



Unijna perspektywa wieloletniego wsparcia dla Ukrainy

Melania Parzonka

W 2025 r. łączna pula funduszy przeznaczonych przez Unię Europejską na wsparcie Ukrainy przewyższyła wartość pomocy udzielanej przez USA od początku wojny. Ze względu na brak perspektyw szybkiego zakończenia konfliktu Unia rozważa różne strategie w celu zabezpieczenia długoletniego finansowania potrzeb Ukrainy. Zagwarantowanie jej takiego wsparcia mogłoby pogorszyć pozycję negocyjacyjną Rosji i jednocześnie zabezpieczyć wdrożenie przez Ukrainę wymaganych reform.

Według opublikowanych w lutym 2026 r. danych Komisji Europejskiej (KE) straty gospodarcze Ukrainy od początku pełnoskalowej inwazji szacuje się na 560 mld euro. Ze względu na obniżenie wpływów do budżetu w związku z wojną oraz zwiększone wydatki na obronność i odbudowę zniszczeń Ukraina jest zależna od pomocy zagranicznej. Aby zapewnić funkcjonowanie w czasie wojny, państwo to jest zmuszone zadłużać się – w 2025 r. jego dług osiągnął prawie równowartość rocznego PKB (98,4%). Według KE żeby pokryć wszystkie wydatki w 2026 r., Ukraina musi uzyskać 71,7 mld euro od partnerów zewnętrznych.

Dotychczasowe wsparcie finansowe UE. KE postrzega pomoc finansową i militarną dla Ukrainy w kategoriach gwarancji bezpieczeństwa europejskiego. W wyniku zmiany kursu amerykańskiej polityki względem Ukrainy w 2025 r., po powrocie do władzy prezydenta Donalda Trumpa, to UE stała się głównym donatorem pomocy dla Ukrainy. W sumie od lutego 2022 r. UE i jej państwa członkowskie zmobilizowały 195 mld euro w formie pomocy finansowej, militarnej i humanitarnej, co przekroczyło wartość całego dotychczasowego wsparcia udzielonego przez USA (115,33 mld euro za Kiel Institut).

Obecnie większość funduszy na pomoc makroekonomiczną dla Ukrainy jest koordynowana przez specjalny [Instrument na rzecz Ukrainy \(Ukraine Facility\)](#), przyjęty na lata 2024–2027. Obejmuje on 50 mld euro (17 mld grantów i 33 mld pożyczek) i składa się z trzech głównych filarów: pomocy budżetowej (uwarunkowanej postępującymi reformami), wsparcia dla procesu akcesyjnego oraz wsparcia prywatnych

inwestycji w Ukrainie. W odniesieniu do wydatków wojskowych kluczowy jest instrument pozabudżetowy – Europejski Fundusz Pokoju (EFP). Początkowo był on używany do refinansowania dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego przekazywanego Ukrainie przez państwa członkowskie, a także do zakupu amunicji 155 mm czy szkolenia ukraińskich żołnierzy w ramach misji EU Military Assistance Mission for Ukraine (EUMAM). Jednak w wyniku weta Węgier wypłaty z funduszu na rzecz Ukrainy zostały zatrzymane w 2023 r. W celu obejścia blokady UE w 2024 r. podjęła decyzję, że pomoc dla Ukrainy z EFP będzie finansowana za pomocą 3,1 mld euro zysków wygenerowanych przez [rosyjskie aktywa państwowe](#) zamrożone w wyniku sankcji. UE wraz z partnerami z G7 udzieliła ponadto Ukrainie pożyczki w wysokości 45 mld euro, która zostanie spłacona przyszłymi zyskami generowanymi przez te aktywa.

Ze względu na rozmiar pomocy każda transza okupiona jest długą polityczną dyskusją w UE – wartość i warunki są często negocjowane miesiącami albo blokowane przez Węgry, a ostatnio też przez Słowację. Tak było np. w przypadku pakietu pomocowego z końca 2023 r. (ostatecznie wprowadzonego z opóźnieniem jako Instrument na rzecz Ukrainy). Węgry zawetowały go w krytycznym momencie, gdy amerykański Kongres zablokował wypłaty z pakietu pomocowego utworzonego przez administrację Joe Bidena. Unia obecnie dąży do zwiększania wartości i wydłużenia ram czasowych programów pomocy – tak, żeby dać Ukrainie pulę pieniędzy na kilka lat i tym samym ograniczyć procesy polityczno-legislacyjne w UE, które tę pomoc opóźniają.

Jednocześnie uzależnienie wypłat od reform zaplanowanych w tzw. Ukraine Plan wspomaga Ukrainę w zbliżaniu do UE – nawet pomimo utrzymującego się węgierskiego weta w sprawie otwarcia negocjacji akcesyjnych.

Możliwości przyszłego finansowania. W celu zabezpieczenia budżetu Ukrainy na 2026 r. KE [zapropnowała](#) wykorzystanie zamrożonych na terenie UE rosyjskich aktywów, których suma (ok. 210 mld euro) pozwalałaby na pokrycie wydatków. Na szczycie w grudniu 2025 r. Rada Europejska nie doszła jednak do porozumienia w tej sprawie. Takiemu rozwiązaniu sprzeciwiła się głównie Belgia, pod której jurysdykcją znajduje się większość zamrożonych aktywów i która obawia się konsekwencji ich wykorzystania. Jako alternatywę państwa członkowskie (z wyłączeniem Czech, Słowacji i Węgier) zgodziły się udzielić Ukrainie pożyczki w wysokości 90 mld euro, gwarantowanej budżetem unijnym. KE szacuje, że pożyczka ta ma pokryć dwie trzecie potrzeb finansowych Ukrainy w latach 2026–2027 – 30 mld euro ma być przeznaczone na wydatki budżetowe i 60 mld euro na obronne. Podobnie jak poprzednie środki z Instrumentu na rzecz Ukrainy otrzymanie pełnej sumy 90 mld euro jest uwarunkowane postępami w przeprowadzaniu reform wymaganych w procesie akcesyjnym, w tym związanych z praworządnością i walką z korupcją.

Obecnie Węgry blokują poprawkę pozwalającą na zwiększenie rezerwy gotówkowej długoterminowego budżetu UE, co jest potrzebne do uzyskania pożyczki. Jest to element węgierskiego nacisku na Ukrainę, żeby wznowiła tranzyt rosyjskiej ropy na Słowację i Węgry. Mimo że przewodnicząca KE Ursula von der Leyen i przewodniczący Rady Europejskiej Antonio Costa zapewnili, że pieniądze na pewno trafią do Ukrainy, opóźnienia mogą mieć poważne konsekwencje. Jeżeli fundusze nie wpłyną przed [kwietniem 2026 r.](#), możliwość dalszego prowadzenia wojny przez Ukrainę i podtrzymywanie podstawowych funkcji państwowych będą osłabione.

Pożyczka pozwoli utrzymać ciągłość finansowania do czasu wejścia w życie nowego wieloletniego budżetu UE. Według propozycji KE Ukraina miałaby otrzymać z niego do 100 mld euro w formie pożyczek i grantów. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady z lipca 2025 r., określający wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034, podkreśla wagę przewidywalności wsparcia Ukrainy. Unia ma zapewnić funkcjonowanie jej rządu i świadczenie usług publicznych, a także wspierać odbudowę, rekonstrukcję i modernizację.

Wnioski i perspektywy. Obecnie zarówno Rosja, jak i Ukraina prowadzą wojnę obliczoną na wyczerpanie się zasobów lub wsparcia międzynarodowych partnerów dla

drugiej strony. Zatwierdzona długoterminowa pomoc finansowa UE może więc wpłynąć na rewizję celów wojskowych Rosji oraz pogorszenie jej pozycji negocjacyjnej względem Ukrainy.

Z tego względu warto, żeby UE zabezpieczyła Ukrainę za pomocą wieloletniego finansowania wykraczającego poza rok 2027. Pozwoli to na większą elastyczność możliwych reakcji na nieprzewidziane wydarzenia i uniknięcie powtarzających się długich debat politycznych przy wprowadzaniu nowych form finansowania. Powiązanie pomocy finansowej z postępem w wymaganych reformach jest dobrym kierunkiem polityki unijnej, Ukraina nie wypełniła jednak 15 z 57 indykatorów reform, które były przewidziane w Ukraine Plan na 2025 r. Spowolnienie tempa wprowadzania reform jest częściowo spowodowane zastojem w głosowaniach nad wymaganymi ustawami w Radzie Najwyższej Ukrainy. Do wsparcia ukraińskiej drogi do UE konieczne jest odblokowanie negocjacji akcesyjnych, co może (ale nie musi) nastąpić w wyniku zmiany stanowiska Węgier, jeżeli podejście innych krajów członkowskich pozostanie takie jak obecnie. Zmiana sytuacji może nastąpić w wyniku wyborów parlamentarnych na Węgrzech w kwietniu br. i odejścia od władzy premiera Viktora Orbána. Ma to szczególne znaczenie w kontekście przedłużającej się blokady 90-miliardowej pożyczki i trwających negocjacji dotyczących budżetu na lata 2028–2034, a także planowania przyszłych wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Pokoju. Ze względu na dużo niższe koszty pożyczki gwarantowanej budżetem unijnym nie ma obecnie dobrej alternatywy finansowania Ukrainy, pozwalającej na ominięcie węgierskiego czy słowackiego weta.

Jeżeli nie dojdzie do zatrzymania działań wojennych w Ukrainie w latach 2026–2027, Komisja prawdopodobnie powróci do rozpatrywania możliwości wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów do wsparcia Ukrainy. Równolegle UE powinna dążyć do ściślej współpracy europejskiego przemysłu obronnego z ukraińskim i wspierania ukraińskiej własnej produkcji wojskowej. Pozwoliłoby to zoptymalizować nakłady na zbrojenia i dzięki temu zatrzymać fundusze w Ukrainie lub w UE. Włączanie Ukrainy do unijnych programów obronnych wspomaga jej innowacyjność i samowystarczalność, ale długie ramy czasowe i skomplikowane procesy aplikacyjne wymagane do przystąpienia stanowią poważne ograniczenie w realiach wojennych. Unia powinna więc dążyć do zmniejszenia biurokracji i skrócenia ram czasowych programów obronnych, co odzwierciedlałoby pilne potrzeby i realne możliwości Ukrainy.