



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## POLICY PAPER

NR 2 (215), MAJ 2024 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

### Perspektywy zwiększenia wsparcia NATO dla Ukrainy

Wojciech Lorenz

Na lipcowym szczycie NATO w Waszyngtonie zapadną decyzje w sprawie zwiększenia roli NATO w koordynowaniu wsparcia dla Ukrainy. Nowe instrumenty – fundusz NATO i „misja” Sojuszu dla Ukrainy – mogłyby ułatwić udzielanie pomocy w perspektywie kilkuletniej. Jej utrzymanie będzie konieczne dla zakończenia wojny na warunkach korzystnych dla Ukrainy, niedopuszczenia do odbudowy strefy wpływów przez Rosję i zmniejszenia ryzyka bezpośredniej konfrontacji między Rosją a NATO.

# PISM POLICY PAPER

W czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych NATO 3–4 kwietnia br. sekretarz generalny Sojuszu Jens Stoltenberg zaapelował o zwiększenie roli NATO w udzielaniu długofalowego wsparcia Ukrainie. W tym celu zaproponował stworzenie wartego 100 mld dolarów funduszu NATO, który umożliwiłby finansowanie wsparcia dla Ukrainy przez kolejnych pięć lat. Ministrowie podjęli decyzję o uruchomieniu formalnego procesu planowania (NAC Initiating Directive), który zazwyczaj poprzedza ustanowienie misji NATO. Minister spraw zagranicznych Węgier Péter Szijjártó stwierdził jednak, że Węgry sprzeciwiają się przekształcaniu NATO w sojusz ofensywny, sugerując, że udzielanie pomocy wojskowej przez NATO byłoby działaniem agresywnym wymierzonym w Rosję.

## Konieczność zwiększenia roli NATO

Do tej pory USA nie chciały, by Sojusz koordynował wsparcie dla Ukrainy, licząc na osłabienie tez rosyjskiej propagandy, że NATO jest stroną konfliktu, i zminimalizowanie ryzyka bezpośredniej konfrontacji Rosji z Sojuszem. Dlatego w kwietniu 2022 r.

Rola NATO została ograniczona do koordynowania części wsparcia nieśmiercionośnego (paliwo, wojskowe racje żywnościowe, pomoc medyczna, mundury, kamizelki kuloodporne itd.).

USA utworzyły Grupę kontaktową ds. obrony Ukrainy (tzw. format z Ramstein), do której dołączyło ponad 50 państw – wszyscy członkowie NATO oraz ponad 20 innych krajów. Rola NATO została ograniczona do koordynowania części wsparcia nieśmiercionośnego (paliwo, wojskowe racje żywnościowe, pomoc medyczna, mundury, kamizelki kuloodporne itd.), finansowanego za

pośrednictwem utworzonego w 2016 r. Comprehensive Assistance Package (CAP), który zgodnie z deklaracją ze szczytu w Wilnie ma być przekształcony w instrument wieloletni. Wartość pomocy udzielanej za pośrednictwem CAP wzrosła z kilku milionów dolarów w 2021 r. do 500 mln w 2023 r., ale jest znikoma na tle wsparcia militarnego przekazanego na zasadzie dwustronnej przez USA (46 mld dolarów) czy członków UE (36 mld dolarów) od czasu rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r.

Chociaż amerykańskie władze twierdzą, że format z Ramstein jest efektywny i pozwolił na zbudowanie koalicji, której zasięg wykracza poza członków Sojuszu, zmiana polityki USA wobec Ukrainy mogłaby zmniejszyć jego znaczenie. [Problemy z przyjęciem ostatniego pakietu finansowego dla Ukrainy przez Kongres USA](#) wskazują na ryzyko ograniczenia lub zatrzymania amerykańskiego wsparcia. Wypowiedzi byłego prezydenta USA Donalda Trumpa, że „zakończy wojnę w 24 godziny”, sugerują też, że w przypadku zwycięstwa w listopadowych wyborach prezydenckich może on ograniczyć lub wstrzymać pomoc dla Ukrainy i zmusić ją do przyjęcia rosyjskich warunków pokojowych.

Rosyjskie władze są przekonane, że zachodnia pomoc z czasem osłabnie, a Ukraina bez niezbędnych zasobów zostanie zmuszona do kapitulacji.

Problemy z zapewnieniem odpowiedniego wsparcia dla Ukrainy sprawiły, że Rosja w ostatnich tygodniach zaczęła przejmować strategiczną inicjatywę. Dzięki znacznej przewadze w sile ognia, która w pociskach artyleryjskich wynosi 5:1, zaczyna odnosić taktyczne sukcesy i zmusza ukraińskie wojska do odwrotu. Rosyjskie władze są przekonane, że zachodnia pomoc z czasem osłabnie, a Ukraina bez niezbędnych zasobów zostanie zmuszona do kapitulacji, zaakceptowania strat terytorialnych oraz neutralności i demilitaryzacji. [Poczucie zwycięstwa i ujawnienie słabości zachodniej koalicji mogłyby zachęcić Rosję do nasilenia gróźb wobec państw europejskich](#), aby osiągnąć cele sformułowane w ultimatum z grudnia 2021 r., czyli m.in. odsunąć wojska USA i NATO od swoich granic.

## Misja NATO?

Uruchomienie przez ministrów spraw zagranicznych procesu planowania ma pozwolić głównemu dowódcy NATO na opracowanie możliwych opcji poszerzenia wsparcia dla Ukrainy w ramach Sojuszu.

## PISM POLICY PAPER

Instytucjonalizacja pomocy miałyby zwiększyć szanse na jej utrzymanie nawet przy zmianach koniunktury politycznej w poszczególnych państwach. NATO nie planuje wysłania wojsk na Ukrainę,

**NATO nie planuje wysłania wojsk na Ukrainę, ale ze względu na problemy z wyjazdem ukraińskich specjalistów za granicę zwiększenie pomocy może wymagać pobytu natowskich ekspertów na Ukrainie.**

ale ze względu na problemy z wyjazdem ukraińskich specjalistów za granicę zwiększenie pomocy może wymagać pobytu natowskich ekspertów na Ukrainie. Chociaż rozpoczęta procedura zwykle prowadzi do ustanowienia misji NATO, w Sojuszu istnieją znaczne różnice zdań w sprawie posługiwania się takim określeniem. Część państw obawia się, że stworzenie misji będzie propagandowo wykorzystane przez Rosję do formułowania zarzutów, że NATO planuje wysłanie wojsk na Ukrainę, co może zwiększyć sprzeciw społeczny

wobec kontynuowania pomocy. Francja, a także inne państwa widzą jednak korzyści z sygnalizowania, że groźba ukraińskiej klęski może zmusić zachodnie państwa do wysłania wojsk na Ukrainę. W ten sposób próbują komplikować rosyjskie kalkulacje i zniechęcać Rosję do wznowienia ofensywy na dużą skalę.

### Nowy fundusz dla Ukrainy

Stworzenie nowego funduszu w ramach NATO miałyby zagwarantować stabilne i przewidywalne finansowanie zdolności obronnych Ukrainy w kolejnych latach. Jest to niezbędny warunek skłonienia rosyjskiego przywództwa do rezygnacji z maksymalistycznych celów i podjęcia negocjacji na warunkach akceptowalnych dla Ukrainy. USA i większość państw NATO nie mają określonej strategii zakończenia wojny. Ich polityka opiera się głównie na trzech rodzajach działań: zapewnieniach, że będą wspierać Ukrainę „tak długo, jak będzie trzeba”, praktycznym wzmacnianiu zdolności Ukrainy do obrony oraz nakładaniu kosztów na Rosję – głównie poprzez sankcje. [Działania te są wsparte dwustronnymi umowami z Ukrainą, których zawarcie zapowiedziały 32 państwa](#), a podpisało 9. Umowy te jednak nie określają skali finansowej przyszłego wsparcia a jedynie zakres politycznej i militarnej współpracy. Zrealizowanie obietnic dotyczących pomocy wojskowej, która obejmuje konkretne rodzaje uzbrojenia i zdolności wojskowych (np. samoloty F16, obrona powietrzna, zdolności pancerne, amunicja), będzie wymagało wielomiliardowych inwestycji. Uwzględnienie tych środków w nowym funduszu zmniejszałyby ryzyko, że inwestycje nie zostaną zrealizowane lub ich poziom nie pozwoli Ukrainie na skuteczną obronę.

Fundusz mógłby też zwiększać szanse na utrzymanie wsparcia USA dla Ukrainy, ponieważ zapewniłby bardziej wyrównane rozłożenie kosztów między sojuszników. Miałyby działać na zasadach podobnych do funkcjonujących we wspólnym budżecie NATO, do którego członkowie dokonują wpłat proporcjonalnie do wielkości PKB (z wyjątkiem USA, które wpłacają mniej, i Niemiec, które wpłacają więcej). Ponieważ wkład USA wynosiłby ok. 16%, trudniej byłoby formułować zarzuty, że USA robią znacznie więcej od pozostałych sojuszników. Takie argumenty mogłyby być wykorzystywane przez nową administrację jako pretekst do ograniczenia wsparcia dla Ukrainy i zmniejszania zaangażowania w bezpieczeństwo Europy.

**Fundusz mógłby też zwiększać szanse na utrzymanie wsparcia USA dla Ukrainy, ponieważ zapewniłby bardziej wyrównane rozłożenie kosztów między sojuszników.**

### Członkostwo Ukrainy w NATO i wdrażanie reform

Przejęcie większej odpowiedzialności przez NATO będzie niezbędnym elementem zbliżania Ukrainy do członkostwa w Sojuszu. [Kwestia ta ujawniła głębokie podziały w NATO przed szczytem w Wilnie w ub.r.](#) Ukraina nalegała na sformułowanie jasnych kryteriów członkostwa i zaproszenie jej do NATO. Część członków Sojuszu obawiała się, że doprowadzi to do przyjęcia Ukrainy w czasie trwającego konfliktu

## PISM POLICY PAPER

z Rosją i w efekcie – do bezpośredniej konfrontacji między Rosją a Sojuszem. NATO ogłosiło więc jedynie, że Ukraina nie będzie musiała realizować programu działań na rzecz członkostwa (MAP), który miał ułatwiać przystosowanie państwa kandydującego do standardów Sojuszu. Zapowiedziało jednocześnie, że przyjęcie Ukrainy będzie możliwe po spełnieniu przez nią odpowiednich warunków

**Uznanie przez NATO, że Ukraina spełnia niezbędne standardy, zwiększy presję na państwa członkowskie, aby podjęły decyzję w sprawie przyjęcia jej do Sojuszu.**

oraz przy zgodzie wszystkich państw. Chociaż rezygnacja z MAP pozwala uznać, że w wymiarze proceduralnym droga do członkostwa została skrócona, Ukraina wciąż musi przeprowadzić niezbędne reformy. Sojusznicy jednocześnie uzgodnili w Wilnie, że ministrowie spraw zagranicznych NATO będą dokonywać oceny postępów Ukrainy na drodze do Sojuszu. Głównym mechanizmem koordynowania reform będzie Centrum Analiz, Szkolenia i Edukacji (Joint

Analysis Training and Education Centre, JATEC), którego powstanie w Bydgoszczy Sojusz zatwierdził w lutym br. JATEC będzie m.in. wspierał rozwój interoperacyjności sił zbrojnych Ukrainy z wojskami NATO oraz reformę sektora bezpieczeństwa. Może też koordynować odbudowę i modernizację infrastruktury szkoleniowej i edukacyjnej, która została zniszczona w wyniku działań wojennych. Uznanie przez NATO, że Ukraina spełnia niezbędne standardy, zwiększy presję na państwa członkowskie, aby podjęły decyzję w sprawie przyjęcia jej do Sojuszu. Zmniejszy się także ryzyko, że brak reform będzie wykorzystywany jako pretekst do blokowania akcesji, a status Ukrainy stanie się przedmiotem negocjacji z Rosją w sprawie zakończenia konfliktu.

### Wnioski i rekomendacje

- Osiągnięcie przez Rosję celów strategicznych wobec Ukrainy byłoby przełomem w próbach odbudowania rosyjskiej strefy wpływów w Europie, której deklarowany zasięg obejmuje też terytorium państw wschodniej flanki NATO. Chociaż priorytetem podczas rocznicowego szczytu NATO będzie unikanie podziałów i demonstrowanie jedności, zagrożenia strategiczne związane ze zwycięstwem Rosji na Ukrainie powinny skłaniać sojuszników do przedstawienia ambitnego pakietu długofalowego wsparcia dla Ukrainy. Pakiet ten powinien obejmować przynajmniej utworzenie funduszu NATO oraz misji NATO dla Ukrainy. Chociaż Rosja może wykorzystywać utworzenie misji do celów propagandowych, nadrzędnym interesem Sojuszu powinno być zademonstrowanie długofalowego wsparcia dla Ukrainy i komplikowanie rosyjskich kalkulacji. Zbudowanie konsensusu w NATO może ułatwić argumentacja, że misja dla Ukrainy nie zwiększa ryzyka zaangażowania militarnego Sojuszu w konflikt, tak samo jak ryzyka takiego nie tworzy istniejąca misja UE.
- Sojusz powinien uzupełnić deklarację polityczną dotyczącą przyszłości Ukrainy o sformułowanie, że podważenie jej integralności terytorialnej przez Rosję nie może być przeszkodą na drodze do akcesji. Będzie to sygnał, że poprzez politykę agresji i okupacji Rosja nie doprowadzi do utworzenia nowej strefy wpływów w Europie i zmiany europejskiej architektury bezpieczeństwa. Deklaracja taka może też zmniejszyć ryzyko, że po wprowadzeniu przez Ukrainę niezbędnych reform i zakończeniu konfliktu część państw będzie wykorzystywać okupację Krymu i innych regionów jako pretekst do nieprzyjmowania Ukrainy do NATO.
- Do pełnego wykorzystania potencjału misji NATO konieczne będą współpraca i koordynacja działań między NATO i UE. Ponieważ misja EUAM (EU Advisory Mission in Ukraine) zajmuje się wsparciem reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa, działania w ramach NATO powinny się skoncentrować na reformie struktur i instytucji wojskowych. Chociaż w ramach innej

**Sojusz powinien uzupełnić deklarację polityczną dotyczącą przyszłości Ukrainy o sformułowanie, że podważenie jej integralności terytorialnej przez Rosję nie może być przeszkodą na drodze do akcesji.**

## PISM POLICY PAPER

unijnej misji – EUMAM (EU Military Assistance Mission) – prowadzone jest szkolenie tysięcy ukraińskich żołnierzy na terenie UE, odbywa się ono zgodnie ze standardami NATO. Istotne będzie jednak przyjęcie procedur umożliwiających ocenę postępów w rozwijaniu interoperacyjności – jednej z reform na drodze do członkostwa w Sojuszu.

- W interesie Polski i państw, które wspierają członkostwo Ukrainy w NATO, będzie wykorzystanie potencjału Centrum Analizy, Szkolenia i Edukacji NATO–Ukraina do wdrażania reform ukraińskiego sektora bezpieczeństwa. Od skali eksperckiego i finansowego zaangażowania zależy będzie wpływ Polski na tempo i rodzaj realizowanych przez Ukrainę reform, a także szanse polskich firm na kontrakty związane z odbudową ukraińskiej infrastruktury.

**Od skali eksperckiego i finansowego zaangażowania zależy będzie wpływ Polski na tempo i rodzaj realizowanych przez Ukrainę reform, a także szanse polskich firm na kontrakty związane z odbudową ukraińskiej infrastruktury.**