



Natalia KHOMA 

Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, Wydział Filozofii, Ukraina

Roman KORDOŃSKI 

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Nauk Społecznych, Olsztyn, Polska

## Spółeczeństwo obywatelskie Mołdawii: ocena funkcjonowania w latach 2016–2018

**Civil Society of Moldova:  
Assessment of Functioning During 2016–2018**

• **Abstrakt** •

Artykuł przedstawia wybrane elementy sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii w latach 2016–2018. W państwie tym, które powstało w 1991 roku w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, struktury społeczeństwa obywatelskiego nadal napotykać liczne trudności, które mają zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny charakter. Do najważniejszych czynników wewnętrznych należą przede wszystkim: społeczna bierność i deficyt pogłębionej komunikacji na linii władza – organizacje pozarządowe, natomiast czynnikiem zewnętrznym jest promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego w ramach integracji europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Mołdawia; społeczeństwo obywatelskie; organizacje pozarządowe; trzeci sektor

• **Abstract** •

The article presents selected elements of the civil society in Moldova during 2016–2018. In the state, which was established in 1991 as a result of the Soviet Union collapse, the structures of civil society faced numerous difficulties, of both internal and external nature. The most important internal factors are social passiveness and deficit of in-depth communication between authority and non-governmental organizations, while the external factor is a promotion of the idea of civil society as a part of European integration.

**Keywords:** Moldova; civil society; non-governmental organizations; third sector

Analizując zagadnienie demokratyzacji Mołdawii, warto podkreślić, że wątek ten niejednokrotnie był poruszany w anglojęzycznych pracach badawczych. Badania podstawowe to dzieło Andrew Foxalla *A "Captured State": Moldova Between Russia and the West* („Państwo schwytane”: Mołdawia między Rosją a Zachodem), w którym autor analizuje cechy tła politycznego Mołdawii z punktu widzenia współczesnej geopolityki (Foxall, 2017). Theodor Tudoroiu ocenia Mołdawię w kategoriach państwa „schwytanego” przez oligarchów (Tudoroiu, 2015, s. 655–678). Tę myśl rozwijają Cristina Gherasimov (Gherasimov, 2017, 2018) i Ryan Knight (Knight, 2018). Angelina Dobrowolska zwraca uwagę na problemy formalnych i nieformalnych instytucji mołdawskiej polityki w kontekście badań nad demokratycznym ukierunkowaniem Mołdawii (Dobrowolska, 2015, s. 339–350; 2017, s. 136–153). Kamil Całus bada społeczeństwo obywatelskie w kontekście procesów posttotalitarnej transformacji Mołdawii (Całus, 2016). Mihael Ajder charakteryzuje mołdawskie społeczeństwo obywatelskie jako „nieoliberalne”, mające ograniczone możliwości wpływania na politykę Mołdawii (Ajder, 2018, s. 40–47). Tę myśl rozwijają Dumitru Sliusarenco i Ion Foltea (Sliusarenco, Foltea, 2018, s. 48–54). Należy zwrócić uwagę, że wspomniani badacze wskazują ograniczone możliwości mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego pomimo pojawienia się nowych regulacyjno-prawnych mechanizmów jego działalności (Macrinici, 2018; Macrinici, Chirtoacă, 2018). Ponadto w badaniach zwracają uwagę na problem finansowania mołdawskich organizacji pozarządowych jako na jedną z przeszkód w ich skutecznym funkcjonowaniu (Neicovcen, Vidaicu, Cioaric, 2016). Z kolei w literaturze przedmiotu w języku mołdawskim publikacji jest znacznie mniej (np. Braha, 2011).

Podstawą metodologiczną badań jest historyczny neoinstytucjonalizm. Wychodząc z założenia, że społeczeństwo obywatelskie jest wieloskładnikową, nieformalną instytucją polityczną, która składa się z licznych stowarzyszeń, sieci powiązań itp., postrzegane jest ono jako system instytucji i procesów funkcjonujących w określonych warunkach społeczno-politycznych. Takie podejście jest zgodne z myślą jednego z twórców teorii społeczeństwa obywatelskiego – G.W.F. Hegla – który zdefiniował społeczeństwo obywatelskie jako system instytucji i relacji, sferę zaspokożenia interesów i potrzeb jednostki.

Artykuł przedstawia wybrane elementy sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii w latach 2016–2018. Został podzielony na dwie części. W części pierwszej przedstawiono cechy Mołdawii w kontekście transformacji postsowieckiej, w drugiej zaś wyzwania dla funkcjonowania mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego. Podstawową tezę artykułu jest stwierdzenie, że organizacje pozarządowe w Mołdawii muszą poprawić swoją komunikację ze społeczeństwem.

Autorzy dowodzą, że komunikacja między administracją publiczną i społeczeństwem obywatelskim ma kluczowe znaczenie w procesie integracji z Unią Europejską (dalej: UE).

## Cechy Mołdawii w kontekście transformacji postsowieckiej

Mołdawia nadal mierzy się z szeregiem problemów, mniej lub bardziej typowych dla krajów postsowieckich Europy Środkowo-Wschodniej (dalej: EŚW). Według A. Foxalla kraj ten stanął w obliczu niemal największych wyzwań postradzieckiej transformacji (Foxall, 2017). Pomimo podpisania układu stowarzyszeniowego z UE (27.06.2014) Mołdawia zmagą się z licznymi problemami spowodowanymi m.in. jednoczesnym przebywaniem w strefie wpływów zarówno Zachodu, jak i Federacji Rosyjskiej.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że:

- 1) przez dłuższy czas Mołdawia była uważana za najbiedniejszy kraj w Europie (co prawda, w 2018 r. Ukraina stała się najbiedniejszym państwem według kryterium PKB *per capita*. Mołdawia 133 miejsce – 2694,469\$, Ukraina – 134 miejsce – 2656,01\$)<sup>1</sup>;
- 2) problem stwarza także państwo Naddniestrzańska Republika Mołdawska, nieuznawane na arenie międzynarodowej<sup>2</sup>;
- 3) jest to pierwszy postradziecki kraj, który w wyniku mechanizmu wyborczego przywrócił partię komunistyczną (Komunistyczną Partię Republiki Mołdawii) do władzy: w latach 2001–2009 ta siła polityczna miała większość parlamentarną;
- 4) otrzymując pomoc od UE, Mołdawia nie wdraża europejskich standardów dobrych rządów, a także nie przeprowadza oczekiwanych reform;
- 5) elita polityczna Mołdawii sięga do mechanizmów korupcyjnych w celu ukształtowania ekonomicznego, prawnego i politycznego systemu państwa (według Indeksu Percepcji Korupcji Mołdawia zajmuje 117 miejsce ze 180 – 33/100 punktów; Corruption Perceptions Index, 2018).

<sup>1</sup> Podobnie, średnie wynagrodzenie w drugim kwartale 2018 roku, w Mołdawii stanowiło 375,82\$ (6369,8 MDL), na Ukrainie – 325,53\$ (8529 UAH). Zob. MFW, 2018.

<sup>2</sup> Naddniestrze, Pridniestrowie, oficjalnie: Naddniestrzańska Republika Mołdawska – państwo nieuznawane ze stolicą w Tyraspolu, obejmujące tereny położone na lewym brzegu Dniestru oraz prawobrzeżne miasto Bendery (Tighina). Jest to pas ziemi o długości około 200 km i średniej szerokości około 12–15 km. Jest uznawane wyłącznie przez Abchazję i Osetię Południową. Na arenie międzynarodowej Naddniestrze jest traktowane jako region autonomiczny Mołdawii, jej integralna część. Zob. Solak, 2014, s. 97–98.

Taki scenariusz rozwoju może prowadzić do pozostawienia Mołdawii na peryferiach zachodniego systemu gospodarczego i politycznego, bez realnych perspektyw na przystąpienie do UE w najbliższej przyszłości. Obecnie Mołdawia nie jest krajem kandydującym do członkostwa w UE<sup>3</sup>, jej eurointegracji nie można również rozpatrywać jako wyraźnej i nieodwracalnej, zwłaszcza że 12 października 2018 roku Parlament Mołdawii przełożył głosowanie nad projektem ustawy dotyczącej wprowadzenia zmian do konstytucji, które zawierają integrację europejską jako cel strategiczny tego państwa, a 18 października 2018 roku nie przyjął tego zapisu w trakcie głosowania. W związku z tym można twierdzić, że Mołdawia w wyborze kierunku eurointegracji jest niestabilna. Ponadto, wzmocnienie prorosyjskich nastrojów w tym państwie negatywnie wpływa na rozwój integracji Mołdawii z UE<sup>4</sup> (Jagland, 2015).

W sondażu przeprowadzonym przez Center of Sociological Investigations and Marketing CBS AXA 80% respondentów stwierdziło, że Mołdawia zmierza w niewłaściwym kierunku. Tylko 2,9% respondentów wskazało, że są zadowoleni ze swojej sytuacji gospodarczej, przy czym 83,5% jest niezadowolonych. Badania wykazują wysoki poziom nieufności do partii politycznych („dbają jedynie o własne interesy”) i organów państwowych („które są nieskuteczne w zwalczaniu nielegalnego biznesu i innych sprawach”). Na tym tle 28% respondentów w wieku 19–26 lat wyraziło chęć opuszczenia terytorium Mołdawii (*Young Moldova*, 2017, s. 4–5).

Według sondażu przeprowadzonego przez Międzynarodowy Instytut Republikański (IRI) 89% obywateli Mołdawii uważa, że państwem tym kieruje, we własnym interesie, wąska grupa osób (International Republican Institute, 2017). Według badań przeprowadzonych przez Instytut Polityki Publicznej 62,4% respondentów wskazało wzrost tendencji do ustanawiania niedemokratycznego reżimu w Mołdawii (Public Policies Institute, 2016).

---

<sup>3</sup> 21 października 2018 roku Przewodniczący parlamentu Mołdawii Andrian Candu ogłosił, że Mołdawia nie planuje ubiegać się o członkostwo w UE, przynajmniej w pierwszej połowie 2019 roku. Oczywiście jest, że los dalszych perspektyw integracji europejskiej zależy w szczególności od wyników następnych wyborów parlamentarnych w 2019 roku.

<sup>4</sup> Igor Dodon jest przewodniczącym największej opozycyjnej Partii Socjalistów i w trakcie kampanii wyborczej obiecał, że w wypadku wygranej doprowadzi do rozwiązania umowy stowarzyszeniowej Mołdawii z Unią Europejską. Zamiast na eurointegrację stawia on na zacieśnienie współpracy z Moskwą i przyłączenie się kraju do sztandarowego integracyjnego projektu Władimira Putina – Unii Eurazjatyckiej. Zob. *Dwowladdia w Mołdowi*, 2017.

## Wyzwania dla funkcjonowania mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego

Społeczeństwo obywatelskie Mołdawii jest młode. Proces jego kształtowania rozpoczął się faktycznie wraz z uzyskaniem niepodległości, chociaż – podobnie jak w innych państwach EŚW – przed rokiem 1990 zdobyło już pewne doświadczenie w interakcji grupowej. Na obecny stan mołdawskiego „trzeciego sektora” wpłynęła zależność tych ziem od Imperium Osmańskiego, Austro-Węgier, Imperium Rosyjskiego, Rumunii, a także ZSRR. Wiele lat podporządkowania nie mogło nie wpłynąć na charakterystykę kultury politycznej Mołdawian. W okresie ZSRR przejawy dobrowolnej inicjatywy były szczególnie napiętnowane, w związku z tym wśród obywateli utrwalił się nawyk szukania rozwiązań problemów przy najmniejszym wysiłku, co prowadzi do zakorzenienia się nieprzejrzystych mechanizmów, m.in. korupcji.

W latach 2016–2018 zauważalny stał się szereg problemów związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego: złożoność zapewnienia stabilności finansowej organizacjom pozarządowym (Neicovcen, Vidaicu, Cioaric, 2016, s. 6–7); trudności we współpracy z organami władzy; słabość kooperacji obywateli i inne (Vandor, Traxler, Millner, Meyer, 2017, s. 232). Mołdawskie organizacje pozarządowe nieustannie spotykają się z presją wywieraną przez urzędników państwowych i struktur związanych z partią rządzącą, w tym media, blogerów i „internetowych trolli”. Badacze D. Sliusarenco i I. Foltea podkreślają wzrost nieliberalnej części społeczeństwa obywatelskiego Mołdawii (Sliusarenco, Foltea, 2018, s. 48–54). Wśród działań organizacji pozarządowych następuje recesja, w szczególności z powodu ataków na aktywistów (*Declaration*, 2017b).

Zgodnie ze stanem na marzec 2018 roku Ministerstwo Sprawiedliwości w Mołdawii zarejestrowało 11 tys. organizacji pozarządowych<sup>5</sup>, z czego 9,2 tys. to stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, pozostałe zaś to organizacje religijne. Na terytorium nieuznawanego na arenie międzynarodowej państwa – Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawii<sup>6</sup> funkcjonuje 2364 organizacji pozarządowych. Mimo dużej liczby organizacji pozarządowych wiele z nich jest nieefektywnych lub istnieje tylko „na papierze” (podobna tendencja jest charakterystyczna dla wielu krajów). Należy zwrócić uwagę na trudności w pozyskaniu informacji do-

<sup>5</sup> Wzrost liczby mołdawskich organizacji pozarządowych w ostatnich latach jest znikomy. Na przykład pod koniec 2016 roku zarejestrowano 10 772 organizacje.

<sup>6</sup> Funkcjonowanie organizacji pozarządowych na terytorium tzw. Naddniestrzańskiej Republiki Mołdowy jest poważnie utrudnione przez presję sił bezpieczeństwa na demokratycznie nastawiony „trzeci sektor”.

tyczącej mołdawskiego „trzeciego sektora”: chociaż rządowa strona internetowa (<http://date.gov.md>) jest regularnie aktualizowana, to jednak oprócz oficjalnych danych dotyczących instytucji państwowych nie zawiera panoramicznej wizji mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego, nie podaje też informacji o dynamice jego rozwoju. Dwie informacyjne strony internetowe – [www.civic.md](http://www.civic.md) oraz [www.ong.md](http://www.ong.md) – dostarczają nieco szerszych informacji o aktorach społeczeństwa obywatelskiego Mołdawii.

Indeks Transformacji opracowany przez Fundację Bertelsmanna na lata 2015–2018 pokazuje, że samoorganizacja społeczna w Mołdawii pozostaje na niskim poziomie. Zdecydowana większość organizacji pozarządowych znajduje się w stolicy; w mniejszym stopniu są one reprezentowane w miastach Bielce i Komrat (*Bertelsmann Stiftung's Transformation Index – BTI*, 2018). Niewielka liczba organizacji działających na rzecz społeczeństwa obywatelskiego może mieć stałych, opłacanych pracowników; wsparcie techniczne ich działalności jest mocno ograniczone (*The 2016 CSO Sustainability Index*, s. 160). Tylko 25% organizacji jest aktywnych w znacznej mierze (Vandor, Traxler, Millner, Meyer, 2017, s. 232).

Sieciowe interakcje społeczne w Mołdawii na ogół nie są silne. Natomiast rozwinęły się sieć relacji „klient–patronat” i korupcja systemowa. Nieliczni obywatele uczestniczą w pracach „trzeciego sektora” (ok. 4%; Lutsevych, 2013, s. 4), wspierając finansowo jego projekty. Ponad 80% ludności Mołdawii nie wie, czym są organizacje pozarządowe i jakie są ich funkcje (Lutsevych, 2013, s. 7). Z badań wynika, że Mołdawianie właściwie nie dostrzegają inicjatyw publicznych i niechętnie angażują się w działania zbiorowe. Jest wiele powodów takiej sytuacji, lecz główna przyczyna tkwi w braku zaufania do inicjatyw publicznych, którego źródło należy szukać w czasach komunizmu. Poziom zaufania społecznego do instytucji społeczeństwa obywatelskiego często jest nawet niższy niż do formalnych instytucji władz, skompromitowanych skandalami korupcyjnymi: tylko 23,6% mołdawskich respondentów w ankiecie wskazało zaufanie do „trzeciego sektora” (*The 2016 CSO Sustainability Index*, s. 166). Kolejne badania, przeprowadzone w celu określenia Indeksu Transformacji opracowanego przez Fundację Bertelsmanna, wykazywały jeszcze niższy poziom zaufania publicznego do organizacji pozarządowych: tylko 14,6% Mołdawian wskazało, że ufają im całkowicie lub w znacznej mierze, a prawie 64% im nie ufa (*Bertelsmann Stiftung's Transformation Index – BTI*, 2018). Za przejaw pozytywnych zmian można uznać jedynie to, że młode pokolenie Mołdawian jest bardziej otwarte w stosunku do „trzeciego sektora”.

Problemu słabości społeczeństwa obywatelskiego Mołdawii upatrywać należy w tym, że znaczna część organizacji pozarządowych powstała nie jako wyraz wewnętrznych potrzeb społeczeństwa, lecz jako odpowiedź na propozycję zachod-

nich funduszy. W związku z tym rozwój sieci członkowskiej nie był priorytetem takich organizacji; spora ich część stała się (według najbardziej krytycznych szacunków) biernymi konsumentami pomocy w rozwoju demokracji, a nie siłą napędową demokratycznych zmian. Przywódcy takich organizacji pozarządowych, „mimo tego, że mają dostęp do przywódców rządowych i zachodnich donacji, aby wpływać na politykę publiczną, to w rzeczywistości są dalecy od ogółu społeczeństwa” (Lutsevych, 2013). Można nawet mówić o bardziej elitarnym niż narodowym charakterze mołdawskich organizacji pozarządowych, których działalność finansowana jest z zagranicy, dzięki czemu możliwe stało się zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu do realizacji konkretnych projektów.

Wydaje się, że mołdawskie organizacje pozarządowe otrzymują granty i pracują z ekspertami, ale nie ze zwykłymi obywatelami, których można dołączyć do pewnych inicjatyw. W związku z tym obywatele są wyobcowani od „trzeciego sektora”. Problem ten jest jednak charakterystyczny nie tylko dla Mołdawii, ale dla większości krajów postradzieckich. Przedstawiciele organizacji pozarządowych są postrzegani przez społeczeństwo i media raczej jako indywidualni eksperci, a nie jako reprezentanci interesów określonych grup społecznych. Większość organizacji publicznych pozostaje niezauważona przez ogół społeczeństwa; mają słabą komunikację, wiele z nich nawet nie ma profilów w sieciach społecznościowych lub są one ubogie w treści. Niewątpliwie nikłe wsparcie informacyjne osłabia organizacje pozarządowe. Ponadto Mołdawianie zaczęli postrzegać członków organizacji pozarządowych jako „łowcy grantów”, i to nie tylko z powodu propagandy państwowej (*2013 CSO Sustainability Index*, 2014, s. 142–150).

W 2010 roku została utworzona Rada Narodowa (The National Participation Council, <http://www.cnp.md/>) jako główna platforma dialogu i współpracy między rządem a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Jednak była ona przez dłuższy okres bezczynna i jedynie od niedawna niektóre jej działania stały się zauważalne (przede wszystkim w części kompetencji ekspertyzy projektów uchwał<sup>7</sup>). Pojawia się wrażenie, że rząd mołdawski nie widzi w organizacjach pozarządowych partnerów, a zatem nie uważa, by szersze konsultacje z „trzecim sektorem” były użyteczne. Większość najwyższych urzędników Mołdawii raczej nie darzy szacunkiem organizacji pozarządowych. Prawdopodobnie podstawą takiego podejścia jest przekonanie, że organizacje pozarządowe mają słabą bazę społeczną i wsparcie. I to pomimo tego, że w Mołdawii wśród najwyższych urzędników można znaleźć przykłady takich, którzy rozpoczęli swoją karierę polityczną właśnie jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>7</sup> Obejmuje przedstawicieli niektórych organizacji pozarządowych. Zob. *Reprezentanți CNP*, 2010.

Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na kształtowanie polityki mołdawskiej pozostaje ograniczony. W wielu przypadkach projekty ustaw zainicjowanych przez organizacje pozarządowe we współpracy z rządem są zatwierdzane przez parlament z istotnymi zmianami w porównaniu z pierwotną wersją projektu. Regulacje parlamentarne nie przewidują jasnych przepisów dotyczących konsultacji społecznych w sprawie projektów aktów prawnych angażujących społeczeństwo obywatelskie (Macrinici, 2018).

Należy zauważyć, że bezpośrednie wsparcie sektora prywatnego organizacji pozarządowych w Mołdawii jest niewielkie; ustawodawstwo nie motywuje podmiotów gospodarczych do różnych form działalności charytatywnej. W rzeczywistości źródła utrzymania mołdawskich organizacji pozarządowych zależą głównie od finansowania zagranicznego<sup>8</sup>. W ostatnich latach mołdawski parlament przyjął szereg inicjatyw legislacyjnych, które potencjalnie miałyby wzmocnić pozycję społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności ustawy „o przydziale 2% podatku od dochodów osób fizycznych” oraz „o przedsiębiorczości społecznej”. Pierwszy z tych aktów prawnych można postrzegać jako krok w kierunku zapewnienia organizacjom pozarządowym finansowej stabilności<sup>9</sup>. Przewiduje on dla osób fizycznych i prawnych prawo do przekazania 2% podatku od dochodów korporacyjnych organizacjom pozarządowym. W Mołdawii mechanizm ten zaczął działać dopiero od 1 stycznia 2017 roku w odniesieniu do dochodów uzyskanych w 2016 roku. W pierwszym roku działania tego mechanizmu zostały zarejestrowane 484 organizacje *non profit*, które chciały skorzystać z tego źródła finansowania (co stanowi mniej niż 5% ogólnej liczby zarejestrowanych organizacji pozarządowych). Spośród nich 302 organizacje (62%) w 2017 roku otrzymały takie wsparcie. W pierwszym roku działania ustawy 21 204 podatników (czyli 11% ogólnej liczby podatników) wykorzystało swoje prawo w celu wspierania organizacji pozarządowych, a łączna kwota darowizn przekroczyła 210 tys. Euro (Macrinici, Chirtoacă, 2018, s. 4). Pomimo progresywnego charakteru „mechanizmu 2%” można przypuszczać,

---

<sup>8</sup> W 2015 roku z powodu kryzysu politycznego w Mołdawii i braku postępów we wdrażaniu niezbędnych reform programu finansowania UE zostały tymczasowo zawieszono. Pod koniec 2016 roku UE wznowiła wsparcie finansowe dla programów w Mołdawii, w szczególności przekazano 8 mln euro na rozwój i wzmocnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Program ten powinien przyczynić się do rozwoju potencjału społeczeństwa obywatelskiego w zakresie czynnego udziału społeczeństwa mołdawskiego, w tym w procesach antykorupcyjnych.

<sup>9</sup> W części krajów EŚW, poczynając od lat 90. XX w., stosuje się mechanizm umożliwiający podatnikom wybór, które organizacje powinny być dotowane z budżetu państwa na zasadzie „jednego (dwóch) procent”. Mechanizm ten ma na celu pośrednie finansowanie państwowe organizacji *non profit*, stymulowanie komunikacji między takimi organizacjami a społeczeństwem, co ogólnie zwiększa aktywność obywatelską.



że nie wpłynie on znacząco na stabilność finansową mołdawskiego „trzeciego sektora” jako całości, a także niewykluczone, że może pracować na korzyść quasi-publicznych organizacji pozarządowych, których działania skupiają się na poparciu rządu jako całości lub Demokratycznej Partii Mołdawii Vladimira Plahotniuca. Jednocześnie dane założenie wymaga oddzielnego badania w celu uogólnień jakościowych.

Pomimo pewnych innowacji legislacyjnych w ostatnich latach środowisko funkcjonowania mołdawskich organizacji pozarządowych pogarsza się: zarówno organizacje te, jak i ich projekty są dyskredytowane w oczach opinii publicznej (Emerson, Hriptievshi, Kalitenko, Kovziridze, Prohnitchi, 2017, s. 12). We wrześniu 2017 roku wysoki komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka opublikował publiczne oświadczenie w sprawie prześladowań opozycji, obrońców praw człowieka, dziennikarzy, a także represji przeciwko organizacjom pozarządowym, w tym w Republice Mołdawii (*United Nations High Commissioner for Human Rights*). Inicjatywne mołdawskie organizacje usystematyzowały informacje dotyczące różnych form nękania organizacji pozarządowych w latach 2016–2017 (*Radiography*, 2018).

Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej można twierdzić, że relacje pomiędzy społeczeństwem obywatelskim Mołdawii a oficjalnymi instytucjami rządowymi pogorszyły się w ostatnich latach. Przytoczymy kilka przykładów:

- w lipcu 2017 roku minister sprawiedliwości Mołdawii włączył trzy artykuły do projektu ustawy o organizacjach pozarządowych obejmujące wprowadzenie ograniczeń w zakresie finansowania zagranicznego tych organizacji, które mają wpływ na proces legislacyjny aktów prawnych oraz działania związane z polityką Mołdawii. Około 160 organizacji publicznych wydało publiczne oświadczenie dotyczące niedopuszczalności takich ograniczeń. Rezultatem było zatrzymanie prac nad tą ustawą, ale kwestia ta nie jest zamknięta, istnieje niebezpieczeństwo powrotu do dyskusji: możliwy scenariusz węgierski, rosyjski czy azerbejdżański (w tych krajach wprowadzono takie ograniczenia). Na przykład prezydent Mołdawii I. Dodon podczas wizyty roboczej na Węgrzech, w rozmowie z węgierskim prezydentem J. Áderem, zapowiedział chęć wprowadzenia doświadczeń Węgier w ograniczaniu zagranicznego finansowania organizacji pozarządowych (*În cadrul vizitei de lucru la Budapesta*, 2017);
- ustawodawstwo mołdawskie dotyczące organizacji *non profit* stanowi: Ministerstwo Sprawiedliwości ma prawo do otrzymywania informacji o wszystkich aspektach działalności każdej organizacji pozarządowej; urzędnicy państwowi mają prawo uczestniczyć we wszystkich wewnętrznych spotkaniach organizacji pozarządowych, uzyskiwać dostęp do wewnętrznych dokumen-

tów organizacji, nawet poufnych. Stanowi to poważną przeszkodę dla niezależności „trzeciego sektora” Mołdawii;

- terminy rejestracji organizacji pozarządowych (ostatnio skrócone z 30 do 15 dni) są znacznie dłuższe niż w przypadku organizacji komercyjnych (3 dni; Macrinici, 2018, s. 4);
- w celu zdyskredytowania społeczeństwa obywatelskiego w oczach ludności przeprowadzane są badania socjologiczne na zlecenie władz i partii rządzącej (IMAS, 2017). Głównym zadaniem takich badań (czy raczej pseudobadań) jest wzmocnienie pogardliwego postrzegania przez obywateli „trzeciego sektora” swego kraju;
- rządowe media dyskredytują krytycznie nastawione do władzy organizacje pozarządowe, przeciwstawiając je quasi-publicznym organizacjom, tym samym rząd podsyca atmosferę zagrożenia niezależnych mediów. Jest to zwłaszcza widoczne po wystąpieniu aktywnych organizacji pozarządowych przeciwko zmianie systemu wyborczego w 2018 roku. W szczególności organizacje krytycznie nastawione do elektoralnych reform wyborczych zainicjowanych przez rząd zostały zidentyfikowane jako te związane z niektórymi politykami, politycznie „zabarwione”, choć organizacje pozarządowe nie powinny być bezpośrednio zaangażowane w działalność polityczną. Stanowisko to zostało wyrażone na najwyższym poziomie, np. publicznie ogłosił je przewodniczący Parlamentu Mołdawii A. Candu (*Punctul pe Azi TV Show*, 2017; *Plahotniuc*, 2017), który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Demokratycznej Partii Mołdawii, na rzecz której była przeprowadzana dana reforma. Trolle internetowe i prorządowe media przedstawiały organizacje pozarządowe jako takie, które są krytycznie nastawione do wyborczych innowacji i przeciwne postępowym zmianom w kraju, choć w rzeczywistości owe elektoralne zmiany wyborcze takie nie były. Władza przyjęła stanowisko, że organizacje pozarządowe powinny pozostać z dala od polityki, podczas gdy „trzeci sektor” wymaga (choć jego głos jest raczej słaby), aby zatrzymać presję wywieraną na społeczeństwo obywatelskie ze względu na obecność krytycznych poglądów na temat działań i inicjatyw rządowych (*Declaration*, 2017a). Wydaje się, że obecne władze mołdawskie całkowicie usatysfakcjonowałyby sytuacja, gdyby lokalne społeczeństwo obywatelskie koncentrowało się na sporcie, kulturze, edukacji i innych najbardziej politycznie neutralnych obszarach.

Na wniosek Rady Europy została przyjęta nowa strategia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w latach 2018–2020 (*LEGE*, 2018), ale została ona poparta dopiero pod koniec marca 2018 roku (w tym czasie już miały być realizowane

planowane działania). Wskazuje to na dążenie władz do sztucznego zmniejszenia roli „trzeciego sektora”. W rzeczywistości realizacja projektów przewidzianych w niniejszej strategii w 2018 roku była problematyczna, ponieważ budżet państwa został przyjęty bez uwzględnienia realizacji planowanych wydarzeń. Jednocześnie, pomimo wielkiego rozczarowania reformami w Mołdawii, instytucje europejskie nadal je finansują.

Pomimo ogólnej słabości mołdawskiego sektora publicznego istnieją przykłady udanych inicjatyw. Na przykład w odpowiedzi na wniosek publicznej platformy „Godność i Prawda” Trybunał Konstytucyjny zmienił system wyboru głowy państwa: prezydent ma być wybrany bezpośrednio przez obywateli, a nie przez parlament. Kolejnym przykładem aktywnej roli mołdawskich organizacji pozarządowych był protest przeciwko tzw. ustawie o Wielkim Bracie<sup>10</sup>, która wprowadziła środki masowego nadzoru, swoistą cenzurę, przede wszystkim w Internecie.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na główne cechy mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będą miały istotne znaczenie w kontekście dalszych badań i dalszej analizy antykorupcyjnej roli organizacji pozarządowych Mołdawii:

- 1) ograniczona baza społeczna, która komplikuje możliwość szerszej współpracy ze społeczeństwem jako całością i z jego poszczególnymi grupami;
- 2) niestabilność finansowa bezwzględnej większości podmiotów „trzeciego sektora”;
- 3) słabość wsparcia ze strony państwa i biznesu;
- 4) niskie zaufanie obywateli do organizacji pozarządowych;
- 5) brak postrzegania przez państwo „trzeciego sektora” jako partnera reform;
- 6) prześladowania działaczy krytycznie nastawionych do władzy;
- 7) nadmierna kontrola państwa nad działaniami podmiotów społeczeństwa obywatelskiego;
- 8) próby wprowadzenia ograniczeń w zagranicznym finansowaniu organizacji pozarządowych;
- 9) ograniczony wpływ organizacji pozarządowych na kształtowanie agendy polityki mołdawskiej.

Można pokusić się o twierdzenie, że władze Mołdawii celowo dyskredytują społeczeństwo obywatelskie w celu zwiększenia nieufności obywateli do niego. Jednocześnie tworzy i wspiera się sektor quasi-publicznych organizacji lojalnych wobec rządu.

---

<sup>10</sup> Ustawa ta przyjęta została w 2013 roku, a jej nieformalny tytuł nawiązuje do utworu George’a Orwella (*Rok 1984*).

## Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że w Mołdawii występuje szereg problemów związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego: brak stabilności finansowej organizacji pozarządowych; znaczna presja ze strony urzędników państwowych i struktur związanych z partią rządzącą; koncentracja większości organizacji pozarządowych w stolicy kraju. Poziom zaufania publicznego do „trzeciego sektora” jest często niższy od poziomu zaufania do formalnych instytucji rządowych, skompromitowanych przez skandale korupcyjne. Władze Mołdawii nie widzą partnerów w organizacjach pozarządowych. Pomimo postępującego wdrożenia „mechanizmu 2%”, mającego na celu poprawę finansowania organizacji pozarządowych, prawdopodobnie nie wpłynie on w znaczący sposób na stabilność finansową mołdawskiego „trzeciego sektora” i niewykluczone, że może działać na korzyść organizacji prorządowych.

Ze względu na silny oligarchiczny wpływ na państwo, wahania w procesie integracji europejskiej, upolitycznienie mediów, patronat polityczny itp. w Mołdawii wzrasta presja na prodemokratyczny „trzeci sektor”. Jednocześnie utrzymuje się niewysoki poziom samoorganizacji społecznej, interakcje sieciowe są słabe, a nieliberalny segment społeczeństwa obywatelskiego wzrasta. Przeprowadzone badania nie pozwalają na optymistyczną prognozę rozwoju demokracji mołdawskiej jako demokracji skonsolidowanej oraz potwierdzają podstawową tezę artykułu, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii muszą poprawić swoją komunikację ze społeczeństwem.

## Bibliografia:

- Ajder, M. (2018). *Moldova: How Can We Get Back to the Future? In the Rise of Illiberal Civil Society in the Former Soviet Union?* (s. 40–47). London: The Foreign Policy Centre.
- Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018. Country Report Moldova.* (2018).  
Pobrane z: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/MDA/>.
- Braha, Ł. (2011). Graždanskoje Obszczestwo Mołdowy skwoz' prizmu politiko-kulturnogo analiza. W: *Graždanskoje Obszczestwo Mołdowy: problemy i perspektiwy* (s. 166–174). Komrat: Ins. Pentru Democrație.
- Całus, K. (2016). *The Unfinished State. 25 Years of Independent Moldova.* Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpia.
- Declaration "The Attack on Civil Society Organizations Because They Oppose the Amendment of the Electoral System is Inadmissible and Erodes Trust in State Authorities".* (2017a).  
Pobrane z: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-05-19-Declaratie-ONG-NEafilieri-politica-EN.pdf>.

- Declaration "The Attempt to Limit Foreign Funding of NGOs Endangers the Functioning of Democracy in Moldova and Cannot, Under Any Circumstances, Be Accepted"*. (2017b). Pobrane z: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-11-Declaration-MJ-initiative-contrary-to-law.pdf>.
- Dobrowolska, A.B. (2015). Dosвід politycznoho tranzytu Respubliky Mołdowa postradianskoho periodu. W: „*Tretia chwyla*” *demokratyzaciji na Terenach Ewraziji: doswid nowitnioji istoriji ta wyklyky suczasnosti* (s. 339–350). Kyiv: Feniks.
- Dobrowolska, A.B. (2017). *Osoblywosti suspilno-politycznoji modernizaciji krajyn postradianskoho prostoru*. W: A.H. Bulwinśkyj (red.). *Protyriczczia na szlachu do politycznoji konsolidaciji Mołdowy: heopolitycznyjczynn* (s. 136–153). Kyiv: Instytut wseswitnioji istoriji NAN Ukrainy.
- Dowowladdia w Mołdowi: jak postawyły na misce prorosijskoho Dodona*. (2017). Pobrane z: <https://politeka.net/ua/reading/500486-dvoevlastie-v-moldove-kak-postavili-na-mesto-prorosijskogo-dodona/>.
- Emerson, M., Hriptievschi, N., Kalitenko, O., Kovziridze, T., Prohnitchi, E. (2017). *Anti-Corruption Policies in Georgia, Moldova and Ukraine*. Pobrane z: <http://www.3dcftas.eu/>.
- Foxall, A. (2017). *A "Captured State": Moldova Between Russia and the West*. London: The Henry Jackson Society.
- Gherasimov, C. (2017). *Moldova: The Captured State on Europe's Edge*. Pobrane z: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/moldova-captured-state-europe-s-edge>.
- Gherasimov, C. (2018). *The Rule of Law Is Under Attack in Moldova*. Pobrane z: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/rule-law-under-attack-moldova>.
- IMAS, *Socio-Political Barometer*. (2017). Pobrane z: [http://imas.md/pic/archives/6/Socio-Politic%20Barometer%20December%202017\\_EN%20.pdf](http://imas.md/pic/archives/6/Socio-Politic%20Barometer%20December%202017_EN%20.pdf).
- În cadrul vizitei de lucru la Budapesta, Igor Dodon a avut o întrevedere cu Președintele Ungariei, Janos Ader*. (2017). Pobrane z: <http://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/in-cadrul-vizitei-de-lucru-la-budapesta-igor-dodon-a-avut-o-intrevedere-cu-presedintele-ungariei-janos-ader>.
- International Republican Institute. (2017). *Survey of Public Opinion of the Residents of the Republic of Moldova*. Pobrane z: [http://www.iri.org/sites/default/files/iri\\_moldova\\_poll\\_march\\_2017.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_march_2017.pdf).
- Jagland, T. (2015). Bring Moldova Back From the Brink. *New York Times*, 10 Aug.
- Knight, R. (2018). *Confronting State Capture in Moldova*. Pobrane z: <http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2018/06/Confronting-State-Capture-in-Moldova-2.pdf>.
- LEGE privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020*. Pobrane z: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Jzx2WGncgyk%3D&tabid=90&language=ro-RO>.
- Lutsevych, O. (2013). *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. Pobrane z: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp\\_lutsevych.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf).
- Macrinici, S. (2018). *Shrinking Space for Civil Society in Moldova*. Pobrane z: <https://www.soros.md/files/publications/documents/Civil%20Society%20Macrinici.pdf>.

- Macrinici, S., Chirtoacă, I. (2018). *Report "One Year of Implementation of the 2% Mechanism in Moldova"*. Chisinau: CONTACT Center.
- MFW. (2018). *Ukraina stała najbidniszoju krainoju Europy*. Pobrane z: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/10/12/641571/>.
- Neicovcen, S., Vidaicu, D., Cioaric, V. (2016). *Fundraising by Moldovan Civil Society Organizations from Domestic Sources: Opportunities and Perspectives*. Chisinau: CONTACT Center.
- Plahotniuc, despre protestul de duminică din centrul capitalei*. Pobrane z: <https://www.youtube.com/watch?v=saG-oPStuaU>.
- Public Policies Institute. (2016). *Barometer of Public Opinion*. Pobrane z: [http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016.pdf](http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016.pdf).
- Punctul pe Azi TV Show*. (2017). Pobrane z: [https://www.youtube.com/watch?list=PLFFhVhOJiVM\\_8Zh5orfwo0UFXalKxnut&v=WTotAd8zPvQ](https://www.youtube.com/watch?list=PLFFhVhOJiVM_8Zh5orfwo0UFXalKxnut&v=WTotAd8zPvQ).
- Radiography of Attacks Against Nongovernmental Organizations from the Republic of Moldova*, September 2016 – December 2017. (2018). Pobrane z: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/03/2016-2017-radiography-NGO-attacks-EN.pdf>.
- Reprezentanți CNP în grupurile consultative create de structurile de stat*. (2010). Pobrane z: [http://www.cnp.md/images/stories/doc/Reprezentanti\\_CNP\\_in\\_structuri\\_consultative\\_de\\_stat.pdf](http://www.cnp.md/images/stories/doc/Reprezentanti_CNP_in_structuri_consultative_de_stat.pdf).
- Sliusarenco, D., Foltea, I. (2018). *The Rise of Illiberal Civil Society in Moldova*. In *The Rise of Illiberal Civil Society in the Former Soviet Union?* (s. 48–54). London: The Foreign Policy Centre.
- Solak, J. (2014). *Moldawia: republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze* (s. 97–98). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Tudoroiu, T. (2015). Democracy and State Capture in Moldova. *Democratization*, 22(4), 655–678.
- United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). *Opening statement at Human Rights Council 36th session*. Pobrane z: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E>.
- United States Agency for International Development. (2014). *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Washington 2014, 142–150.
- United States Agency for International Development. (2017). *The 2016 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Washington 2017, 160–166.
- Vandor, P., Traxler, N., Millner, R., Meyer, M. (2017). (red.). *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*. Vienna: ERSTE Foundation.
- Young Moldova: Problems, Values and Aspirations. Research Into the Opinions of Young People in the Republic of Moldova 2016–2017*. (2017). Pobrane z: [https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Report\\_Young\\_Moldova\\_Problems\\_Values\\_and\\_Aspirations.pdf](https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Report_Young_Moldova_Problems_Values_and_Aspirations.pdf).