reprezentantów, będąca pod kontrolą Republikanów, formalnie przyjęła samodzielny pakiet wsparcia dla Izraela, ale jego procedowaniu sprzeciwiają się Demokraci w Senacie, zaś prezydent Biden zapowiedział jego zawetowanie.

Kontekst ukraiński. Mimo trwającej wojny z Rosją Ukraina stara się kontynuować proces reform. Na początku listopada br. [Komisja Europejska \(KE\) pozytywnie oceniła ukraińskie wysiłki](#) na rzecz zwiększenia niezależności wymiaru sprawiedliwości i instytucji antykorupcyjnych oraz ograniczenia wpływu oligarchów na krajową politykę i gospodarkę. Na tej podstawie rekomendowała państwu członkowskim otwarcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą. Jak dotąd sugestie Republikanów o niewłaściwym wydatkowaniu przez ukraińskie władze zagranicznej pomocy także nie znalazły potwierdzenia. Na początku br. Departament Skarbu oraz Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) oznajmiły niezależnie od siebie, że amerykańscy kontrolerzy nie znaleźli nieprawidłowości przy wykorzystaniu przez Ukrainę amerykańskiego wsparcia wojskowego i finansowego.

Mimo to cieniem na ukraińskich reformach wciąż kładą się afery korupcyjne z udziałem wysokiego szczebla polityków i urzędników państwowych. We wrześniu br. na tle kolejnych skandali dotyczących zamówień dla ukraińskiej armii zmienione zostało niemal całe kierownictwo Ministerstwa Obrony, włącznie z szefem resortu. Pobłażliwy stosunek prezydenta Wołodymyra Zełenskiego do osób z jego bliskiego otoczenia, które są podejrzane o udział w aferach korupcyjnych, daje argumenty siłom politycznym

kwestionującym zasadność dalszej pomocy Ukrainie, w tym krytykującym ją Republikanom. Wraz z uporczywą odmową reformy Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, wykorzystywanej nadal do celów politycznych, podaje to w wątpliwość szczerłość ukraińskich władz co do zamiarów reformatorskich.

Badania opinii publicznej przeprowadzone latem br. na Ukrainie wskazują nie tylko na wyraźne zapotrzebowanie ukraińskiego społeczeństwa na dalsze reformy, ale również na przyzwolenie na politykę warunkowości ze strony zachodnich partnerów. Poza trwającą wojną Ukraińcy jako główny problem państwa powszechnie wskazują korupcję, i uważają, że to przede wszystkim prezydent jest odpowiedzialny za walkę z nią. Ponad połowa ankietowanych uważa przy tym za właściwe powiązanie przez zagranicznych partnerów dalszej pomocy wojskowej dla Ukrainy od skutecznej walki z korupcją w kraju.

Wnioski i perspektywy. USA będą w dalszym ciągu wspierać Ukrainę, by umożliwić jej kontynuację wojny z Rosją. Równoległe jednak położą większy niż dotychczas nacisk na realizację przez ukraińskie władze reform politycznych i gospodarczych, by w przyszłości angażować się w powojenną odbudowę Ukrainy oraz wesprzeć jej integrację z NATO i UE. Od stopnia zaawansowania ukraińskich przemian w dużej mierze zależne będzie przyszłe zaangażowanie na Ukrainie amerykańskich instytucji państwowych oraz prywatnego sektora. Obecny stan reform raczej nie wpłynie na skalę wsparcia militarnego ze strony bieżącej administracji USA, które według jej deklaracji będzie kontynuowane po zapewnieniu przez Kongres środków na ten cel. Natomiast odkładanie w czasie lub pozorowanie reform niesie za sobą ryzyko utraty poparcia dla Ukrainy wśród większej części amerykańskich kongresmenów i senatorów. Pojawiające się w amerykańskim środowisku eksperckim sugestie ograniczenia pomocy dla Ukrainy w celu skłonienia jej do kompromisu z Rosją nie znalazły jak dotąd odzwierciedlenia w stanowisku administracji.

Ukraińskie władze stoją przed dylematem czy wprowadzać niepopularne w elicie politycznej reformy i w ten sposób ryzykować osłabienie spójności obozu władzy, które może skutkować utratą doraźnej większości w parlamencie, czy nadal odkładać niektóre reformy w czasie, lecz ryzykować z tego powodu utratę poparcia partnerów zagranicznych. W tej sytuacji kontynuacja reform będzie w znacznej mierze warunkowana dalszą presją ze strony zarówno partnerów, w tym Polski, jak i ukraińskiego społeczeństwa, która zwiększy polityczny koszt ewentualnej beczynności ukraińskich władz. W najbliższym czasie bodźcem do zmian wewnętrznych na Ukrainie będzie przede wszystkim proces akcesji do UE. Jego wyhamowanie może utwierdzić ukraińską elitę władzy w przekonaniu o bezcelowości wprowadzania kontrowersyjnych politycznie reform.