

Zahranická  
politika Slovenska  
po voľbách  
pohľadom SFPA

Tri scenáre

**P**arlamentné voľby 30. septembra 2023 vytvoria podmienky pre sfornovanie novej vlády na Slovensku. Je zrejmé, že žiadna z politických strán uchádzajúca sa o priazeň voličov nebude mať mandát na vytvorenie vlády samostatne, čo potvrdzujú aj výskumy verejnej mienky prieskumných agentúr. Strany, ktorým sa podarí prekročiť päťpercentnú hranicu (respektíve sedempercentnú, v prípade koalícií) budú mať ambíciu vytvoriť koalíčné vlády, v programovom vyhlásení ktorých budú chcieť presadiť čo najviac priorít z vlastných volebných programov. Nadchádzajúce parlamentné voľby budú mať priamy dopad na formovanie domácej politiky i vývoja v jednotlivých sektoroch. Ovlivnia tiež formovanie zahraničnej, európskej i bezpečnostnej politiky Slovenska prinajmenšom na najbližšie roky. Experti SFPA na základe dostupných zdrojov a vlastnej expertízy vypracovali tri scenáre možného povolebného vývoja v spomínaných oblastiach. Nepredpokladajú, že hociktorý z týchto scenárov by sa realizoval komplexne, a teda by boli naplnené všetky jeho body. Môžu však poslúžiť ako indikátor hlavných trendov povolebného vývoja, s dopadom na oblasť zahraničnej, európskej i bezpečnostnej politiky.

SFPA ako najstarší zahraničnopolitický think tank na Slovensku a zároveň mimovládna a nadstranícka organizácia v minulosti prispela svojimi analýzami východísk a perspektív k formovaniu zahraničnej politiky SR v dvoch kľúčových obdobiach. Bolo to jednak v roku 1998, ktorý predstavoval zásadný medzník vo vývoji domácej i zahraničnej politiky, ako aj v prelomovom roku 2004 v kontexte vstupu Slovenska do EÚ i NATO. Dokument s názvom SFPA o zahraničnej politike Slovenska po voľbách, ktorý bol zverejnený pred poslednými parlamentnými voľbami vo februári 2020, bol zameraný na päť tematických okruhov (1. Európska únia, 2. bezpečnosť, 3. regionálna spolupráca a vzťahy so susedmi, 4. východná politika a 5. západný Balkán), ako aj na inštitucionálne otázky podmieňujúce ďalší vývoj slovenskej zahraničnej politiky. Aktuálny dokument tak nadväzuje na predchádzajúce analýzy a načrtáva tri modelové scenáre povolebného vývoja.



Scenár č. 1

## Spolahlivý člen tímu

Prvý zo scenárov predpokladá kontinuitu v zahraničnopolitickej i bezpečnostnej sfére, takisto v oblasti európskej politiky. Vnútropolitickým predpokladom pre jeho realizáciu je postoj vlády a dohoda strán, ktoré ju zložia v otázkach smerovania krajiny a jej ukotveniu v rámci Európskej únie i Severoatlantickej aliancie. Predpokladá tiež zachovanie aktuálneho inštitucionálneho zázemia pre výkon zahraničnej i európskej politiky, s možným rozšírením kompetencií v oblasti koordinácie európskych politík pre Úrad vlády SR.

Realizácia tohto scenára je na úrovni EÚ podmienená pokračujúcou podporou sankcií voči Rusku a celkovým odmietnutím jeho agresívnej politiky, tiež podpora Ukrajiny čeliť neodôvodnenej agresii Ruska po februári 2022 všetkými dostupnými prostriedkami. Slovensko sa stane vo väčšej miere spolutvorcom európskych politík vo viacerých oblastiach, bude podporovateľom ďalšieho prehĺbovania európskej integrácie, aktívnejšie tiež bude obhajovať uplatňovanie nástroja hlasovania kvalifikovanou väčšinou v oblasti spoločnej zahraničnej i bezpečnostnej politiky. Bude podporovať rozvoj obranných projektov EÚ a posilnenie európskeho piliera NATO (v komplementarite s podporou konceptu strategickej autonómie EÚ). Bude jedným z lídrov politiky rozširovania EÚ, s dôrazom na všetky kandidátske a potenciálne kandidátske krajiny, Ukrajinu nevynímajúc. EÚ bude predstavovať základnú komunikačnú platformu pre rozvoj vzťahov s Čínou či Ruskom (po ukončení invázie na Ukrajinu). Slovensko maximálne využije príležitosti pre zapojenie do povojnovej obnovy Ukrajiny, ktorá bude významným stimulom pre hospodársky rast krajiny, vrátane prihraničných oblastí východného Slovenska. Vzhľadom na desiatistice voľných pracovných miest vláda výrazne zliberalizuje podmienky na prechodný či trvalý pobyt migrantov z iných krajín.

Predpokladá sa zachovanie pragmatického prístupu k využívaniu formátov regionálnej spolupráce, s dôrazom na B9 (bezpečnostná oblasť), S3 (vybrané európske témy), ako aj V4 a 3SI (vybrané aspekty sektorovej



spolupráce s dôrazom na rozvoj aktivít v tzv. soft oblastiach). V záujme Slovenska je zachovať priateľské vzťahy a konštruktívnu spoluprácu so všetkými susedmi, vzťahy s Českou republikou zostanú naďalej v privilegovanej pozícii, pričom Poľsko eventuálne posilní svoju pozíciu strategického partnera pre SR (bude to do istej miery závisieť od volebného výsledku v poľských parlamentných voľbách v októbri tohto roka).

V oblasti bezpečnostnej politiky bude Slovensko jednoznačným zástancom transatlantického partnerstva, tiež významným zástancom pokračujúceho rozširovania NATO o ďalšie krajiny, ktoré prejavia záujem a ktoré budú pre Alianciu prínosom. Zasadí sa o dodržiavanie záväzku poskytovať minimálne 2 % HDP na obranu, v jeho záujme bude tiež kvalitatívny rozvoj NATO (s dôrazom na modernizáciu zbraňových systémov). Slovensko bude tiež podporovať rozvoj obranného priemyslu v kontexte spolupráce s partnermi v EÚ a NATO, zasadí sa tiež o podporu a rozvoj domáceho zbrojárskeho priemyslu. V spolupráci s partnerskými krajinami bude tiež zvyšovať úroveň ochrany kybernetického priestoru, čoho predpokladom je tiež zachovanie existujúcich kyberjednotiek na jednotlivých ministerstvách. Posilní tiež existujúce odbory zamerané na boj s dezinformáciami v rámci rezortov a zriadi ich aj na ďalších ministerstvách, respektíve úradoch verejnej správy. V oblasti energetickej bezpečnosti bude Slovensko pokračovať v diverzifikácii zdrojov a trás dodávok energetických surovín, takisto v oblasti jadrového paliva, keďže energia získaná prostredníctvom jadrových elektrární bude naďalej považovaná za kľúčovú súčasť energetického mixu. Bude tiež pokračovať v implementácii agendy „Fit for 55“, s čím je priamo spojený aj intenzívnejší rozvoj alternatívnych i obnoviteľných zdrojov energie a znižovanie energetickej náročnosti jednotlivých priemyselných odvetví.


Tento scenár tiež predpokladá, že princípy inklúzie, diverzity a rodovej rovnosti nezostanú iba na deklaratívnej úrovni, ale stanú pevnou súčasťou organizačnej kultúry MZVEZ. Ministerstvo si stanoví kvantifikovateľné ciele pre dosahovanie rodovej parity v diplomacii, a to tak pri nábore nových pracovníkov a pracovníčok, najmä však pri obsadzovaní veľvyslaneckých pozícií, ktorých napĺňanie bude systematicky sledovať a vyhodnocovať.

## Scenár č. 2

# Izolovaný solitér

Druhý zo scenárov možno považovať za opak prvého. V prípade jeho realizácie príde k priamemu ohrozeniu kontinuity v zahraničnopolitickom i bezpečnostnom smerovaní Slovenska. V domácej politike možno očakávať výraznú polarizáciu a pokus o nastolenie nového zahraničnopolitického konsenzu, ktorý bude vychádzať z postulátov vládnych strán prikláňajúcim sa k extrémnym názorom. Tie budú spočívať v negácií etablovaných pilierov zahraničnej, európskej i obrannej politiky. Predstavitelia vlády budú priamo podkopávať úsilie smerujúce k prehĺbeniu európskej integrácie a využívať právo veta nielen v SZBP, ale aj iných oblastiach. Príde k narušeniu väzieb s transatlantickými partnermi, predovšetkým k zhoršeniu vzťahov s USA. Vláda prestane byť podporovateľom sankcií proti Rusku a poskytovateľom pomoci Ukrajine, pričom sa bude aktívne usilovať o posilnenie bilaterálnych vzťahov s Ruskou federáciou a Čínou. Bude otvorene sympatizovať s vládou v Budapešti, pričom Slovensko sa stane najbližším spojencom Maďarska v medzinárodných otázkach i európskej politike. Príklon k Maďarsku posilní odklon od strategických partnerov Slovenska v regióne – Českej republiky i Poľska. Inými slovami, Slovensko vymení Česko ako krajinu považovanú za najbližšieho suseda a spojenca za Maďarsko. Na úrovni EÚ i NATO bude Slovensko (spolu s Maďarskom) čeliť rastúcej izolácii. Využívanie autoritárskych prvkov v procese vládnutia podmyje zásady právneho štátu, s dôrazom na nezávislosť súdnictva, čo vyústi do sporu s Európskou komisiou. Ten môže mať pri potenciálnej aplikácii článku 7 Lisabonskej zmluvy voči Slovensku v strednodobej perspektíve následky aj v podobe pozastavenia čerpania fondov EÚ (na Slovensku je pritom 80 % verejných investícií financovaných práve z fondov Európskej únie). Zároveň, Slovensko nebude schopné vo výraznejšej miere hospodársky profitovať z povojnovej obnovy Ukrajiny.

V oblasti bezpečnosti možno očakávať nárast zraniteľnosti voči hybridným hrozbám, najmä v kontexte šírenia dezinformačných kampaní a proruských naratívov, ktoré budú kvantitatívne a kvalitatívne multiplikované priamo predstaviteľmi vlády. Ich šíriteľmi budú primárne takzvané alternatívne



médiá, ktoré budú priamo podporované vládou zo štátnych, respektíve verejných fondov. Podpora alternatívnych médií povedie k zväčšovaniu i prehĺbovaniu dezinformačného ekosystému a časom aj k jednoznačnému odvratu od demokratických hodnôt, čo bude mať sociálne, ale aj ekonomické dôsledky. Chýbať bude na druhej strane dôraz na efektívne vzdelávanie. Slovensko bude nepriamo blokovať potenciálne rozširovanie NATO o ďalšie krajiny, bude tiež klásť prekážky približovaniu Ukrajiny k NATO. Vláda priamo spochybni záväzok smerovať 2 % HDP na obranu, čo vyústi do stagnácie obranného priemyslu. Slovensko sa nebude uchádzať o partnerstvo s členskými krajinami NATO v aliančných fondoch a upustí tiež od grantovej podpory vedy a výskumu nielen v oblasti obrany, ale aj zahraničnej politiky. Ako významná hrozba pre bezpečnosť SR i jej občanov budú prezentovaní migranti, pričom Slovensko sprísni ešte viac svoju azylovú politiku.

V oblasti energetiky prinesie realizácia tohto scenára odklon od diverzifikácie energetických zdrojov a naopak, vláda bude hľadať možnosti posilnenia bilaterálnej spolupráce s „tradičným dodávateľom“, teda Ruskom. Vláda sa zároveň bude snažiť výrazne intervenovať do cenotvorby energetických firiem a bude sa zasaďovať o výrazné zvýšenie vplyvu štátu v rámci ich aktivít, čo v konečnom dôsledku môže vyústiť do zoštatnenia energetického sektora. Ohrozená bude tiež implementácia európskej Zelenéj dohody (Green Deal-u), keďže vláda SR sa bude stavať do pozície výrazného oponenta plánu. Intervencionistická politika vlády sa odrazí aj v znížení hodnotenia zo strany ratingových agentúr, čo bude mať vplyv na investície do slovenskej ekonomiky i schopnosť Slovenska čerpať za výhodných podmienok úvery od medzinárodných finančných inštitúcií.


V oblasti organizačnej kultúry sa v rámci tohto scenára MZVEZ neposunú, keďže témy inklúzie a diverzity, ako aj dosahovanie parity na diplomatických postoch ostanú prinajlepšom iba na deklaratívnej úrovni, bez stanovenia konkrétnych záväzkov, ktoré by mali potenciál prispieť k skutočnej zmene.

## Scenár č. 3

# Hráč s nepredvídateľnými ťahmi

Popri uvedených dvoch scenároch nemožno vylúčiť ani implementáciu tretieho, ktorý bude obsahovať vybrané prvky oboch z nich. Možnosť realizácie takéhoto scenára je dokonca pomerne realistická.

V realite bude tento scenár spočívať na formálnom potvrdení zahranično-politického smerovania Slovenska, praktické kroky vládných predstaviteľov však budú dlhodobou nastavenou prioritou SR v EÚ i NATO spochybňovať. V kontexte aktuálneho konfliktu na Ukrajine bude Slovensko napríklad formálne hlasovať za pokračovanie sankcií voči Rusku, v domácom priestore však budú vládni predstavitelia vykresľovať takúto pozíciu EÚ ako škodlivú. Slovensko tiež môže pozastaviť vojenskú pomoc Ukrajine a sústrediť sa iba na dodávky humanitárnej pomoci, a to aj napriek negatívnemu dopadu na domáci zbrojársky/obranný priemysel. Takýto prístup bude mať za výsledok významné obmedzenie príležitostí pre zapojenie slovenských firiem do povojnovej obnovy Ukrajiny. Na úrovni EÚ síce štrukturálne faktory (spomeňme najmä členstvo v eurozóne) neumožnia Slovensku vytvárať autonómnu fiškálnu politiku a spochybňovať existenciu EÚ, Slovensko sa však môže zaradiť medzi skeptikov pokiaľ ide o prehlbovanie európskej integrácie a, naopak, výrazného zástancu medzivládneho prístupu. Častou témou politického diskurzu bude otázka suverenity, ktorej uplatňovanie v rámci európskych politik bude vnímané ako esenciálna otázka prinajmenšom pre časť koalíčných strán vo vláde. Uplatňovanie suverenity bude Slovensko vnímať prostredníctvom nástroja veta, ktoré bude nadmieru implementovať v rôznych hlasovaniach na úrovni EÚ. V žiadnej z oblastí európskych politik nepríde k eskalácii napätia s inštitúciami EÚ a aktivizácii represívnych opatrení zo strany Bruselu, často nekonštruktívny postoj Slovenska sa prejaví skôr v jeho marginalizácii v rámci EÚ. Bilaterálne vzťahy so susedmi zostanú bez výraznejších zmien, vláda bude možno usilovať o deeskaláciu vzťahu s Maďarskom, avšak tým, že sa postojovo vo vybraných oblastiach priblíži pozíciám Budapešti. V rámci regionálnej



spolupráce bude vláda presadzovať zachovanie všetkých exitujúcich formátov, občasne sa môže kriticky vyjadrovať voči nevôli Poľska a ČR podieľať sa na aktivitách v rámci V4.

V oblasti bezpečnosti a obrany síce Slovensko nebude spochybňovať členstvo v NATO, do aktivít s aliančnými partnermi sa však bude zapájať iba nepravidelne a nebude vystupovať proaktívne. Bude nekriticky vyzdvihovať význam európskej bezpečnostnej a obrannej spolupráce, a to aj na úkor rozvoja transatlantických vzťahov. Časť vládnych predstaviteľov bude sympatizovať s obsahom zdieľaným takzvanými alternatívnymi médiami, pričom do popredia bude stavaná otázka „objektivizácie“ hodnotenia konfliktu na Ukrajine i jeho aktérov. Dezinformačný ekosystém bude vďaka vládnej podpore silnejší, odolnejší a populárnejší v slovenskej spoločnosti, čo však bude spôsobovať významné sociálne a ekonomické škody. Strategická komunikácia i boj s dezinformáciami prestanú byť prioritou, presadzovaný bude naopak naratív o potrebe vyváženosti zahraničnej i bezpečnostnej politiky a s ňou spojenej otvorenosti rokovať so všetkými krajinami, ktoré o rokovania prejavia záujem, Rusko nevynímajúc. Členstvo Ukrajiny v NATO bude vláda považovať za nereálnu opciu, pri rozširovaní EÚ bude dôraz kladený na rovnosť šancí pre všetky kandidátske krajiny a odmietanie akéhokoľvek privilegovania Ukrajiny.

V oblasti energetiky možno predpokladať posilnenie intervencií štátu a vyostrenie vzťahu s vybranými energofirmami. Cieľom vlády bude v čo najvyššej možnej miere profitovať z dodávok ropy, plynu a jadrového paliva z Ruska, využívajúc tak podľa možností čo najdlhšie výnimky poskytnuté EÚ. Hoci Slovensko sa bude naďalej prezentovať ako konštruktívny partner, spochybňovanie niektorých európskych riešení a blokovanie implementácie vybraných európskych politík ho z pozície konštruktívneho partnera posunú do polohy aktéra, ktorého ťahy budú niekedy ťažko predvídateľné.

V tomto scenári bude MZVEZ v oblasti organizačnej kultúry napredovať, no iba veľmi pomaly. Budú prijímané opatrenia, ktoré ovplyvnia úroveň inklúzie a diverzity a dosahovanie rodovej parity na veľvyslaneckých pozíciách iba v minimálnej miere.