

Hanna Bazhenova

Międzynarodowa pomoc finansowa i militarna dla Ukrainy walczącej z rosyjską agresją

Partnerzy międzynarodowi udzielają Ukrainie wsparcia na bezprecedensową skalę. Połowa przekazywanych środków przypada na pomoc finansową, jedna trzecia na pomoc wojskową, a reszta na wsparcie humanitarne. Ma to fundamentalne znaczenie dla dalszego podtrzymywania funkcjonowania i stabilności Ukrainy oraz jej możliwości bojowych. Jednocześnie charakter udzielanej pomocy, w tym dominacja kredytów, generują ryzyko kryzysu wywołanego gwałtownym wzrostem zadłużenia.

Pomoc finansowa. Inwazja Rosji na Ukrainę doprowadziła do zaburzenia równowagi we wszystkich dziedzinach życia kraju, w tym w finansach publicznych. Nastąpił drastyczny spadek dochodów budżetu państwa (o 30-35% w 2022 r.), a konieczność sfinansowania potrzeb wojskowych i wsparcia osób, które straciły mieszkanie i pracę, spowodowała prawie dwukrotny wzrost wydatków publicznych. Deficyt budżetu państwa rząd pokrywał grantami i pożyczkami od partnerów międzynarodowych i donatorów, pozyskiwał także środki ze sprzedaży obligacji wojskowych. W 2022 r. Ukraina otrzymała międzynarodowe wsparcie finansowe w wysokości ok. 32,1 mld USD na uzupełnienie budżetu (wg Narodowego Banku Ukrainy). Największa pomoc w formie pożyczek i grantów pochodziła ze Stanów Zjednoczonych – 12 mld USD, z Unii Europejskiej – 8 mld USD, Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) – 2,7 mld USD, Kanady – 1,9 mld USD i Niemiec – 1,6 mld USD.

Pomoc grantowa jest szczególnie ważna, gdyż nie tylko pozwala na utrzymanie zdolności do realizowania priorytetowych płatności socjalnych (emerytur, wynagrodzeń, opłat usług medycznych, pomocy dla osób wewnątrznie przesiedlonych), ale także nie zwiększa dalszego zadłużenia budżetu państwa. Granty są skutecznym narzędziem zapewnienia stabilności finansowej kraju, zwłaszcza w obliczu wojny. Ukraina otrzymała ponad 14 mld USD w formie grantów (co stanowiło 45-46% zewnętrznego finansowania budżetowego). Największym dawcą bezzwrotnej pomocy budżetowej w 2022 r. były USA, od których Ukraina otrzymała po 24 lutego 2022 r. 12 mld USD. Swój wkład wniosły też UE, rządy Niemiec i Włoch.

Natomiast wielkość zewnętrznego finansowania kredytowego w tym okresie wyniosła 16,8 mld USD. Głównymi pożyczkodawcami Ukrainy były państwa UE (w tym Francja, Niderlandy i Włochy), Bank Światowy, rządy Kanady, Wielkiej Brytanii, Japonii oraz MFW. Pożyczki te otrzymała Ukraina na preferencyjnych warunkach, z długim terminem spłaty i niskim oprocentowaniem. Na przykład Bank Światowy udzielił kredytu z terminem płatności wynoszącym 19 lat, 5-letnim okresem karencji i oprocentowaniem 0,25% w skali roku, a rząd Włoch udzielił kredytu z zerowym oprocentowaniem na 15 lat (w tym okres karencji 7,5 roku).

Zewnętrzna pomoc wsparła funkcjonowanie sektora publicznego gospodarki Ukrainy i sfinansowała większość skonsolidowanego deficytu budżetowego. Ponadto środki te pomogły pod koniec 2022 r. zbilansować pozycję finansową państwa i zwiększyć rezerwy walutowe do wysokości 28,5 mld USD.

Pomoc militarna. Dostawy broni na Ukrainę miały miejsce jeszcze przed rosyjską agresją, jednak po jej rozpoczęciu broń ta z instrumentu odstraszenia Rosji przekształciła się w narzędzie obrony. W kwietniu 2022 r. powołano grupę kontaktową ds. wsparcia obronnego Ukrainy (tzw. format Ramstein), na regularnych spotkaniach której omawiano bieżące problemy Sił Zbrojnych Ukrainy (ZSU) oraz opracowywano plany dostaw broni i amunicji. Największym dawcą pomocy w zakresie bezpieczeństwa są USA, które od 24 lutego 2022 r. do 3 lutego 2023 przeznaczyły dla Ukrainy 29,8 mld USD (wg Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych). Do liderów należą też Wielka Brytania, Japonia, Polska i państwa bałtyckie. Łączna pomoc wojskowa Estonii w styczniu br.

przekroczyła 1% jej PKB, Łotwy – sięgnęła 0,9% PKB, Polski – 0,5% PKB, a USA – 0,2% PKB. Międzynarodową pomoc pod względem treści i zakresu można podzielić na cztery etapy:

I etap. Od pierwszych dni agresji różne państwa zaczęły dostarczać dość obszerne pakiety pomocy wojskowej. Prawie wszystkie składały się jednak z przenośnych systemów przeciwpancernych i przeciwlotniczych, broni strzeleckiej, amunicji różnego kalibru, kamizelek kuloodpornych, hełmów i zestawów medycznych. Głównym tego powodem był brak zaufania do zdolności ZSU do walki z „drugą armią świata”. Warto podkreślić, że w lutym 2022 r. armia ukraińska nie była jeszcze przygotowana do odparcia ataku i miała niewystarczającą ilość nowoczesnego uzbrojenia, zwłaszcza niewielką liczbę systemów przeciwpancernych Javelin i NLAW oraz przenośnych systemów obrony przeciwlotniczej Stinger i Starstreak (pierwsza partia dotarła na koniec marca). Zwiększenie dostaw nastąpiło dopiero po wyzwoleniu obwodów żytomierskiego, kijowskiego, czernihowskiego i sumskiego. Na przykład od połowy kwietnia 2022 r. w pakietach pomocy wojskowej USA znajdowały się już haubice M777, śmigłowce Mi-17, transportery opancerzone, radary przeciwartyleryjskie, radary przeciwpancerne (od połowy maja) itp. Ponadto Ukraina otrzymała kilkadziesiąt samobieźnych systemów artyleryjskich kalibru natowskiego 155 mm, m.in. CEZAR, ZUZANA, KRAB, M109, co pozwoliło odeprzeć rosyjską ofensywę na Donbasie.

II etap. 1 czerwca 2022 r. USA ogłosiły pakiet pomocy militarnej, który po raz pierwszy obejmował systemy raketowe M142 HIMARS wraz z amunicją. Pierwsze cztery systemy zostały dostarczone na Ukrainę pod koniec czerwca. Mimo że zasięg tych pocisków wynosi maksymalnie tylko 80 km, pozwoliły one ZSU z dużą dokładnością (98%) trafić w dziesiątki składów amunicji czy paliwa, baz wojskowych i stanowisk dowodzenia na tyłach przeciwnika, co znacznie ułatwiło wyparcie go z obwodów charkowskiego i chersońskiego.

Przekazany na początku czerwca z Danii Harpoon Coastal Defense System o zasięgu do 150 km pomógł zminimalizować ryzyko morskiej operacji desantowej i ograniczyć aktywność rosyjskiej marynarki wojennej w północno-zachodniej części Morza Czarnego. W połowie czerwca za pomocą Harpoona zostały zniszczone rosyjski holownik „Wasilij Biech” i platforma wiertnicza należąca do firmy „Chernomorneftegaz”, co odegrało strategiczną rolę w przywróceniu kontroli Ukrainy nad Wyspą Węży.

III etap. Sygnały o rozszerzeniu zaopatrzenia wojskowego były obserwowane na początku lipca 2022 r., kiedy to USA ogłosiły, że zamierzają przekazać dwa systemy obrony powietrznej średniego zasięgu NASAMS. Jednak faktyczne wzmocnienie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej Ukrainy nastąpiło dopiero po kampanii rosyjskich ataków raketowych i dronowych na infrastrukturę krytyczną na Ukrainie. W wyniku 12 zmasowanych ataków, które nastąpiły od 10 października 2022 r. do 14 stycznia 2023 zostało uszkodzone lub zniszczone ponad 50% systemu energetycznego kraju. Kilka dni po październikowym uderzeniu Ukraina otrzymała systemy obrony powietrznej średniego zasięgu MIM-23 Hawk i pierwszy system IRIS-T, a 8 listopada – pierwsze systemy NASAMS. W efekcie, jeśli zaraz po agresji obrona powietrzna Ukrainy zestrzeliwała ok. 20-30% rosyjskich rakiet, o tyle na początku 2023 r. – 60-75%.

Intensywne ataki raketowe skłoniły Stany Zjednoczone do ogłoszenia w grudniu 2022 r. pakietu pomocowego, który obejmował przekazanie baterii systemu obronnego dalekiego zasięgu Patriot. Systemy te zostaną dostarczone przez USA, Niemcy i Niderlandy orientacyjnie w połowie wiosny. Decyzja o wysłaniu tak zaawansowanej broni stanowi dowód zaufania do Ukrainy i daje nadzieję na możliwość uzyskania kolejnych baterii w przyszłości.

IV etap. Początek 2023 r. charakteryzował się impasem na froncie, a jednocześnie oczekiwaniem nowej ofensywy rosyjskiej, co zmotywowało Stany Zjednoczone do przesunięcia akcentu na cięższe pojazdy opancerzone, m.in. wozy piechoty M2 Bradley. Czołgi i pojazdy opancerzone były już wcześniej dostarczane na Ukrainę, np. amerykańskie transportery opancerzone M113. Sojusznicy przekazali też ponad 300 czołgów T-72 i ich odpowiedników oraz radzieckie samoloty, w tym 18 Su-25. Jednak po raz pierwszy wspomniano o dostarczeniu czołgów wyprodukowanych na Zachodzie, które mogą zapewnić przewagę na froncie. 11 stycznia Polska jako pierwsza zapowiedziała przekazanie 14 nowoczesnych czołgów Leopard 2. Partnerzy obiecują wzmocnić Ukrainę też Challengerami 2 i M1 Abramsami, a także systemami artyleryjskimi i wysoce precyzyjną amunicją.

Na spotkaniu Ramstein 9, które odbyło się 14 lutego 2023 r., 11 państw zobowiązało się dostarczyć Ukrainie czołgi, 16 – artylerię i amunicję, 9 – systemy obrony powietrznej, a 22 państwa – bojowe wozy piechoty.

Wnioski. W 2022 r. międzynarodowa pomoc finansowa dla Ukrainy odegrała decydującą rolę w podtrzymaniu jej gospodarki, utrzymaniu rezerw międzynarodowych, spowolnieniu inflacji (nie nastąpiła hiperinflacja) i zapewnieniu ciągłości świadczenia usług socjalnych przez państwo. Jednak skala finansowania i przewaga źródeł kredytowych w tej strukturze generują wysokie ryzyko kryzysu zadłużenia. O ile na koniec 2021 r. dług publiczny i gwarantowany przez państwo wynosił 49,6% PKB Ukrainy, to na koniec 2022 r. stanowił prawie 89% PKB. W kolejnych latach odsetek ten będzie nadal rósł, zwiększając prawdopodobieństwo naruszenia zdolności do obsługi zadłużenia kraju i ryzyko niewypłacalności. Sposobami na uniknięcie tego scenariusza są: znaczące zwiększenie udziału finansowania grantowego, restrukturyzacja zewnętrznego długu publicznego i stworzenie atrakcyjnego otoczenia inwestycyjnego.

Po 24 lutego 2022 r. partnerzy Ukrainy byli ostrożni w dostarczaniu nowej broni, obawiając się, że doprowadzi to do bezpośredniego konfliktu między NATO a Rosją. Jednak biorąc pod uwagę opór Sił Zbrojnych Ukrainy, brak perspektyw na rozmowy pokojowe i impas na froncie, sojusznicy zaczęli ustępować, co umożliwiło armii ukraińskiej przeprowadzenie kontrofensywy. Mimo to wciąż brak decyzji dotyczącej przekazania niektórych rodzajów broni, m.in. myśliwców i rakiet dalekiego zasięgu.

Zmiana układu sił zależy nie tyle od pozyskania Patriotów, F-16, czołgów Abrams czy Leopardów, ile od ich liczby oraz przeszkolenia odpowiednich specjalistów i zapewnienia logistyki pozwalającej na utrzymanie zdolności bojowej tych systemów. Zwiększenie pomocy wojskowej będzie zatem kluczowe dla przetrwania Ukrainy w przedłużającej się wojnie na wyniszczenie i jej zdolności do skutecznego przejścia z obrony do natarcia.