



Przyszłość europejskiej pomocy wojskowej dla Ukrainy

Aleksandra Koziot

Przyjmowanie krótkookresowych pakietów wsparcia wojskowego obniża jego przewidywalność i utrudnia działania sił ukraińskich na froncie. Dla zwycięstwa Ukrainy potrzebne będą gwarancje istotnego zwiększenia dostaw sprzętu i amunicji w kilkuletniej perspektywie, a także osiągnięcie porozumienia w sprawie nowego kształtu bezpieczeństwa w Europie. UE utrzyma wsparcie dla Ukrainy, ale odstraszanie Rosji będzie wymagało współpracy z sojusznikami w NATO.

Europejska pomoc dla Ukrainy. Po ponad dwóch latach rosyjskiej zbrojnej agresji unijne wsparcie wojskowe dla sił ukraińskich skonsolidowało się wokół dwóch inicjatyw. W marcu br. w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Pokoju (EPF) Rada wydzieliła nową linię finansowania – Fundusz Pomocy Ukrainie (UAF) z budżetem w wysokości 5 mld euro. W ten sposób państwa UE utworzyły przeznaczony dla Sił Zbrojnych Ukrainy mechanizm finansowania dostaw sprzętu wojskowego i zaopatrzenia, m.in. amunicji i paliwa. Łącznie od 2022 r. przeznaczyły na ten cel 11,1 mld euro z budżetu EPF, a ok. 22 mln euro dołożyła Norwegia. W listopadzie 2022 r. Rada uruchomiła ponadto misję pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine), w ramach której państwa przeszkoliły dotąd na terytorium Unii 50 tys. ukraińskich żołnierzy. Przeznaczyły na ten cel 362 mln euro z budżetu EPF, podczas gdy Norwegia – ok. 14 mln euro.

Od 2022 r. wartość sprzętu i zaopatrzenia dostarczonych na Ukrainę z państw UE wyniosła ok. 22 mld euro, a według danych prezentowanych przez władze krajowe największymi donatorami były Niemcy – 6,6 mld euro, Dania – 4,4 mld euro, Szwecja – 3,9 mld euro, Polska – 3,5 mld euro, Holandia – 2,8 mld euro i Francja – 2,6 mld euro. Z europejskich państw NATO istotną rolę odgrywa Norwegia, która na dostawy sprzętu i zaopatrzenia przeznaczyła ok. 2,7 mld euro, a także Wielka Brytania, która oprócz wydatków na ten cel w wysokości ok. 5,5 mld euro przeszkoliła 35 tys. ukraińskich żołnierzy. Jedynie Turcja nie informuje o wielkości swojej pomocy. Ogółem UE oraz europejskie państwa NATO odpowiadają za niemal połowę wsparcia wojskowego dla Ukrainy. Pozostałą część przekazują USA,

które zrealizowały dotąd dostawy o wartości ok. 47,8 mld euro. NATO udziela tylko niewielkiej pomocy nieśmiercionośnej, m.in. w postaci racji żywnościowych i pakietów medycznych.

Trudna współpraca. Na początku rosyjskiej zbrojnej agresji UE odegrała istotną rolę – inicjowała i koordynowała wsparcie państw członkowskich, gwarantując m.in. lepsze dopasowanie dostaw sprzętu i zaopatrzenia, a także szkoleń, do potrzeb ukraińskich partnerów. Gdy wyczerpał się potencjał reakcji kryzysowej, uwidoczniły się jednak rozbieżne interesy państw UE. Poważnym wyzwaniem okazała się prorosyjska polityka Węgier, która doprowadziła do zablokowania wypłat z EPF, skąd państwa otrzymują zwrot części wydatków poniesionych na sprzęt i zaopatrzenie dla Ukrainy. Trudności pojawiły się także podczas negocjacji nowej linii finansowania w ramach EPF, gdyż budżet UAF zamiast wynieść 20 mld euro w perspektywie czterech lat został okrojony do 5 mld euro przeznaczonych na wydatki w krótszym okresie. Oprócz sprzeciwu Węgier odnośnie do wsparcia wojskowego Ukrainy na negocjacje wpłynęło również stanowisko takich państw jak Niemcy i Francja, które dążyły do zmiany warunków zwrotu środków. Ostatecznie ustalono, że priorytet uzyskają wspólne zamówienia na unijnym (i norweskim) rynku kosztem dostaw sprzętu i zaopatrzenia z własnych zapasów, zakupionego jednostronnie lub poza UE (i Norwegią).

Wyzwaniem dla państw UE pozostaje również koordynacja stanowisk z Turcją, europejskim sojusznikiem w NATO o znaczącym potencjale wojskowym, ponieważ krytycznie

BIULETYN PISM

oceniają [realizowaną przez Recepta Tayyipa Erdoğan](#) [strategię balansowania](#). Na początku wojny Turcja dostarczyła Ukrainie drony Bayraktar (w lutym br. rozpoczęła budowę fabryki pod Kijowem), a także wydała decyzję o zamknięciu cieśnin na podstawie konwencji z Montreux, co osłabiło rosyjską marynarkę wojenną na Morzu Czarnym. Na początku br. tureckie władze oświadczyły jednak, że niszczyciele min przekazane Ukrainie przez Wielką Brytanię nie będą mogły wpłynąć na Morze Czarne, choć miały służyć oczyszczaniu szlaków morskich kluczowych dla eksportu ukraińskiego zboża. Decyzję argumentowały tymi samymi postanowieniami konwencji o zamknięciu cieśnin w czasie wojny.

Perspektywy bezpieczeństwa. Przedłużająca się wojna działa na korzyść Rosji, ponieważ mimo początkowej mobilizacji państwa europejskie oraz ich globalni partnerzy nie są w stanie zapewnić Ukrainie wystarczających dostaw sprzętu wojskowego i zaopatrzenia. Wpływ na sytuację na froncie miało najpierw zwlekanie z decyzjami o wysłaniu konkretnych typów uzbrojenia (np. myśliwców, niektórych czołgów i pocisków), a następnie malejąca skala dostaw, szczególnie amunicji, będąca efektem braków w przemyśle obronnym, który nie był w stanie odpowiedzieć w dostatecznym stopniu na wzrost zapotrzebowania.

Pojawiające się coraz częściej rozbieżności wewnątrz UE, m.in. związane z negocjacjami nowego budżetu w ramach EPF, wyrażają niechęć części państw do długoterminowych zobowiązań militarnych na rzecz Ukrainy. Założenia UAF ograniczą ponadto możliwość refinansowania dostaw sprzętu wojskowego i zaopatrzenia pozyskanego poza UE, analogicznie do koordynowanego przez Czechy zakupu 800 tys. sztuk amunicji od globalnych partnerów. [Europejska strategia przemysłu obronnego](#) zakłada co prawda wzrost inwestycji, który ma istotnie podnieść moce produkcyjne, ale wciąż brakuje rozporządzenia wdrażającego i budżetu na ten cel. W krótkim okresie Ukraina nadal będzie więc zmagać się z brakami w sprzęcie i amunicji.

Ze względu na kondycję sektora obronnego w UE wątpliwe jest także, by państwa europejskie były w stanie w krótkim okresie częściowo zastąpić amerykańską pomoc dla Ukrainy. Przedłużające się negocjacje [ostatniego pakietu wsparcia](#) w Kongresie, a także nasilające się tendencje izolacjonistyczne i możliwość blokady kolejnych pakietów, będą wymagały jednak większego zaangażowania, szczególnie od tych państw, które do tej pory dostarczały Ukrainie pomoc o wartości nieproporcjonalnej do swojego potencjału wojskowego, jak Francja, czy PKB, jak Niemcy.

Na obniżenie zainteresowania wojskowym wsparciem Ukrainy mogą wpłynąć też wyniki [wyborów do Parlamentu Europejskiego](#) (PE). Niestabilność w polityce krajowej, np. we [Francji](#) i Hiszpanii, a także konieczność powołania nowych rządów skierują uwagę na sytuację wewnętrzną i mogą sprawić, że państwa te będą bardziej podatne na [działania hybrydowe ze strony Rosji](#). Spadek poparcia dla partii lewicowych i zielonych przy wzroście dla partii skrajnie prawicowych zwiększy jednocześnie widoczność rosyjskiej propagandy w UE. Mimo to długofalowa polityka Unii, która ma na celu pogłębienie współpracy z Ukrainą w dziedzinie bezpieczeństwa, raczej nie ulegnie zmianie, ponieważ większość w PE zdobyły ponownie partie centrowe i umiarkowane.

Wnioski. Poprawa sytuacji na froncie wymaga od europejskich partnerów przejęcia od USA większej odpowiedzialności za wsparcie wojskowe Ukrainy. Wobec złego stanu europejskiego sektora obronnego w krótkim okresie wciąż potrzebne będą nieszablonowe rozwiązania, takie jak zakupy amunicji na globalnych rynkach, decyzje o dostawach zaawansowanych systemów, np. obrony powietrznej Patriot, a także zniesienie przez donatorów sprzętu wojskowego ograniczeń odnośnie do uderzania celów na terytorium Rosji, co pozwoli Ukrainie skutecznie realizować jej [strategię aktywnej obrony](#). Zaangażowanie na rzecz Ukrainy odniosłoby też lepszy skutek, gdyby programowane było w długim okresie, w przeciwieństwie do przyjętego w tym roku UAF. Dałoby to gwarancje realizacji zamówień dla europejskiego przemysłu oraz ułatwiło siłom ukraińskim planowanie działań. Podpisanie umowy o bezpieczeństwie między UE a Ukrainą nie odwróci tego trendu, jeśli nie zostaną w niej ujęte konkretne zobowiązania dotyczące skali i zakresu wsparcia wojskowego w średnim okresie.

Współpraca z podobnie myślącymi sojusznikami spoza UE, np. USA i Wielką Brytanią, jest niezbędna dla wojskowej wygranej Ukrainy. W tym kontekście potrzebna byłaby także zgoda w sprawie przyszłego kształtu bezpieczeństwa w Europie, w którym Ukraina może zostać członkiem zarówno UE, jak i NATO. Chociaż Unia odgrywa coraz większą rolę w obszarze bezpieczeństwa i obrony, a państwa europejskie zwiększają inwestycje we własny przemysł i dążą do przejęcia części odpowiedzialności za sytuację w Europie, to jednak struktury Sojuszu są podstawą odstraszenia Rosji, a znaczenie udzielanych w jego ramach gwarancji bezpieczeństwa potwierdzają ostatnie decyzje Finlandii i Szwecji w sprawie akcesji.