Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 13.11.2026 www.osw.waw.pl

Mołdawia przed Ukrainą na ścieżce akcesyjnej do UE

Kamil Całus, Kacper Sienicki

9 listopada komisarz UE ds. rozszerzenia Marta Kos wygłosiła w parlamencie Mołdawii przemówienie, w którym zapowiedziała, że wkrótce Kiszyniów otrzyma pozytywną ocenę spełnienia tzw. kryteriów tymczasowych dotyczących praworządności (*Interim Benchmark Assessment Report*, IBAR). Otworzy mu to drogę do zamykania rozdziałów negocjacyjnych. 4 listopada Komisja Europejska (KE) opublikowała doroczny pakiet rozszerzeniowy (*Enlargement Package*), do którego po raz pierwszy dołączono tzw. mapy drogowe dla czterech najbardziej zaawansowanych w negocjacjach kandydatów – Czarnogóry, Albanii, Mołdawii i Ukrainy – wyznaczające konkretne cele na najbliższy rok.

Według nich w 2027 r. Mołdawia miałaby zamknąć nawet 25 z 35 rozdziałów, co pozwoliłoby na zakończenie rozmów akcesyjnych na początku 2028 r. Ukraina ma natomiast w tym samym okresie zamknąć siedem z 33 rozdziałów. Ocena obu państw jest pozytywna, lecz w przypadku Ukrainy KE odnotowała wyraźne spowolnienie tempa reform. Kijów może spełnić kryteria IBAR w pierwszej połowie 2027 r., lecz jedynie pod warunkiem realizacji reform dotyczących praworządności. Odmienne oceny de facto oznaczają rozejście się ścieżek akcesyjnych obu krajów, które od 2022 r. zmierzały do UE w jednym pakiecie i w zbliżonym tempie.

Ukraina: wysokie noty mimo spowolnienia reform

W raporcie poświęconym Ukrainie KE podniosła ocenę jej przygotowania do członkostwa w dziewięciu z 33 rozdziałów negocjacyjnych – najwięcej od rozpoczęcia procesu akcesyjnego. Wynika to przede wszystkim z dostosowania ustawodawstwa krajowego do *acquis*. Jednocześnie dynamika reform w poszczególnych obszarach osłabła w porównaniu z ub.r. – przyspieszenie odnotowano jedynie w sześciu rozdziałach, a w ośmiu ich tempo spadło. Dobre lub bardzo dobre postępy Kijów poczynił w 10 rozdziałach.

Względnie pozytywną ocenę za miniony rok Kijów zawdzięcza nie tyle własnym działaniom, ile przychylności Brukseli, która zabiegała o to, by nie stawiać Ukrainy w złym świetle. KE uwzględniła bowiem w ocenie także zmiany legislacyjne wprowadzone po 1 września, czyli już po okresie objętym raportem. Zaliczyła ponadto postępy osiągnięte od 2022 r. Nie oznacza to jednak pobłażliwości wobec Kijowa – raport wyraźnie sygnalizuje, że postęp w trzech z pięciu rozdziałów najważniejszego klastra 1 (*Fundamentals*) – dotyczących sądownictwa i praw podstawowych (rozdział 23), sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (24) oraz zamówień publicznych (5) – jest przede wszystkim zasługą niezależnych instytucji antykorupcyjnych i społeczeństwa obywatelskiego, a nie reformatorskiej determinacji władz. Organy, takie jak Narodowe Biuro Antykorupcyjne, mimo prób ograniczania ich autonomii oraz nacisków ze strony struktur siłowych, *skutecznie*

prowadziły śledztwa w sprawie przestępstw popełnionych na najwyższych szczeblach władzy. KE podkreśliła zarazem, że należy zagwarantować im trwałą niezależność i wzmocnić ich zdolności instytucjonalne.

Zaproponowana przez KE mapa drogowa dla Ukrainy, zgodnie z którą Kijów rozpoczęłby zamykanie rozdziałów negocjacyjnych jeszcze w czerwcu 2027 r., wydaje się zbyt optymistyczna. Warunkiem jest bowiem pełna realizacja reform zawartych w IBAR – KE zamierza je wesprzeć za pomocą wspólnej grupy zadaniowej (*task force*) i liczy, że Kijów uzyska pozytywną ocenę najpóźniej w maju. Ukraiński rząd z kolei deklaruje, że kryteria spełni już w marcu, a do połowy roku zamknie siedem rozdziałów. Niemniej skala zaległości jest ogromna – według szacunków Ukraińskiego Centrum Polityki Europejskiej od czerwca zrealizowano zaledwie ok. 20% przekazanych przez KE kryteriów tymczasowych. Dotyczą one przede wszystkim reformy wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją, do których przeprowadzenia brakuje woli politycznej, nawet mimo *uzależnienia od ich realizacji unijnego finansowania dla Ukrainy*.

Mołdawia: przyspieszenie na kruchych fundamentach

Raport poświęcony Mołdawii jest najkorzystniejszy spośród dotychczasowych, czyli wydanych od 2023 r. W 25 z 33 ocenianych rozdziałów KE odnotowała „dobry" postęp, a w jednym (polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony) – „bardzo dobry". Kluczowe znaczenie ma stwierdzenie „bardzo znaczących postępów" w spełnianiu kryteriów tymczasowych dotyczących praworządności, co otwiera Kiszyniowowi drogę do zamykania rozdziałów – według mapy drogowej dziewięciu w pierwszej i 16 w drugiej połowie 2027 r.

Wysoka ocena Mołdawii wynika głównie z sukcesów w harmonizacji prawa krajowego do *acquis*, lecz postępy w jego implementacji są wyraźnie wolniejsze. Dotyczy to zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości. Weryfikacja (*vetting*) objęła co prawda już m.in. wszystkich sędziów sądów apelacyjnych i prezesów sądów pierwszej instancji, a dzięki pięciu nowym nominacjom Sąd Najwyższy osiągnął kworum. Wciąż jednak obsadzonych jest w nim tylko 12 z 20 stanowisk. Żaden z sędziów kolegiów antykorupcyjnych nie został jeszcze zweryfikowany, a w przypadku prokuratorów specjalizujących się w przestępczości zorganizowanej proces ten pozostaje na bardzo wczesnym etapie. Procedura wywołała przy tym falę rezygnacji, a większości powstałych wakatów dotychczas nie uzupełniono, co wydłuża postępowania. Mimo wzrostu liczby aktów oskarżenia Kiszyniów nadal ma trudności z przekładaniem śledztw na prawomocne wyroki.

KE wskazała też problemy związane ze stylem rządzenia Partii Działania i Solidarności (PAS). Krytycznie odniosła się do pośpiesznego i pozbawionego konsultacji przyjęcia nowych zasad wyboru zagranicznych członków komisji weryfikujących m.in. sędziów i prokuratorów. Zgłosiła także zastrzeżenia do kodeksu o organizacji parlamentu, który m.in. zakazuje deputowanym zmiany przynależności klubowej. Bruksela odnotowała również niedostateczny dialog większości rządzącej z opozycją: PAS często ignoruje projekty opozycji, a jej wnioski o zmianę porządku obrad regularnie odrzuca.

Raport zwraca też uwagę na złą kondycję aparatu państwowego i gospodarki mołdawskiej, od których zależą zarówno zdolność do wdrażania reform, jak i ich polityczna trwałość. Odsetek wakatów w służbie cywilnej przekracza 20%, a deficyt budżetowy ma wzrosnąć z 3,9% PKB w 2025 r. do ok. 6% w 2026 r. Słaba gospodarka i wysokie koszty życia uderzają w popularność kursu proeuropejskiego, a tym samym w poparcie dla rządzącej PAS.

Perspektywy: wspólny pakiet, różne prędkości

Tempo negocjacji z Mołdawią będzie w coraz większym stopniu zależeć od jej sytuacji wewnętrznej. Prawdopodobne zawirowania przed wyborami lokalnymi w 2027 r. mogą spowolnić niepopularną reformę samorządową, a harmonogram zamykania 25 rozdziałów w ciągu roku najbardziej obciąży niewielką, zmagającą się z brakami kadrowymi administrację. Wdrożenie najbardziej kosztownych rozdziałów (środowisko, energetyka, transport) utrudni przy tym brak dostępu do funduszy przedakcesyjnych i według rządu przerzuci ciężar niezbędnych inwestycji na budżet i sektor prywatny.

Wymowne jest pominięcie w raporcie kwestii Naddniestrza. Poza ogólną deklaracją poparcia dla pokojowego uregulowania konfliktu i konstatacją, że rząd „zintensyfikował wysiłki" na rzecz reintegracji regionu, KE nie sformułowała żadnych zaleceń w tej sprawie. Choć UE konsekwentnie deklaruje – by nie dać Moskwie narzędzia pozwalającego de facto zablokować akcesję – że nierozwiązany konflikt nie jest przeszkodą na drodze Mołdawii do członkostwa, to kwestia Naddniestrza pozostaje poważnym wyzwaniem. Po pierwsze, może posłużyć za pretekst państwom niechętnym rozszerzeniu, zwłaszcza na etapie zamykania negocjacji i ratyfikacji traktatu akcesyjnego, gdy będzie wymagana zgoda wszystkich stolic. Po drugie, rodzi problemy czysto techniczne, które mogą kolidować z niektórymi zapisami zawartymi w rozdziałach negocjacyjnych.

Brak kontroli Kiszyniowa nad regionem uniemożliwia m.in. stosowanie na całym terytorium państwa unijnych przepisów w zakresie kontroli celnej i granicznej, nadzoru nad jakością i bezpieczeństwem produktów oraz nad sektorem finansowym. Akcesja przed faktyczną reintegracją wymagałaby opracowania specjalnych ram prawnych oraz instytucjonalnych (podobnych do tych, jakie przyjął przed wejściem do UE Cypr), ale rząd dotychczas nie podjął faktycznych prac w tym kierunku.

Dla Ukrainy raport i mapa drogowa stanowią ostrzeżenie i wyznaczają władzom konkretne zadania. Należy do nich przyspieszenie reform dotyczących praworządności, sądownictwa i organów ścigania. Najbliższe miesiące będą testem szczerości deklaracji prezydenta Wołodymyra Zełenskiego i mobilizacji obozu władzy. Bez reform z klastra *Fundamentals*, koniecznych do uzyskania pozytywnej oceny IBAR, dalsze postępy Ukrainy będą nierealne. Ponadto ewentualne kolejne afery korupcyjne będą osłabiać gotowość państw europejskich do utrzymywania pomocy finansowej i wojskowej, a tym samym ograniczać zdolność Ukrainy do dalszego oporu.

Przedstawione przez KE dokumenty unaoczniają dystans dzielący Ukrainę od pozostałych państw najbardziej zaawansowanej czwórki, w tym Mołdawii. Oba państwa od czerwca br. *otworzyły po cztery z sześciu klastrów negocjacyjnych* i zdaniem KE spełniają warunki otwarcia do końca roku dwóch pozostałych – obejmujących m.in. ochronę środowiska, energetykę i transport (klaster 4) oraz rolnictwo, politykę spójności i budżet (klaster 5). Komisja liczy, że nastąpi to jeszcze w tym roku. Obie stolice deklarują też, że chcą zakończyć rozmowy akcesyjne w 2028 r.: Kiszyniów – na jego początku, a Kijów – do końca.

O ile jednak KE określiła w raporcie cel Mołdawii jako „ambitny, lecz osiągalny", to termin proponowany przez Ukrainę nazwała jedynie „ambitnym", zaznaczając, że jego dotrzymanie wymaga przyspieszenia reform. Bruksela nadal formalnie unika mówienia o rozdzieleniu (tzw. *decoupling*) obu państw, by nie wysyłać negatywnego sygnału państwu powstrzymującemu rosyjską agresję. Z tego powodu stara się nie oddzielać wyraźnie obu

kandydatów i utrzymać Kijów w tej samej grupie co Kiszyniów, nawet za cenę opóźnienia postępów tego ostatniego.