



Integracja Mołdawii z UE w świetle narastającego kryzysu rozszerzenia na wschód

Jakub Pieńkowski, Tomasz Żornaczuk

W raporcie z listopada br. Komisja Europejska wskazuje, że Mołdawia w ostatnim roku poczyniła znaczący postęp na drodze do członkostwa w Unii. Dlatego rekomenduje otwarcie rozmów w trzech z sześciu kłastrów negocjacyjnych. Nie jest to jednak możliwe wskutek blokady przez Węgry integracji europejskiej Ukrainy, którą Unia traktuje wraz z Mołdawią jako tandem w negocjacjach akcesyjnych. Powoduje to, że polityka rozszerzenia od 2025 r. jest w kryzysie także we wschodnim wymiarze.

Pozytywna ocena KE. Komisja po raz pierwszy w raporcie na temat postępów Mołdawii potwierdziła spełnienie przez nią warunków do podjęcia faktycznych rozmów w trzech z sześciu dziedzin negocjacyjnych – tzw. kłastrów (łącznie zawierają one 33 rozdziały). Pierwszy klaster dotyczy spraw fundamentalnych (najistotniejszych z punktu widzenia praworządności), w tym sądownictwa i praw człowieka oraz wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, a także gospodarki rynkowej. W rozmowach o członkostwie UE otwiera negocjacje w tych dziedzinach jako pierwsze, a rozdziały ich dotyczące zamyka jako ostatnie. KE zaleca otwarcie rozmów także w ramach klastra drugiego (rynek wewnętrzny) i szóstego (stosunki zewnętrzne).

Jednocześnie Komisja motywuje Mołdawię do dalszych działań. Oczekuje od niej spełnienia warunków potrzebnych do zarekomendowania Radzie otwarcia do końca roku także trzech pozostałych kłastrów: trzeciego (konkurencyjność i wzrost), czwartego (zielona agenda i połączenia) i piątego (zasoby, rolnictwo i spójność). Co więcej, KE zapewnia, że 2028 r., wskazywany przez władze Mołdawii jako termin zamknięcia negocjacji akcesyjnych, jest realistyczny pod warunkiem przyspieszenia przez nie tempa reform.

Mołdawia czwarty rok jest formalnie na drodze do UE. We wrześniu br. KE zakończyła wobec tego państwa proces tzw. screeningu, czyli badania zgodności jego prawa z unijnym. Mołdawia – razem z Ukrainą – formalnie rozpoczęła negocjacje akcesyjne od czerwca 2024 r. [Status kandydata oba państwa uzyskały w czerwcu 2022 r.](#) Wniosek

o członkostwo w Unii Mołdawia złożyła wraz z Gruzją w marcu 2022 r., kilka dni po tym, jak uczyniła to Ukraina tuż po rosyjskiej agresji.

Blokada rozszerzenia UE na wschód. KE już wcześniej sygnalizowała możliwość otwarcia przez Mołdawię pierwszego klastra. W styczniu 2025 r., przesyłając Radzie pierwszy raport ze screeningu w zakresie spraw fundamentalnych, wyraziła nadzieję na zwołanie w kwietniu pierwszej konferencji akcesyjnej i tym samym jego otwarcie. Komisję wspierała w tych zamiarach m.in. Polska, sprawująca wówczas prezydencję w Radzie UE.

Do otwarcia rozmów z Mołdawią nie doszło z powodu postawy Węgier. Wprawdzie popierają one mołdawskie starania, ale wetują postępy akcesyjne Ukrainy. Choć przez lata nieprzychylność wobec niej uzasadniały rzekomym łamaniem przez nią praw mniejszości węgierskiej, a następnie także tym, że integracja Ukrainy z UE oznaczałaby zagrożenie wciągnięciem Unii i Węgier w wojnę z Rosją, w ostatnich miesiącach argumentują wprost, że miałyby to szkodliwy wpływ na gospodarkę węgierską i unijną. Rząd Viktora Orbána powołuje się przy tym na „konsultacje narodowe” w postaci niewiążącego referendum z czerwca 2025 r., w którym 95% uczestników sprzeciwiło się akcesji Ukrainy.

Tymczasem, choć zgodnie z zasadami polityki rozszerzenia każde państwo ubiegające się o członkostwo powinno osiągać postępy integracyjne na podstawie indywidualnych dokonań, Unia, kierując się praktyką z Bałkanów (powiązania

Macedonii Północnej i Albanii), nieformalnie traktuje kandydatury Ukrainy oraz Mołdawii jako tandem. Od węgierskiej blokady z lutego br., która nastąpiła po wydaniu przez KE na początku br. opinii dotyczącej otwarcia kłastrów, wśród państw członkowskich trwają dyskusje o zasadności rozdzielania tych kandydatur (*decoupling*). Po [wrześniowych wyborach w Mołdawii](#) zanikł argument, że za taką potrzebą przemawia [ryzyko porażki sił zorientowanych na integrację z UE](#). W mocy pozostaje zaś argument przeciw: niektóre państwa członkowskie (zwłaszcza kraje bałtyckie, Czechy, ale także Niemcy, Francja i Polska) wskazują, że wyizolowanie zablokowanej Ukrainy w procesie rozszerzenia byłoby sukcesem prorosyjskiej polityki Węgier. Jednocześnie sama Mołdawia formalnie nie zabiega o rozdzielanie, prawdopodobnie z obawy przed reakcją władz Ukrainy, które wskazują, że UE zaakceptowała mołdawski wniosek o członkostwo wyłącznie dlatego, że towarzyszył ukraińskiemu.

Paraliż rozszerzenia UE na wschód w obliczu niejednoznacznych nastrojów społecznych przed wyborami w Mołdawii był powodem zwołania przez [Unię pierwszego szczytu z tym państwem w lipcu br.](#) Spotkanie w Kiszyniowie służyło bowiem zademonstrowaniu wsparcia dla integracji europejskiej Mołdawii, w tym wyrażeniu nadziei na realne rozpoczęcie negocjacji. Tym samym miało na celu [podtrzymanie pronijnych nastrojów w jej społeczeństwie](#). Widocznym dla mieszkańców Mołdawii skutkiem wzmacniania relacji z UE miały być z kolei potwierdzone wtedy plany włączenia kraju do Jednolitego Obszaru Płatności w Euro (SEPA), co nastąpiło w październiku br., a także zniesienia od 2026 r. opłat za roaming w Unii dla mołdawskich abonentów. Wcześniej UE zwoływała takie szczyty tylko z dużymi partnerami – Ukrainą czy Turcją – albo z grupą państw Bałkanów Zachodnich.

Wyzwania nowego proeuropejskiego rządu. Powołany po wyborach [rząd Alexandru Munteanu](#) z proeuropejskiej Partii Działania i Solidarności (PAS) prezentuje się jako ten, który „poprowadzi Mołdawię do Europy”. Aby uwiarygodnić ten przekaz, premier zapowiada dymisję, jeśli do 2028 r. nie przygotuje kraju do akcesji. W jego rządzie stanowiska zachowali politycy odpowiedzialni w poprzednim gabinecie za ten proces – Mihai Popșoi, wicepremier i minister spraw zagranicznych, a także Cristina Gherasimov, wicepremier ds. integracji europejskiej i główna negocjatorka z UE. By wzmocnić efektywność ich wysiłków, faktycznie kierująca PAS prezydent Maia Sandu ustanowiła stanowisko swojego specjalnego wysłannika ds. europejskich i partnerstw strategicznych, na które powołała Nicu Popescu, byłego szefa MSZ, mającego dobre kontakty z instytucjami UE i państwami członkowskimi.

Najważniejszym zadaniem nowego rządu będzie zdynamizowanie gospodarki, która od lat jest pogrążona w kryzysie. Ma temu sprzyjać efektywne wykorzystanie

1,9 mld euro dotacji i preferencyjnych pożyczek z [ustanowionego w lutym br. przez UE Instrumentu na rzecz Reform i Wzrostu dla Mołdawii](#) (dla porównania budżet kraju na 2025 r. wynosi 4,4 mld euro, zaś łączna pomoc z Unii przez ostatnie 10 lat – 3,5 mld euro) na infrastrukturę transportową, energetyczną i społeczną, a także pomoc dla firm. Wprawdzie rząd zrewidował tegoroczną prognozę wzrostu PKB z 2% do 1,3%, ale zapowiada, że dzięki temu instrumentowi do 2028 r. wzrost osiągnie 5% rocznie, co ma pomóc zniwelować lukę rozwojową między Mołdawią i UE.

Munteanu zamierza dokończyć przedłużającą się reformę wymiaru sprawiedliwości, niezbędną do walki z korupcją i układami oligarchicznymi pozostałymi [po trwających do 2019 r. rządach Władz Plahotniuca](#). Kluczowym elementem reformy – na co zwraca uwagę także raport KE – jest ukończenie weryfikacji uczciwości sędziów i prokuratorów. Munteanu zapowiada również niepopularną społecznie strukturalną reformę administracji państwowej i samorządów (Mołdawia – bez Naddniestrza – dzieli się na 32 *raiony* i ok. 850 małych, w znacznej części niewydolnych gmin), koniecznej dla efektywnego zarządzania krajem.

Wnioski. Raport KE potwierdził gotowość Mołdawii do faktycznego rozpoczęcia rozmów o członkostwie w UE, a jedyną przeszkodą dla otwarcia kłastrów jest węgierska blokada negocjacji akcesyjnych Ukrainy. Niezdolność Unii do przezwyciężenia tego problemu – mimo spełnienia warunków przez państwa kandydujące – naraża na dalszy szwank wiarygodność UE i polityki rozszerzenia w społeczeństwie mołdawskim i innych państw kandydujących. Tylko jasna perspektywa akcesji może bowiem zapewnić utrzymanie ich determinacji do dalszych – niejednokrotnie doraźnie dotkliwych – reform, które mają dostosować funkcjonowanie ich państw do standardów europejskich. Dotychczasowa skuteczność węgierskiego weta oznacza, że po blokadach rozszerzenia na Bałkanach ze strony [Francji w 2019 r.](#), a następnie [Bułgarii w 2020 r.](#) polityka ta od 2025 r. jest w kryzysie także w wymiarze wschodnim.

Wobec braku zgody na rozdzielanie ukraińsko-mołdawskiego tandemu w negocjacjach akcesyjnych instytucje i większość państw członkowskich widzą szansę na odblokowanie rozszerzenia UE na wschód w ewentualnej zmianie rządu na Węgrzech po wyborach parlamentarnych zaplanowanych na kwiecień 2026 r. Jeśli do tego nie dojdzie, sprzyjające rozszerzeniu państwa UE ponownie staną przed wyborem między kontynuowaniem blokady przy ryzyku spadku poparcia społecznego w Mołdawii dla jej integracji europejskiej – czy nawet zmiany rządu na mniej sprzyjający tej idei – a rozdzieleniem jej i Ukrainy na drodze do UE (w analogicznym przypadku Macedonii Północnej i Albanii ostatecznie po niemal czterech latach trwania w tandemie i tak nastąpił podział).