

AGNIESZKA MIARKA  
Katowice  
ORCID: 0000-0002-2851-1676

## WYZWANIA DLA MOŁDAWII NA DRODZE DO PARTYCYPACJI W UNII EUROPEJSKIEJ WYBRANE ZAGADNIENIA

### WPROWADZENIE

Granicząca bezpośrednio z Unią Europejską Mołdawia znajduje się w obszarze szczególnego zainteresowania tej organizacji, co przejawia się m.in. wsparciem finansowym dla tego państwa we wdrażaniu niezbędnych reform przybliżających je do zachodnich standardów. Wzmacnianie wektora proeuropejskiego w polityce zagranicznej Mołdawii zainicjowano w 2009 r., kiedy to scena polityczna została zdominowana przez koalicję Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej. Wysiłki Mołdawii przyniosły pozytywne skutki w postaci podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską (2014). Pomimo tego należy podkreślić, że jest to jedynie jeden z etapów drogi do członkostwa, a obecnie mołdawski ośrodek władzy musi zmagać się z licznymi wyzwaniami ekonomiczno-społecznymi oraz politycznymi, utrudniającymi postępy w implementacji wielosektorowych reform, których oczekuje Wspólnota Europejska. Artykuł podejmuje zadanie identyfikacji i charakterystyki najważniejszych wyzwań, którym musi sprostać Mołdawia, aby w przyszłości zostać państwem członkowskim Unii Europejskiej.

### WYZWANIA EKONOMICZNO-SPOŁECZNE

W ekonomicznym wymiarze funkcjonowania Mołdawii należy wskazać na problemy strukturalne gospodarki. Niezwykle istotny jest eksport z uwagi na niewielki popyt wewnętrzny, przez co kluczowe czynniki budowania dobrobytu państwa stanowią dostęp do rynków pracy oraz do zewnętrznych rynków zbytu. Wielkość eksportu w 2018 r. wyniosła powyżej 3,4 mld USD, stanowiąc ponad 30% PKB państwa<sup>1</sup>. Wszelkie ograniczenia w dostępie do rynków implikują zaburzenia gospodarcze

---

<sup>1</sup> *Exports of goods and services (% of GDP)*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2018&locations=MD&start=2015&view=chart>; *Exports of goods and services (current US\$)*, The World Bank (25.08.2019), <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.CD?end=2018&locations=MD&start=2015&view=chart> (25.08.2019).

w Mołdawii, jakie miały miejsce np. w 2015 r. Należy wskazać na tendencję wzrostową eksportu, jednak zmianie uległa struktura partnerów handlowych. Zauważalne jest zmniejszenie eksportu do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) i zwiększenie wymiany handlowej z państwami UE. Jako jedną z przyczyn tej zmiany można wskazać ograniczenia importu mołdawskich produktów (m.in. win, mięsa i konserw) przez Rosję, będącą głównym partnerem handlowym Mołdawii. Decyzja ta była odpowiedzią na parafowanie 2013 r., a następnie podpisanie w 27 czerwca 2014 r. umowy stowarzyszeniowej z UE. Z kolei, jak pokazują dane Krajowego Urzędu Statystycznego Mołdawii (KUSM), podpisanie umowy o Poglębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu (*DCFTA*) z UE i tym samym zwiększenie dostępności do europejskich rynków, nie spowodowało drastycznego wzrostu eksportu mołdawskich produktów, jak oczekiwali mołdawscy decydenci.

Tabela 1

*Wielkość eksportu w latach 2014-2017 (w milionach USD)*

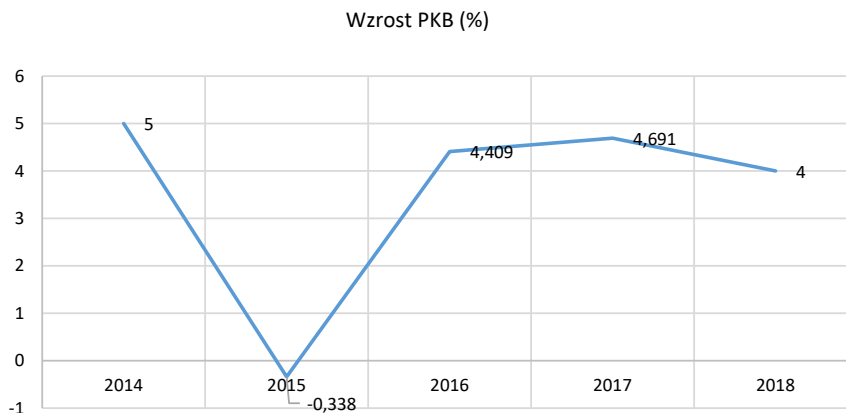
	2014	2015	2016	2017
Państwa WNP	735,6	492,3	414,2	462,9
Państwa UE	1 246,0	1 217,6	1 331,9	1 596,9
Inne kraje	357,9	256,9	298,5	365,3

Oprac. na podstawie: *Moldova in Figures 2018*, National Bureau of Statistic of the Republic of Moldova, [http://www.statistica.gov.md/public/files/publicatii\\_electronice/Moldova\\_in\\_cifre/2018/Breviar\\_en\\_2018.pdf](http://www.statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2018/Breviar_en_2018.pdf).

Analizując dynamikę wzrostu PKB Mołdawii, warto zaznaczyć, że do wspomnianego już kryzysu gospodarczego przyczynił się znaczny brak transparentności sektora bankowego i mołdawska afera finansowa z 2014 r. Z trzech mołdawskich banków wyprowadzono ok. 1 mln USD. Banki udzieliły znacznych kredytów przedsiębiorstwom posiadającym silne konotacje z przedstawicielami elit politycznych. Sektor bankowy nie był w stanie ściągnąć należności od wierzycieli z uwagi na przekazywanie długów m.in. do spółek zarejestrowanych w rajach podatkowych. Narodowy Bank Mołdawii w celu zachowania płynności finansowej uruchomił milionowe środki pomocowe z rezerw walutowych. Wobec tego rząd, będący gwarantem kredytów bankowych, podjął decyzję o emisji obligacji skarbowych o łącznej wartości ok. 700 mln USD, aby spłacić NBM, co doprowadziło do wzrostu długu wewnętrznego. Implikacją afery bankowej był też spadek wartości leja mołdawskiego<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Zobacz: K. Całus, *Państwo niedokończone. 25 lat mołdawskiej niepodległości*, „Prace OSW” grudzień 2016, nr 59, s. 48-49.

Wykres 1  
Dynamika wzrostu PKB Mołdawii w latach 2014-2018



Oprac. na podstawie: *GDP growth (annual %)*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=MD&start=2014&view=chart>.

Pomimo podjęcia przez rząd ekspansywnej polityki fiskalnej, której wyrazem było np. obniżenie podatków czy podwyżki płac, należy podkreślić, że odnotowywany od 2016 r. wzrost gospodarczy Mołdawii zdecydowanie spowolnił, czego przyczyną jest m.in. niższy wzrost przekazów pieniężnych oraz wyższa inflacja, co według prognoz Banku Światowego będzie nadal hamowało wzrost gospodarczy Mołdawii w latach 2019-2021<sup>3</sup>. Wśród wyzwań dla sektora ekonomicznego obok takich czynników jak np. niezrównoważony wzrost gospodarczy oparty na konsumpcji uzależnionej od przekazów pieniężnych czy niski poziom wydajności, należy zaakcentować negatywne, ekonomiczno-społeczne konsekwencje migracji. W połączeniu z malejącym współczynnikiem dzietności, wpływają one drastycznie na spadek liczby ludności, dominację osób starszych w mołdawskim społeczeństwie, co znacznie obniża konkurencyjność Mołdawii. Obecnie liczba ludności wynosi ok. 4 mln osób<sup>4</sup>, czyli mniej niż np. liczba mieszkańców Sydney. Większość mołdawskich migracji ma charakter zarobkowy. W 2015 r. całkowita liczba emigrantów wyniosła ok. 753 tys. osób, w tym 64% stanowiły kobiety. Dla znacznej części emigrantów krajem docelowym była Federacja Rosyjska (ponad 55% osób, które zdecydowały się opuścić Mołdawię w 2014 r., wybrało właśnie to państwo) oraz Włochy (ponad 15% wszystkich migracji w 2014 r.)<sup>5</sup>. Główną przyczyną intensywnych migracji jest niekorzystna sytuacja eko-

<sup>3</sup> *Moldova Economic Update*, The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/brief/moldova-economic-update> (29.08.2019).

<sup>4</sup> *Moldova Population*, <http://worldpopulationreview.com/countries/moldova-population/> (29.08.2019).

<sup>5</sup> *Migration Profile of the Republic of Moldova*, <https://www.iom.md/migration-profile-republic-moldova>; *Republic of Moldova*, Migration Data Portal, [https://migrationdataportal.org/?i=stock\\_abs\\_&t=2005&cm49=498](https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2005&cm49=498) (30.08.2019).

nomiczna: ubóstwo, niskie płace i brak perspektyw znalezienia satysfakcjonującego zatrudnienia. W 2015 r. średnia pensja w Mołdawii wynosiła zaledwie 4,610 MDL (ok. 232 USD), co stanowiło najniższy wskaźnik w całej Europie. Choć ośrodek władzy w Kiszyniowie zainicjował politykę stopniowego zwiększania wynagrodzeń, a średnia pensja w 2018 r. oscylowała wokół 6446 MDL (ok. 367 USD)<sup>6</sup>, to należy podkreślić, że ceny produktów nie są adekwatne do zarobków Mołdawian. Szacuje się, że podstawowe opłaty związane z użytkowaniem mieszkania (opłaty za wodę, prąd, ogrzewanie i wywóz nieczystości) wynoszą ok. 2200 MDL, natomiast średni koszt miesięczny wynajęcia mieszkania w centrum miasta to ponad 4700 MDL<sup>7</sup>. Co godne uwagi, średnie miesięczne wynagrodzenie w Kiszyniowie wynosi ok. 298 USD. W rankingu płac 61 największych miast Europy Wschodniej stolica Mołdawii znajduje się na przedostatnim miejscu, wyżej w rankingu uplasował się m.in. ukraiński Charków (323 USD) czy rosyjski Saratów (332 USD)<sup>8</sup>. Warto nadmienić, że z roku na rok zwiększa się liczba osób powyżej 15. roku życia pracujących lub szukających pracy za granicą. W 2018 r. wyjechało w tym celu aż ok. 352 tys. Mołdawian<sup>9</sup>.

Tabela 2

*Populacja powyżej 15. roku życia pracująca lub poszukująca pracy za granicą w latach 2014-2018 (w tys. osób)*

	2014	2015	2016	2017	2018
Kobiety	122.8	114.6	106.7	107.2	114.5
Mężczyźni	219.0	210.8	212.3	211.3	238.2

Oprac.: [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_03%20FM\\_03%20MUN\\_\\_MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef-9-947abe5b19e2](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_03%20FM_03%20MUN__MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef-9-947abe5b19e2).

Pomimo obserwowanego w Mołdawii stopniowego zmniejszania się bezrobocia (jest ono na relatywnie niskim poziomie: stopa bezrobocia w 2018 r. wyniosła 3%), należy pamiętać, że główną przyczyną tej tendencji są wspomniane migracje zarobkowe, a nie implikacje efektywnej polityki aktywizacji bezrobotnych. Innym zauwa-

<sup>6</sup> *Evolution of average monthly earnings by Indicators, Units, Years and Quarters*, National Bureau of Statistics, [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_03%20FM\\_SAL010\\_serii%20lunare/SAL014800.px/table/tableViewLayout1/?rxid=c6d085c1-fc84-4015-90ae-3bc2ab6b81a5](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_03%20FM_SAL010_serii%20lunare/SAL014800.px/table/tableViewLayout1/?rxid=c6d085c1-fc84-4015-90ae-3bc2ab6b81a5) (30.05.2019).

<sup>7</sup> *Cost of Living in Moldova*, [https://www.numbeo.com/cost-of-living/country\\_result.jsp?country=Moldova](https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=Moldova)

<sup>8</sup> *Eastern Europe: Prices by City of Average Monthly Net Salary (After Tax) (Salaries And Financing)*, [https://www.numbeo.com/cost-of-living/region\\_prices\\_by\\_city?displayCurrency=USD&itemId=105&region=151](https://www.numbeo.com/cost-of-living/region_prices_by_city?displayCurrency=USD&itemId=105&region=151) (30.08.2019).

<sup>9</sup> *Population aged 15 years and over, working or looking for work abroad by country of destination, level of education, age groups, level of education, sex and area, 2000-2018*, National Bureau of Statistics, [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_03%20FM\\_03%20MUN\\_\\_MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef9-947abe5b19e2](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_03%20FM_03%20MUN__MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef9-947abe5b19e2) (02.09.2019).

żalnym trendem migracyjnym pozostaje stopniowe zmniejszanie liczby osób pracujących bądź poszukujących pracy w Federacji Rosyjskiej. Według danych KUSM, w 2014 r. pracujących w Rosji Mołdawian było ok. 232 tys., natomiast w 2018 r. – już 147 tys.<sup>10</sup>. Po pierwsze, należy pamiętać, iż prezentowane wielkości nie zawierają informacji dotyczących migracji z separatystycznego regionu, od lat 90. funkcjonującego *de facto* jako niezależny podmiot, czyli Naddniestrza, którego problematyka będzie zarysowana w dalszej części artykułu, jak i miasta Bendery. Po drugie, malejący współczynnik migracji do Rosji nie jest wynikiem stopniowej, niewymuszonej zmiany preferencji Mołdawian, a wdrożonej przez Moskwę polityki ograniczającej wielkość migracji zarobkowych z Mołdawii (po parafowaniu umowy stowarzyszeniowej z UE), co miało bardzo poważne konsekwencje dla budżetu państwa, ponieważ zewnętrzne przekazy środków od emigrantów Rosji stanowiły istotny bodziec wpływający na wzrost konsumpcji obywateli. W 2014 r. indywidualne transfery pieniężne z Rosji szacowane były na ok. 65% wszystkich przekazów zagranicznych, natomiast w 2018 r. zmniejszyły się dwukrotnie – do ok. 34%<sup>11</sup>. Warto pamiętać, że malejące transfery z Rosji są też rezultatem osłabienia rubla m.in. z uwagi na sankcje ekonomiczne nałożone na Rosję przez państwa Wspólnoty Europejskiej w związku z trwającym konfliktem na Ukrainie (2014).

Ośrodek władzy w Kiszyniowie, w odpowiedzi na to wyzwanie nie tylko na drodze do partycypacji w strukturach UE, ale bezpieczeństwa państwa, podjął intensywne kroki decyzyjne i legislacyjne. Jako przykład można przytoczyć opracowanie dwóch dokumentów: Krajowej Strategii Rozwoju na lata 2012-2020 oraz Krajowej Strategii na rzecz Migracji i Azylu na lata 2011-2020<sup>12</sup>. Stanowią one wyraz chęci dostosowania mołdawskiego prawa do europejskich standardów w tym zakresie, co bezsprzecznie jest niezbędne w celu dynamizacji starań o akcesję do UE. Dokumenty wskazują potrzebę skorelowania efektywnego zarządzania zjawiskiem migracji z odpowiednim opracowaniem polityk publicznych. Szczególnie drugi z nich koncentruje się na rozwoju polityk międzysektorowych dotyczących m.in. legalnych migracji, zarządzania granicami państwa czy kwestią przestrzegania praw człowieka. Bez wątpienia zjawisko migracji zarobkowych pomoże zmniejszyć zrównoważona polityka społeczna, obejmująca np. wdrażanie odpowiedniego modelu edukacji dla zapotrzebowania na rynku pracy.

---

<sup>10</sup> *Population aged 15 years and over, working or looking for work abroad by Country of destination, Age groups and Years*, National Bureau of Statistics, [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_03%20FM\\_\\_03%20MUN\\_\\_MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef9-947abe5b19e2](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/en/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__03%20FM__03%20MUN__MUN070/MUN070200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=d1dbf033-34ac-49e2-9ef9-947abe5b19e2) (02.09.2019).

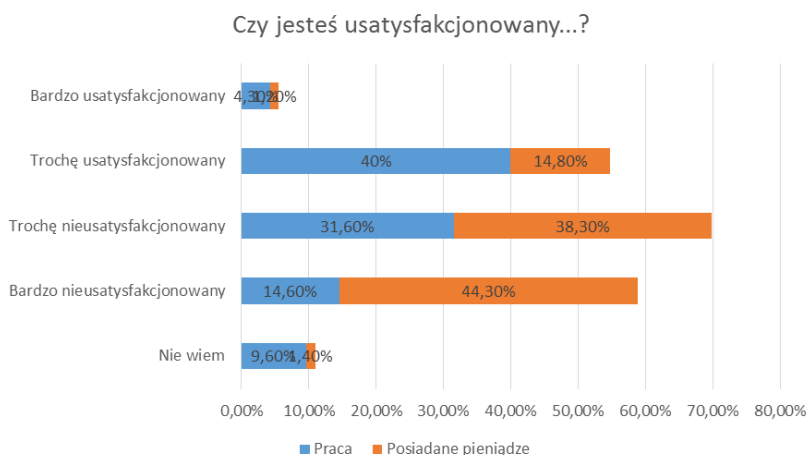
<sup>11</sup> *Money transfers from abroad to individuals via banks of the Republic of Moldova in 2017 (net settlements)*, National Bank of Moldova, <https://www.bnm.md/en/content/money-transfers-abroad-individuals-banks-republic-moldova-2017-net-settlements> (02.09.2019).

<sup>12</sup> *Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020*, [http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova\\_2020\\_proiect.pdf](http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova_2020_proiect.pdf); H O T Ă R Î R E cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020), [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96973/114865/F431749726/HG\\_Strategia%20nationala%20in%20domeniul%20migr%20si%20azilul.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96973/114865/F431749726/HG_Strategia%20nationala%20in%20domeniul%20migr%20si%20azilul.pdf) (06.09.2019).

W celu dokładniejszego zobrazowania rozwoju społeczno-ekonomicznego Mołdawii można posłużyć się wskaźnikiem *Human Development Index (HDI)*, który ocenia kraje w trzech wymiarach: standard życia, wiedza oraz długie i zdrowe życie. Dzięki *HDI* można ocenić perspektywy rozwojowe nie tylko interpretując wielkość wzrostu gospodarczego, ale uwzględniając inne istotne czynniki dla społeczeństwa np. długość życia<sup>13</sup>. W przypadku Mołdawii wskaźnik *HDI* stopniowo wzrastał w latach 2015-2017, jednak w 2018 r. wyniósł tyle samo, co rok wcześniej, czyli 0.700 (112 pozycja w rankingu *HDI*). Wartość ta stanowi najniższy rezultat ze wszystkich państw Europy Wschodniej<sup>14</sup>. Co więcej, wyższe miejsce w rankingu zajmuje np. Libia uznawana po wojnie domowej (2011) za jedno z państw kruchych. Również w percepcji społeczeństwa sytuacja społeczno-ekonomiczna Mołdawii nie wydaje się zadowalająca. Oceniając satysfakcję ze sposobu życia oraz posiadanych środków finansowych, większość respondentów Barometru Opinii Publicznej wykazywała dość dużą obojętność w kwestii oceny życia: aż 43,1% ankietowanych zaznaczyło, że ani nie są zadowoleni ani niezadowolony ze swojego życia (zauważalny jest stopniowy wzrost takiej apatii). Z kolei aż 44,3% badanych nie jest zadowolonych z posiadanych funduszy i tylko 4,3% deklaruje dużą satysfakcję z wykonywanej pracy (styczeń 2019)<sup>15</sup>.

Wykres 2

*Poziom satysfakcji Mołdawian z posiadanej pracy oraz zasobów finansowych (2019)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Republic of Moldova Public Opinion Barometer*.

<sup>13</sup> *Human Development Index (HDI)*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (10.09.2019).

<sup>14</sup> Autorka odwołuje się do podziału Wydziału Statystycznego ONZ, gdzie Europę Wschodnią tworzą następujące państwa: Białoruś, Bułgaria, Czechy, Węgry, Polska, Mołdawia, Rumunia, Rosja, Słowacja, Ukraina. Zob.: *Standard country or area codes for statistical use*, <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/overview> (10.09.2019).

<sup>15</sup> *How satisfied are you, overall, with the way you live?; How satisfied are you with...?*, Republic of Moldova Public Opinion Barometer, <http://bop.ipp.md/en/result/liniar> (10.09.2019).

Wyniki badań mołdawskiej opinii publicznej wskazują, że mimo kroków podjętych przez rząd odnośnie do np. wzrostu wynagrodzeń, społeczeństwo ocenia negatywnie kreowaną politykę wewnętrzną w zakresie budowania dobrobytu społeczeństwa.

Kolejne ważne wyzwanie stanowi problem handlu ludźmi, który łączy się z kwestią masowych migracji. Jak alarmuje Międzynarodowa Agencja ds. Migracji, w latach 2000-2017 udzieliła ona pomocy 3403 obywatelom Mołdawii, w tym 337 dzieciom, będącymi ofiarami tego procederu<sup>16</sup>. Rzeczywista skala problemu może być większa – mołdawski oddział *La Strada* podaje, że otrzymał ponad 7 tys. zgłoszeń domniemyanych ofiar handlu ludźmi (lata 2001-2019)<sup>17</sup>. Przyczyn rozkwitu tej przestępczej działalności należy szukać we wspomnianej złej sytuacji ekonomicznej Mołdawii i chęci poprawy swojej sytuacji rodzinnej dzięki pieniądзом zarobionym za granicą (ofiary) oraz wizji szybkiego wzbogacenia się (handlarze). Większość ofiar przez wiele lat stanowiły młode kobiety (w wieku 26-35 lat), które były sprzedawane m.in. do Turcji, Cypru, Czech czy Niemiec, gdzie zmuszano je do prostytucji i niewolnictwa seksualnego. W przypadku mężczyzn, największy odsetek ofiar trafia do niewolniczej pracy m.in. w Federacji Rosyjskiej czy Niemczech. Zauważalny jest też stopniowy wzrost handlu dziećmi, które w przeważającej większości zmuszane są do świadczenia usług seksualnych, w następnej kolejności do niewolniczej pracy i żebractwa. Kolejnym trendem w drugiej dekadzie XXI w. jest wzrost przypadków zmuszania ludzi do niewolniczej pracy. Niestety, ogólna liczba przypadków handlu ludźmi zwiększa się z każdym rokiem. W 2017 r. odnotowano 201 ofiar dorosłych oraz 48 dzieci, wśród dorosłych przeważał handel mężczyznami (51%, najwięcej w wieku 36-50 lat), a w przypadku młodocianych – dziewczynek (65%). Głównym krajem docelowym handlu ludźmi była Rosja, w której większość ofiar wykorzystywano do przymusowej pracy. Niewolnicza praca dominowała w ogólnym bilansie handlu obywatelami Mołdawii – aż 55% przypadków (28% – wykorzystywanie seksualne, 3% – zmuszanie do żebractwa, 4% – inne formy wykorzystania). W odniesieniu do krajów europejskich największa liczba Mołdawian była przewożona do Turcji (wszystkie w celach seksualnych), Republiki Północnego Cypru (większość wykorzystanych seksualnie) i Włoch (część zmuszona do niewolniczej pracy, część do przymusowej prostytucji)<sup>18</sup>. Co godne uwagi, aż 80% pokrzywdzonych mieszkało w obszarach wiejskich.

---

<sup>16</sup> *Preventing Trafficking and Protecting Victims in Moldova*, International Organization for Migration, <https://www.iom.int/preventing-trafficking-and-protecting-victims-moldova> (15.09.2019).

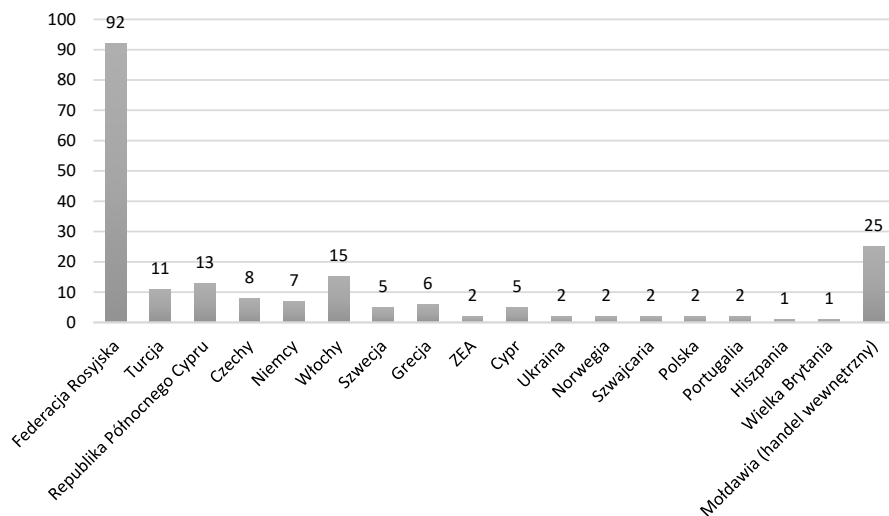
<sup>17</sup> *Trafficking in human beings*, La Strada, <http://lastrada.md/eng/trafficking-in-human-beings> (15.09.2019).

<sup>18</sup> *National Report on the Implementation of the Policy for Preventing and Combating Trafficking in Human Beings in 2017*, National Committee for Combatting Trafficking in Human Beings, [http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul\\_Naional\\_2017\\_Eng.pdf](http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul_Naional_2017_Eng.pdf) (15.09.2019).



Wykres 3

Liczba ofiar dorosłych handlu ludźmi według kraju przeznaczenia (2017)



Oprac. własne na podstawie: [http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul\\_Naional\\_2017\\_Eng.pdf](http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul_Naional_2017_Eng.pdf).

W 2017 r. odnotowano przypadki 29 dzieci wykorzystanych seksualnie (23 dziewczynki i 6 chłopców), 12 do przymusowej pracy (2 dziewczynki i 10 chłopców) oraz 7 do żebractwa (6 dziewczynek i 1 chłopiec). Należy zaznaczyć, że w przypadku handlu dziećmi dominował handel wewnętrzny (74% wszystkich przypadków)<sup>19</sup>.

Niestety, mołdawskie władze bardzo długo trwały w stagnacji nie podejmując odpowiednich kroków, aby przeciwdziałać handlowi ludźmi. Jedną z przyczyn takiej sytuacji (oprócz chronicznych problemów finansowych) było uwikłanie w proceder wielu osób powiązanych z elitami politycznymi czy wymiarem sprawiedliwości, czerpiących korzyści finansowe z tej działalności, czego implikacją był niski odsetek oskarżeń i pociągnięć do odpowiedzialności urzędników mołdawskich<sup>20</sup>. Warto podkreślić, że problem stopniowo narastał od lat 90. XX w., a dynamizacja wysiłków na rzecz zmniejszenia zjawiska handlu ludźmi oraz ochrony ofiar tego procederu nastąpiła dopiero w XXI w. Jedną z najważniejszych instytucji w tej sferze jest Narodowy Komitet ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi będący organem konsultacyjnym mołdawskiego rządu, powołanym w celu koordynowania działań na rzecz zapobiegania i zwalczania zjawiska. Do kompetencji Komitetu należy m.in. opracowywanie propozycji zmian ustawodawczych, gromadzenie i weryfikacja danych dotyczących tego procederu oraz okresowa ocena i monitorowanie wdrażania Narodowej Stra-

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> K. Całus, *op. cit.*, s. 64; *National Report on the Implementation of the Policy for Preventing and Combating Trafficking in Human Beings in 2017*, [http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul\\_Naional\\_2017\\_Eng.pdf](http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul_Naional_2017_Eng.pdf) (16.09.2019).



tegi w tym zakresie<sup>21</sup>. Najważniejszym dokumentem w tej sprawie jest Narodowa Strategia na rzecz zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi na lata 2018-2023, przyjęta 22 maja 2018 r., opisująca instytucjonalny mechanizm reagowania na problem. Wśród priorytetów w zakresie działań zapobiegających handlowi ludźmi można wymienić np. rozpowszechnianie informacji o procedurze i zwiększenie świadomości obywateli. Ponadto zauważono m.in. konieczność objęcia ochroną oraz pomocą społeczną ofiary handlu ludźmi (w szczególności rehabilitacji i reintegracji ofiar ze społeczeństwem, ochrony poszkodowanych będących świadkami podczas procesów sądowych)<sup>22</sup>. Wśród mołdawskich aktów normatywnych można również wymienić np. Ustawę nr 241-XVI w sprawie zapobiegania i zwalczania procederu handlu ludźmi (2005) czy Ustawę o ochronie świadków i innych uczestników postępowania karnego (ze zmianami z 2014 r.)<sup>23</sup>.

Należy podkreślić, że od początku XXI w. karanie i ściganie handlarzy ludźmi przynosi rezultaty. Przykładowo, w 2017 r. postępowania karne toczyło się w sprawie 163 przypadków handlu ludźmi (122 dorosłych i 41 dzieci). Porównując dane z 2016 r. należy podkreślić, iż postawienie w stan oskarżenia sprawców porwań dzieci zwiększyło się aż o 46%. Również w 2017 r. udało się zakończyć 197 spraw karnych dotyczących handlu ludźmi. Niestety, podatność na korupcję ciągle zmniejsza efektywność mołdawskich sądów, co implikuje częste stosowanie kar warunkowych i grzywien. Liczba dochodzeń w sprawie handlu ludźmi jest nadal niewspółmiernie niska z uwagi na wywieraną presję polityczną przez wysoko postawionych urzędników państwowych<sup>24</sup>.

Mołdawia otrzymuje wsparcie w zakresie zwalczania handlu ludźmi zarówno od organizacji międzynarodowych, jak i państw sojusznicznych. Jako przykład aktywności UE w tym zakresie należy wskazać objęcie Mołdawii w latach 2006-2009 programem eliminacji tego procederu za pomocą środków rynkowych, który pomógł w usunięciu luk prawnych oraz dostosowaniu prawodawstwa krajowego do europejskich standardów. Społeczność europejska przeznaczyła na ten cel 860 tys. euro<sup>25</sup>. Z kolei rząd USA przeznaczył 400 tys. USD na realizację projektu szkolenia specjalistów w zwalczaniu handlu ludźmi w Mołdawii. Został on uruchomiony 29 maja 2018 r. i będzie realizowany przez 2 lata<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> *Mission and Objectives*, <http://antitrafic.gov.md/pageview.php?l=en&idc=50&t=/National-committee-for-combating-trafficking-in-human-beings/Mission-and-objectives&> (16.09.2019).

<sup>22</sup> *National Strategy on preventing and combating trafficking in human beings for 2018-2023*, [http://antitrafic.gov.md/public/files/Strategy\\_and\\_Plan\\_antitrafic\\_ENG\\_publicat.pdf](http://antitrafic.gov.md/public/files/Strategy_and_Plan_antitrafic_ENG_publicat.pdf) (16.09.2019).

<sup>23</sup> <https://www.legislationline.org/download/id/980/file/4d9647d049007> <https://www.legislationline.org/download/id/980/file/4d9647d04900766dbf7a3a42b568.pdf> 66dbf7a3a42b568.pdf.

<sup>24</sup> V. Mosneaga, *Preventing Human Trafficking: the Republic of Moldova*, Consortium for Applied Research on International Migration, [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-32.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-32.pdf) (19.09.2019); [http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul\\_Naional\\_2017\\_Eng.pdf](http://antitrafic.gov.md/public/files/Raportul_Naional_2017_Eng.pdf).

<sup>25</sup> *Elimination of Human Trafficking from Moldova and Ukraine through Labour Market Based Measures*, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/elimination-human-trafficking-moldova-and-ukraine-through-labour-market-based-measures\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/elimination-human-trafficking-moldova-and-ukraine-through-labour-market-based-measures_en) (19.09.2019).

<sup>26</sup> *New project in fighting trafficking of human beings launched in Moldova*, State Chancellery of Republic of Moldova, <https://cancelaria.gov.md/en/content/new-project-fighting-trafficking-human-beings-launched-moldova> (21.09.2019).

## WYZWANIA POLITYCZNE

Wśród wyzwań politycznych istotnych dla władzy w Kiszyniowie na drodze akcesji do UE można wymienić trzy najważniejsze, zdaniem autorki, czynniki: endemiczną korupcję<sup>27</sup>, niestabilność systemu politycznego oraz brak kontroli całego terytorium państwa. Pierwsze z wymienionych zjawisk dotyczy wszystkich poziomów funkcjonowania mołdawskiej państwowości, również przedstawicieli elit politycznych, co sygnalizowano wyżej. Walkę z korupcją należy traktować przede wszystkim jako zadanie dla poprawnego funkcjonowania władzy i spełniania przez Mołdawię standardów demokratycznych. Według wskaźnika *Corruption Perception Index*, przyznającemu danemu państwu od 0 (najwyższy poziom korupcji) do 100 (pełna transparentność) punktów, problem korupcji w Mołdawii zwiększa się. W 2018 r. otrzymała ona 33 punkty, przez co znalazła się na 117 miejscu w rankingu. Jest to wynik gorszy od państw, w których problem korupcji jest chroniczny jak np. Bośnia i Hercegowina czy Brazylia<sup>28</sup>.

Tabela 3

*Dynamika percepcji korupcji w Mołdawii (2015-2018)*

	2015	2016	2017	2018
<i>Corruption Perception Index</i>	33	30 ↓	31↑	33↑

Oprac. na podstawie: *The Full Data Set*, Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2018>.

Najbardziej jaskrawym przykładem korupcji na wielką skalę jest przywoływana w artykule afera bankowa. Wyprowadzona kwota stanowiła 13% PKB Mołdawii, co niezaprzecalnie wstrząsnęło gospodarką państwa, a w skandal zaangażowani byli kluczowi przedstawiciele elit politycznych, co stanowi jeden z przejawów oligarchiczności tej grupy oraz sprzężenia polityki z biznesem. Takie sytuacje sprzyjają rozwojowi endemicznej korupcji. Bulwersujący dla opinii publicznej był udział w tym procederze premiera Mołdawii w latach 2009-2013 Vlada Filata. W październiku 2015 r. parlament pozbawił polityka immunitetu, aby sąd mógł zbadać jego udział w aferze. Następnie został on aresztowany przez Narodowe Centrum Antykorupcyjne. Ostatecznie w czerwcu 2016 r. stołeczny sąd uznał byłego premiera winnym nadużycia swojego urzędu oraz korupcji i skazał na 9 lat pozbawienia wolności. Ponad-

<sup>27</sup> Korupcja odnosi się do czynów, w których władza publiczna jest wykorzystywana dla uzyskania osobistych zysków w sprzeczności z obowiązującymi zasadami prawa. Takie działania jak np. pranie brudnych pieniędzy samo w sobie może nie być przejawem korupcji, jednak osoby dopuszczające się tych działań, niejednokrotnie angażują urzędników i polityków w celu realizacji czynów zabronionych, tym samym korupcja obejmuje najwyższe szczeble władzy. Więcej: A. K. Jain, *Corruption: a Review*, „Journal of Economic Surveys”, Vol. 15, Issue 1, February 2001; *Corruption and development*, „PREM Notes”, Number 4, May 1998.

<sup>28</sup> *INDEX 2018*, Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2018> (21.09.2019).

to sąd zasądził konfiskatę jego majątku oraz grzywnę w wysokości 60 tys. MDL<sup>29</sup>. Należy podkreślić, że skorumpowanie mołdawskich banków nie odnosi się tylko do tego przykładu. Mołdawskie banki były zaangażowane w aferę korupcyjną związaną z praniem w Europie Wschodniej pieniędzy pochodzących z Federacji Rosyjskiej, dzięki czemu zalegalizowano ok. 20 mld USD (2011-2014). Jak podaje *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, kierownicy procederu stworzyli fałszywe długi niektórych fikcyjnych spółek w celu uzyskania pieniędzy, a następnie mołdawski wymiar sprawiedliwości nakazywał spłacenie należności rosyjskiej firmie na kontrolowane przez sąd konto. W przypadku Mołdawii, rachunki te obsługiwał *Moldindconbank*. Firmy posiadające długi miały również konta w tym banku. Po przenieśnięciu rosyjski kapitał szacowany łącznie na ok. 8 mld USD został od razu wycofany z mołdawskich kont i wysyłany w różne miejsca świata<sup>30</sup>.

Oczywiście nie należy zapominać, iż obok „wielkiej korupcji”, funkcjonują mechanizmy, z którymi codziennie stykają się Mołdawianie, stanowiące poważne wyzwanie dla poprawnego funkcjonowania państwa i budowy zaufania obywateli do władz i służb publicznych. W 2012 r. aż 37% osób wskazywało, że osobiście miało styczność z tym zjawiskiem, natomiast roczna kwota wydawana przez obywateli na łapówki wynosi ok. 730 mln MDL<sup>31</sup>. Wśród najbardziej skorumpowanych grup społecznych Mołdawianie wymieniają m.in. policjantów, lekarzy, celników i sędziów<sup>32</sup>. Jak dowodzą badania przeprowadzone przez analityków z *Institute for Public Policy*, obywatele Mołdawii jako główną przyczynę występowania tego zjawiska wskazują niewłaściwie stosowane przepisy prawne (32%)<sup>33</sup>. Korupcja w życiu codziennym jest niezwykle powszechna i chociaż społeczeństwo jest świadome jej naganności, to często z uwagi na słabą dostępność usług w sektorze publicznym, propozycja łapówki w zamian za załatwienie sprawy np. szybszego terminu wizyty u lekarza bądź też zdania egzaminu, wychodzi od strony korumpującej, co wskazuje, iż korupcja traktowana jest jako stały i nieodłączny element życia społecznego w Mołdawii.

Korupcja na tak szeroką skalę zdecydowanie zaburza przestrzeganie standardów demokratycznych oraz zasad transparentności zarówno w życiu politycznym, jak i w biznesie. W celu przybliżenia działalności antykorupcyjnej państwa do europejskich standardów opracowano Krajową strategię na rzecz uczciwości i walki z korupcją na lata 2017-2020. W dokumencie wyodrębniono 6 ogólnych celów działań antykorupcyjnych: odstraszanie, poprawa, etyka, ochrona, transparentność i edukacja. Cele szczegółowe w ramach tych zagadnień znajdują się w tabeli poniżej:

---

<sup>29</sup> D. Castro, *Moldova: Former PM Sentenced in Billion-Dollar Bank Fraud Case*, Organized Crime and Corruption Reporting Project, <https://www.occrp.org/en/daily/5424-moldova-former-pm-sentenced-in-billion-dollar-bank-fraud-case> (21.09.2019).

<sup>30</sup> *The Russian Laundromat Exposed*, Organized Crime and Corruption Reporting Project, <https://www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed/> (21.09.2019).

<sup>31</sup> K. Całus, *op. cit.*, s. 65.

<sup>32</sup> Republic of Moldova Public Opinion Barometer, Institute for Public Policy, <http://bop.ipp.md/en/result/bar> (22.09.2019).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Tabela 4

*Cele działań antykorupcyjnych w Moldawii w myśl Strategii Antykorupcyjnej na lata 2017-2020*

Cel ogólny	Uszczegółowienie – przykłady
Odstraszenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzmocnienie agend antykorupcyjnych i wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• Sektory docelowe podatne na działania korupcyjne</li> <li>• Zwiększenie kontroli źródeł finansowania partii</li> </ul>
Poprawa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skoncentrowanie się na odzyskaniu aktywów pochodzących z działań korupcyjnych</li> <li>• Zapewnienie odszkodowań ofiarom korupcji</li> <li>• Rekompensata szkód wyrządzonych na rzecz interesu państwa</li> </ul>
Etyka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementacja standardów etycznych w aktywności parlamentarnej i rządowej</li> <li>• Konsolidacja agend antykorupcyjnych i wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• Etyka w biznesie i w środowisku NGO's</li> </ul>
Ochrona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwiększenie ochrony praw człowieka przez wyeliminowanie przyczyn korupcji</li> </ul>
Transparentność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych</li> <li>• Powszechny dostęp do danych dotyczących źródeł finansowania partii politycznych</li> <li>• Zapewnienie przejrzystości w zakresie akcjonariuszy spółek oraz ich fundatorów</li> </ul>
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kształcenie młodzieży, urzędników służby publicznej oraz przedsiębiorców w duchu nietolerancji dla działalności korupcyjnej</li> </ul>

Oprac. na podstawie: *National Integrity and Anticorruption Strategy for the Years 2017-2020*.

Osiągnięcie wyznaczonych celów ma opierać się na harmonijnej kooperacji odpowiedzialnych za walkę z korupcją: parlamentu; rządu, sektora publicznego i administracji lokalnej; organów wymiaru sprawiedliwości i agend antykorupcyjnych; Centralnej Komisji Wyborczej i partii politycznych; Trybunału Obrachunkowego; adwokatury; sektora prywatnego; społeczeństwa obywatelskiego i mediów<sup>34</sup>. Warto też wspomnieć o Planie na rzecz niezbędnych reform (2016), który zakładał m.in. wzmocnienie instytucji będących gwarantem praworządności i demokracji poprzez walkę z korupcją<sup>35</sup>. Ponadto Mołdawia jest sygnatariuszem wielu umów i traktatów na rzecz zwalczania korupcji np. Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy też członkiem Grupy Państw Przeciwko Korupcji (*GRECO*). *GRECO* wezwała Kiszyniów w 2016 r. do skuteczniejszego wdrażania przepisów antykorupcyjnych w odniesieniu do sędziów, prokuratorów i parlamentarzystów, zasygnalizowano takie kluczowe problemy jak np. niespójne stosowanie polityki antykorupcyjnej czy brak niezależności instytucji<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> *National Integrity and Anticorruption Strategy for the Years 2017-2020*, [http://www.networkforintegrity.org/file/2017/11/MD\\_National-integrity-and-anticorruption-strategy-2017-2020-.pdf](http://www.networkforintegrity.org/file/2017/11/MD_National-integrity-and-anticorruption-strategy-2017-2020-.pdf) (22.09.2019).

<sup>35</sup> Zobacz: *Moldova's Priority Reform Action Roadmap – Key measures until 31 July 2016*, AA/DCFTA in the Republic of Moldova, <https://dcfta.md/uploads/0/images/large/moldova-s-priority-reform-action-roadmap-key-measures-until-31-july-2016.pdf> (22.09.2019).

<sup>36</sup> K. Rahman, *Moldova: Overview of corruption and anti-corruption with a focus on the healthcare and procurement sectors*, Anti-Corruption Resource Centre, <https://www.u4.no/publications/moldova-overview-of-corruption-and-anti-corruption> (22.09.2019).

Kolejne wyzwanie stanowi niestabilność ośrodka władzy i podatność systemu politycznego na kryzysy. Źródła tego zjawiska są wielorakie, obejmują m.in. brak wyznaczonego kierunku geopolitycznego rozwijania polityki zagranicznej, akceptowanego przez wszystkie opcje polityczne; niedostateczne zakorzenienie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy, czego negatywną implikacją są m.in. już wspomniane oligarchiczność i korupcja. W tym kontekście warto posłużyć się danymi z corocznego raportu *Freedom House* pt. *Freedom in the World*, w którym stan demokracji i wolności na świecie oceniany jest w oparciu o monitorowanie zapewniania i ochrony przez ośrodek władzy danego państwa podstawowych wolności obywatelskich i praw politycznych. Państwa są oceniane w skali od 1 (najwyższy poziom wolności) do 7 (brak wolności). Mołdawia otrzymała w 2019 r. 3,5 punktu i określana jest jako państwo „częściowo wolne”. Szczegółne zastrzeżenia wskazywane są w sferze respektowania praw politycznych, gdzie Kiszyniów otrzymał mniej punktów niż jeszcze rok temu. Wskazywano naruszenia w postaci np. uzyskiwania funduszy na prowadzenie kampanii wyborczej od podmiotów zewnętrznych przez Partię Socjalistyczną, oligarchiczność struktur politycznych powiązanych z biznesem, co szkodzi politycznej odpowiedzialności elit, niedoreprezentowane polityczne mniejszości narodowych oraz bariery społeczne na drodze do większej aktywności kobiet w życiu politycznych<sup>37</sup>.

Brak w pełni przyswojonych wzorców mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy wzmacniających Republikę powoduje niezwykle podatność systemu politycznego na kryzysy uniemożliwiające efektywną realizację obranej linii politycznej. Warto zaakcentować, że oprócz sprzężenia z biznesem struktur politycznych, procesy decyzyjne w Mołdawii niejednokrotnie obnażają słabość polityczną państwa. Co godne przypomnienia, w latach 2009-2012 ze względu na brak porozumienia sił w parlamencie nie udało się obsadzić urzędu prezydenta Mołdawii. Jedną z charakterystycznych cech mołdawskiej sceny politycznej jest silny antagonizm ideowy między frakcjami politycznymi. W latach 2014-2019 parlament zdominowany przez ugrupowania proeuropejskie z Sojuszem na rzecz Integracji Europejskiej na czele zdynamizował starania akcesyjne, czego owocem było podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE. Jednocześnie piastujący od 2016 r. urząd prezydenta Igor Dodon, wywodzący się z prorosyjskiej Partii Socjalistycznej, konsekwentnie identyfikował jako strategicznego sojusznika Mołdawii Federację Rosyjską, starając się wzmocnić więzy kooperacyjne z tym państwem<sup>38</sup>. Ścieranie się dwóch przeciwstawnych wizji orientacji geopolitycznej państwa było tłem kolejnego kryzysu politycznego spowodowanego paraliżem decyzyjnym na najwyższych szczeblach władzy w 2019 r.

W lutym 2019 r. odbyły się wybory parlamentarne w Mołdawii, w których zwycięstwo odniosła Partia Socjalistyczna, jednak nie udało się jej uzyskać większości

---

<sup>37</sup> *Freedom in the World 2019: Moldova*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/Moldova> (22.09.2019).

<sup>38</sup> Zob.: A. Miarka, *Stosunki moldawsko-rosyjskie w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2018, nr 9(1), s. 129-141.

bezwzględnej w parlamencie. Ze względu na wspomniane głębokie różnice światopoglądowe, pozostałe partie nie wyrażały chęci zawarcia koalicji z prorosyjskim ugrupowaniem przeciwstawiającym się kontynuacji prozachodniego kursu Mołdawii. Zgodnie z zapisami mołdawskiej konstytucji, organ ustawodawczy musi w ciągu 90 dni powołać rząd, a w wypadku niepowodzenia prezydent może rozwiązać parlament i ogłosić ponowne wybory (art. 85 ust.1<sup>39</sup>). Również Trybunał Konstytucyjny Mołdawii orzekł, że jeżeli nie uda się powołać rządu w ciągu 3 miesięcy od zatwierdzenia wyników wyboru, muszą odbyć się nowe wybory parlamentarne. Ostatecznie 8 czerwca 2019 r. udało się stworzyć rząd koalicyjny (w skład koalicji weszła Partia Socjalistyczna oraz proeuropejski blok *ACUM*), jednak decyzja zapadła dzień po terminie przewidzianym w konstytucji. Rząd został zatwierdzony przez parlament, jednak Trybunał Konstytucyjny uznał tę decyzję za niezgodną z prawem<sup>40</sup>. Decyzją Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca z uwagi na nierozwiązanie parlamentu, Igor Dodon został tymczasowo zawieszony w sprawowaniu urzędu, a na pełniącego obowiązki prezydenta mianowano premiera Pavla Filipa, który natychmiast rozwiązał parlament i wyznaczył datę przedterminowych wyborów na 6 września. W odpowiedzi Dodon ogłosił uchylenie dekretu Filipa wskazując na jego niezgodność z konstytucją<sup>41</sup>. Doprowadziło to do swoistej dwuwładzy w Mołdawii: równolegle funkcjonowały dwa gabinety. Z jednej strony rząd Filipa, uznawany przez Trybunał, z drugiej – nowy rząd koalicyjny, powstały na drodze kończącego wielomiesięczny impas porozumienia socjalistów z blokiem *ACUM*, na czele którego stanęła Maia Sandu. Ostatecznie kryzys został zażegnany 14 czerwca, kiedy gabinet Filipa podał się do dymisji<sup>42</sup>. W świetle chaosu politycznego w Mołdawii należy wątpić w przygotowanie ośrodka władzy jako wiarygodnego partnera dla innych państw do włączenia do struktur unijnych.

Nie należy też zapominać o braku pełnej kontroli władz nad całym terytorium Mołdawii. Spornym terytorium jest Naddniestrze. Na skutek konfliktu separatystycznego z 1992 r. (tzw. wojna pięciomiesięczna)<sup>43</sup>, funkcjonuje ono *de facto* jako niezależny od władz w Kiszyniowie podmiot pod oficjalną nazwą Naddniestrzańska Repu-

<sup>39</sup> Конституция Республики Молдова от 29.07.1994, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2> (25.09.2019).

<sup>40</sup> Judgment on the Constitutional Review of the Decrees of the President of the Republic of Moldova of 8 June 2019 on the nomination of the candidate to the office of Prime Minister of the Republic of Moldova and on the appointment of the Government of the Republic of Moldova, [https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h\\_15\\_2019\\_112a\\_2019\\_eng.pdf](https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_15_2019_112a_2019_eng.pdf) (25.09.2019).

<sup>41</sup> A. Tanas, *Moldovan president suspended, snap election called as crisis deepens*, „Reuters”, <https://www.reuters.com/article/us-moldova-politics/moldovan-president-suspended-snap-election-called-as-crisis-deepens-idUSKCN1TA06Q> (25.09.2019); *Председатель ЦИК о досрочных выборах: Мы выскажемся об этом позже*, „Point.md”, <https://point.md/ru/novosti/politika/predsdatel-tsik-o-dosrochnykh-vyborakh-my-vyskazhemsia-ob-etom-pozzhe> (25.09.2019).

<sup>42</sup> *Moldova's Pavel Filip government announces resignation*, „TASS: Russian News Agency”, <https://tass.com/world/1063904> (25.09.2019).

<sup>43</sup> Więcej na temat wojny mołdawsko-naddniestrzańskiej (1992): Н. Бабилунга, Приднестровье: шаги истории, Тирасполь 2015; М. Lubicz-Miszewski, *Geneza, przebieg i próby przewyciężenia*



blika Mołdawska (NRM), charakteryzujący się wszelkimi atrybutami państwowości (m.in. posiada własne organy państwowe, siły zbrojne i kreuje politykę zagraniczną), chociaż uznawany jest przez społeczność międzynarodową jako integralna część Mołdawii. Przyczyny tego wewnątrzpaństwowego sporu są złożone, przede wszystkim akcentuje się różnice tożsamości między mieszkańcami Naddniestrza a pozostałymi obywatelami Mołdawii. Większość ludności tego regionu odznacza prorosyjskość i samoidentyfikacja jako części „Rosyjskiego świata” (ros. *Русский мир*), czyli wspólnoty narodów nadzorowanej przez Rosję, którą spajają m.in. wspólne dzieje historyczne, występowanie licznej mniejszości rosyjskiej, resentymenty radzieckie, język (dominacja języka rosyjskiego), religia (prawosławie), kultura i tradycje<sup>44</sup>. Potwierdzają to wypowiedzi czołowych polityków naddniestrzańskich np. prezydenta parapaństwa Wadima Krasnosielskiego, który podczas wystąpienia na forum rosyjskich rodaków „Razem z Rosją” (2018) wskazywał, że Naddniestrze oraz Rosję łączy głębokie więzy historyczne, kulturowe i narodowościowe. Podobnie jak Rosję, Naddniestrze zamieszkuje wiele narodowości, które harmonijnie egzystują i rozwijają się będąc pełnoprawnymi elementami „Rosyjskiego świata”. Co istotne, w optyce prezydenta historycznie oraz prawnie mołdawska państwowość nigdy nie obejmowała terytorium regionu<sup>45</sup>. Tyraspolscy decydenci oraz społeczność zamieszkująca Naddniestrze postrzegają Mołdawię jako państwo, z którym należy ułożyć stosunki dobrosąsiedzkie, nie widząc potrzeby reintegracji.

Bezsprzecznie wydatna pomoc militarna Federacji Rosyjskiej dla naddniestrzańskich separatystów w toku wojny (zaangażowanie 14. Armii stacjonującej w okolicach Benderów) przyczyniła się znacząco do ich sukcesu, a obecnie Moskwa stanowi czynnik warunkujący przetrwanie tego parapaństwa w dotychczasowym kształcie. Po pierwsze, Rosja udziela Naddniestrzu wydatnego wsparcia finansowego w ramach dotacji celowych oraz subwencji energetycznych, wzmacniając jego bezpieczeństwo ekonomiczne oraz społeczne<sup>46</sup>. Po drugie, na mocy porozumienia pokojowego kończącego wojnę naddniestrzańsko-mołdawską, na terytorium parapaństwa pozostały

---

*konfliktu o Naddniestrze*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 3; Н. В. Бабилунга, Б. Г. Бомешко, П. М. Шорников, *Государственность Приднестровья: Истоми и еавпоменность*, Бендеры 2007.

<sup>44</sup> Zobacz: M. Suslov, „Russian World”: *Russia's Policy towards its Diaspora*, „Notes de l’Ifri” 103, 2017 s. 12-14, l’Institut Français des Relations Internationales, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/suslov\\_russian\\_world\\_2017.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/suslov_russian_world_2017.pdf) (28.09.2019).

<sup>45</sup> *Доклад Президента ПМР Вадима Красносельского на международном форуме российских соотечественников «Вместе с Россией» на тему «Приднестровье – составная часть Русского мира: текущая ситуация и перспективы развития»*, Официальный сайт Президента Приднестровской Молдавской Республики, <http://president.gospmr.org/prezident/vistupleniya-i-obrascheniya/doklad-prezidenta-pmr-vadima-krasnoseljskogo-na-mejdunarodnom-forume-rossijskih-sootchestvennikov-vmeste-s-rossiey-na-temu-pridnestrovje-sostavnaya-chastj-russkogo-mira-tekuschaya-situatsiya-i-perspektivi-razvitiya.html> (28.09.2019).

<sup>46</sup> Zobacz: A. Miarka, *Stanowisko Polski wobec oddziaływania Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo Mołdawii*, w: M. Lakomy, M. Stolarczyk i in. (red.), *Stosunki Polski z mocarstwami w drugiej dekadzie XXI wieku*, Katowice 2016, s. 232-233.



rosyjskie siły zbrojne, posiadające status sił pokojowych<sup>47</sup>, a Moskwa jest kluczowym mediatorem w toczących się negocjacjach mających doprowadzić do ostatecznego uregulowania statusu Naddniestrza. Obecnie format negocjacji pokojowych ma postać 5+2: strony konfliktu (Mołdawia, Naddniestrze), mediatorzy (Federacja Rosyjska, Ukraina, KBWE/OBWE) oraz obserwatorzy (USA i UE). Rosja wspiera politykę Naddniestrza zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, gdyż podmiot ten stanowi dogodnie instrumentarium oddziaływania na politykę Mołdawii. Utrudnia tym samym władzom w Kiszyniowie intensyfikację starań o akcesję do struktur unijnych i zatrzymuje je w rosyjskiej strefie oddziaływania, co jest strategicznym celem wielkomocarstwowej polityki Moskwy względem Mołdawii<sup>48</sup>. W przypadku podejmowania przez kiszyniowską administrację działań przybliżających Mołdawię do UE, jak np. wspomiane podpisanie umowy stowarzyszeniowej (2014), rosyjska narracja akcentuje brak zgody na taki krok ludności Naddniestrza, która czuje się częścią „Rosyjskiego świata” i nie chce partycypować w zachodniej organizacji. Podobnie w przypadku potencjalnego zrzeczenia się przez Mołdawię statusu państwa pozablokowego i dynamizacji starań o członkostwo w *NATO*, minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow akcentował, iż Naddniestrze będzie miało „pełne prawo do samodzielnego decydowania o swojej przyszłości”<sup>49</sup>.

Poważne problemy związane z integralnością Mołdawii są dostrzegane przez decydentów politycznych. Warto jednak podkreślić, że toczące się negocjacje były wielokrotnie zawieszane i wznawiane, a ich skuteczność jest ograniczona. Mimo zabiegów społeczności międzynarodowej nie udało się wypracować koncepcji spełniającej oczekiwania stron. Mołdawia podejmuje działania ograniczające wpływ Rosji na niezależność Naddniestrza, czego przykładem jest przygotowanie projektu rezolucji (we współpracy m.in. Rumunią, Ukrainą i Gruzją) wzywającej Moskwę do przyspieszenia usuwania sił zbrojnych oraz uzbrojenia z obszaru Mołdawii, wskazując, że alokacja obcych sił zbrojnych na jej terytorium stanowi naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej państwa<sup>50</sup>. Projekt został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w czerwcu 2018 r. Formowanie spójnego stanowiska wobec kwestii naddniestrzańskiej jest ograniczone z uwagi na antagonizmy elit politycznych oraz brak spójnej wizji rozwoju polityki państwa, co zdecydowanie osłabia oddziaływanie mołdawskich

<sup>47</sup> Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова, Москва, 21 июля 1992 г., Российский миротворец., <http://www.peacekeeper.ru/ru/?action=view&id=89&module=pages> (28.09.2019).

<sup>48</sup> Więcej na temat zależności łączących Naddniestrze i Rosję, stanowiących przeszkodę do reintegracji Mołdawii i tym samym partycypacji w UE: A. Miarka, *Stosunki mołdawsko-rosyjskie...*; A. Miarka, *Spoleczny wymiar bezpieczeństwa Naddniestrza w drugiej dekadzie XXI wieku*, [W:] A. Rumianowska, A. Fordoński i in. (red.), *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze lokalnym i ogólnopaństwowym*, Płock 2018, s. 75-92.

<sup>49</sup> Москва пригрозила признать право Приднестровья на независимость, Информационная служба «Века», <https://wek.ru/moskva-prigrozila-priznat-pravo-pridnestrovyu-na-nezavisimost> (28.09.2019).

<sup>50</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 22 июня 2018 года, 72/282. Полный и безоговорочный вывод иностранных вооруженных сил с территории Республики Молдова, Генеральная Ассамблея, <https://undocs.org/ru/A/RES/72/282> (28.09.2019).

zabiegów na Naddniestrze. Bezspornie można zauważyć niedostateczną adaptację instrumentarium mającego wzmocnić atrakcyjność wizji reintegracji Naddniestrza z Mołdawią w odbiorze naddniestrzańskiego społeczeństwa.

#### KONKLUZJE

Pomimo tego że Mołdawia poczyniła bardzo ważny krok przybliżający ją do realizacji strategicznego celu członkostwa w UE, czyli podpisała umowę stowarzyszeniową i stopniowo wdraża wspólnotowe standardy w różnych dziedzinach życia społecznego, to bezspornie należy wskazać, że przed mołdawskimi władzami stoi jeszcze wiele nierozwiązanych problemów, stanowiących barierę przed szybką akcesją. Strukturalne słabości gospodarki, liczne problemy społeczne takie jak: odpływ wykwalifikowanych pracowników do innych państw z uwagi na niskie pensje i niesatysfakcjonujący poziom życia czy handel ludźmi na dużą skalę, w połączeniu z niestabilnością ośrodka władzy, niejednokrotnie uwikłanego w afery korupcyjne oraz nieposiadającego pełnej kontroli nad całym terytorium państwa, bezspornie dowodzą, że Kiszyniów jeszcze nie spełnia wszystkich standardów, którymi musi odznaczać się każde państwo członkowskie UE. Dopiero gdy mołdawskie władze efektywnie zaczną reagować na opisane w artykule wyzwania, Mołdawia będzie mogła wzmocnić UE we wszystkich wymiarach współpracy. Przeprowadzone przez autorkę badania potwierdzają prawdziwość postawionej hipotezy.

Ponadto należy podkreślić, że realizacja niezbędnych reform nie zakończy się sukcesem bez wsparcia społeczności międzynarodowej, dlatego UE powinna umacniać więzy kooperacyjne z Mołdawią np. w ramach Partnerstwa Wschodniego, gdyż obecny poziom współpracy wydaje się, w świetle przeprowadzonych badań, niewystarczający. Szczególnie pomocne byłoby przygotowanie warunków rynkowych zwiększających wielkość mołdawskiego eksportu do państw europejskich, co pozytywnie wpłynęłoby także na społeczny odbiór starań rządu o członkostwo Mołdawii w UE. Kolejnym zadaniem europejskiego partnera, umożliwiającym rozwiązanie kluczowego problemu politycznego państwa, byłoby śmielsze przyjęcie roli mediatora w negocjacjach zmierzających do uregulowania statusu Naddniestrza, aby korzystnie oddziaływać na percepcję mieszkańców tego regionu np. budując współpracę ekonomiczną uniezależniającą Tyraspol od rosyjskiej pomocy finansowej. Dobrym kierunkiem europejskiego wsparcia byłaby też pomoc techniczna w zakresie reform demokratyzujących życie polityczne państwa, aby działania mołdawskich decydentów implikowały głębokie reformy systemowe, a nie jedynie fasadowe zmiany. Z perspektywy atrakcyjności kooperacji dwustronnej dla UE można zaakcentować m.in. wzmocnienie bezpieczeństwa granic Wspólnoty poprzez ustabilizowanie obszaru w jej bezpośrednim sąsiedztwie oraz poszerzenie strefy wpływów przy jednoczesnym ograniczeniu projekcji mocarstwowości Federacji Rosyjskiej w Europie Wschodniej. Zmniejszenie rosyjskiego oddziaływania na Mołdawię pozwoli decydentom politycznym kreować asertywną politykę zagraniczną efektywnie realizującą żywotne interesy państwa.

Przede wszystkim bez ustabilizowania mołdawskiego systemu politycznego oraz opracowania kompromisowego kształtu polityki, akceptowalnego dla wszystkich opcji, szybka akcesja Kiszyniowa do UE wydaje się nieosiągalna. Trudność w przygotowaniu jej spójnych fundamentów tkwi w odpowiednim połączeniu przeciwstawnych oczekiwań najważniejszych sojuszników Mołdawii oraz krajowych sił politycznych wspierających odmienne kierunki geopolityczne rozwoju państwa: europejski i prorosyjski. Pożądane zrównoważenie tych relacji z pewnością przyczyni się do zainicjowania konstruktywnego dialogu między partiami, który wpłynie na realizację polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej przez ośrodek władzy w Kiszyniowie. Ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację wewnętrzną w Mołdawii należy z uwagą analizować dalszą aktywność mołdawskich władz w zakresie implementacji wzorców europejskich.

**Mgr Agnieszka Miarka**, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (agnieszka.miarka@us.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Mołdawia, migracje, korupcja, niestabilność władzy, problemy ekonomiczne

**Keywords:** Moldova, migration, corruption, instability of the authorities, economic problems

#### ABSTRACT

*The aim of the article is to identify and characterize the most important challenges facing Moldova in the context of the dynamic process of its accession to the European Union (EU) in the second decade of the 21st century. The research hypothesis of the article is as follows: Moldova's rapid participation in the EU is hindered by many vital internal problems which must be solved by the centre of power in Chisinau. In this context, the answers to the following research questions seem to be very important:*

- *What economic and social challenges does Moldova have to face?*
- *What political challenges does Moldova have to address?*
- *How do the Moldovan authorities respond to these challenges?*

*The author divided the challenges into two categories: economic and social challenges on the one hand, and political challenges on the other. This division was inspired by the Copenhagen Criteria adopted by the European Council in 1993, which are a set of criteria that must be met by a state in order to be accepted into the European Community. In the case of the first group of challenges, the following phenomena were distinguished and presented as the most important: the economic weakness of the state, the problem of labour migrations, the issue of human trafficking. Among the policy challenges, corruption, instability of the authorities and the lack of full control over the territory of the state were presented. In the course of the research, methods and techniques characteristic of political sciences were used, among others: analysis of documents, secondary analysis of quantitative research, deduction. Due to the subject of the article, the events of the second decade of the 21st century were considered as priorities.*