



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 87/2025, 22 GRUDNIA 2025 © PISM

KOMENTARZ

Bez przełomu w sprawie wsparcia dla Ukrainy i gotowości obronnej w UE

Aleksandra Koziół

Szczyt Rady Europejskiej, który miał miejsce w Brukseli 18–19 grudnia, w niewielkim stopniu odpowiedział na najpilniejsze wyzwania bezpieczeństwa. Przywódcy podjęli jednak decyzję w sprawie udzielenia Ukrainie pożyczki w wysokości 90 mld euro, która posłuży finansowaniu jej obrony. Spotkanie w Helsinkach 16 grudnia było próbą zamanifestowania podmiotowości państw wschodniej flanki NATO, na szczycie nie podjęto jednak decyzji o utworzeniu koalicji zdolności obronnych.

O czym rozmawiano na szczycie Rady Europejskiej?

Głównym tematem rozmów przywódców UE była pomoc Ukrainie w jej obronie przed Rosją. Chociaż Rada Europejska zatwierdziła udzielenie wsparcia w wysokości 90 mld euro na okres dwóch lat, nie udało się podjąć najbardziej oczekiwanej [decyzji w sprawie tzw. pożyczki reparacyjnej](#), czyli wykorzystania wartych 210 mld euro zamrożonych rosyjskich aktywów. Głównym przeciwnikiem tego rozwiązania – ze względu na obawy przed prawnymi i finansowymi konsekwencjami – była Belgia, na terytorium której znajduje się większość tych aktywów. Mimo wielogodzinnych negocjacji inne państwa UE nie chciały zaakceptować przedstawionego przez belgijskiego premiera żądania „nieograniczonego” podziału ryzyka finansowego. Chociaż [UE zastrzegła sobie prawo do wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów](#) do spłaty udzielonego wsparcia, zapewne nie dojdzie do tego w najbliższym czasie ze względu na brak konsensusu politycznego. Podczas spotkania poruszone zostało ponadto szerokie spektrum zagadnień dotyczących europejskiej obronności, sytuacji na Bliskim Wschodzie, wysokości nowego budżetu, postępów w zarządzaniu migracją czy procesu rozszerzenia.

Na czym polega mechanizm pożyczkowy dla Ukrainy?

Państwa UE (z wyjątkiem Czech, Węgier i Słowacji) udzielą Ukrainie kredytu w wysokości 90 mld euro na lata 2026–2027. Kwota ta będzie pochodziła z pożyczek UE na rynkach kapitałowych, które zabezpieczy unijna rezerwa budżetowa. Co istotne, spłata zobowiązań przez Ukrainę będzie wymagana dopiero wtedy, gdy uzyska ona od Rosji rekompensatę za szkody wojenne. W ten sposób – mimo braku zgody na pożyczkę reparacyjną – udało się zabezpieczyć najpilniejsze potrzeby obronne Ukrainy w nadchodzącym roku. Przełoży się to też na wzmocnienie jej integracji z UE w dłuższym czasie, gdyż środki będą mogły zostać przekazane m.in. na produkcję sprzętu wojskowego i amunicji, w tym we współpracy z firmami europejskiego sektora zbrojeniowego. Przywódcy UE podkreślali konieczność współpracy przemysłów państw europejskich i Ukrainy, a także lokowania części ukraińskiej produkcji w UE. Wskazywali przy tym najpilniejsze potrzeby, jak systemy obrony powietrznej i systemy antydronowe, a także amunicja dużego kalibru.

KOMENTARZ PISM

Dlaczego na szczycie nie zapadły decyzje w sprawie koalicji zdolności?

Koalicje zdolności mają za zadanie zwiększyć europejskie możliwości obrony w obliczu pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa. Wywodzą się z propozycji Komisji Europejskiej z początku tego roku, która dotyczyła tzw. obszarów priorytetowych, obejmujących obronę powietrzną i przeciwrakietową, systemy artyleryjskie, drony, mobilność wojskową, sztuczną inteligencję i radioelektroniczne działania wojenne. Zgodnie z ustaleniami przywódców UE na Radzie Europejskiej z października br. państwa powinny były podjąć szybkie prace na poziomie krajowym, tak by do końca roku przyjąć decyzje o utworzeniu koalicji zdolności, a uruchomić je już w pierwszej połowie 2026 r. Mimo że jest to ostatni szczyt Rady Europejskiej w tym roku, państwa nie przedstawiły konkretnych rozwiązań, co może świadczyć o braku zgodności na poziomie całej UE co do sposobów ich realizacji.

Jakie znaczenie miało spotkanie wschodniej flanki w Helsinkach?

Spotkanie przywódców Bułgarii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii i Szwecji, które odbyło się w Helsinkach dwa dni przed szczytem Rady Europejskiej, służyło wypracowaniu konsensusu i wzmocnieniu głosu w debacie na temat koalicji zdolności. We wspólnej deklaracji przywódcy podkreślili szczególną wagę wschodniej flanki, a także zobowiązali się do rozwoju flagowych projektów: Straży wschodniej flanki (Eastern Flank Watch) i Europejskiej inicjatywy obrony przed dronami (European Drone Defence Initiative). Podkreślili jednocześnie, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo nie spoczywa wyłącznie na państwach frontowych. Spotkanie było mocnym sygnałem, że państwa wschodniej flanki, najbardziej zagrożone rosyjską eskalacją, nie zgadzają się na ustalanie warunków bezpieczeństwa i podejmowanie kwestii przyszłości europejskiej architektury bezpieczeństwa bez ich udziału. Mimo to wyniki szczytu Rady Europejskiej nie odzwierciedliły pilności tego wezwania. Deklaracje po spotkaniach państw wschodniej flanki oraz Rady Europejskiej wskazują więc na zróżnicowane podejście do polityki obronnej UE, co może negatywnie odbić się na zdolności do obrony i odstraszenia Rosji w Europie.