



# Scenár vývoja zahranickej politiky Slovenska po voľbách 2023

—  
pohľad SFPA

Bratislava | november 2023



Pred parlamentnými voľbami v septembri 2023 zverejnila SFPA tri možné scenáre povolebného vývoja. Prvý z nich nazvaný *Spôľahlivý člen tímu* predpokladal kontinuitu v zahraničnopolitickej i bezpečnostnej sfére, takisto v oblasti európskej politiky. Druhý zo scenárov – *Izolovaný solitér* možno považovať za opak prvého, keďže predpokladal priame ohrozenie kontinuity v zahraničnopolitickom i bezpečnostnom smerovaní Slovenska. Tretí scenár, *Hráč s nepredvídateľnými ťahmi*, obsahoval vybrané prvky oboch predchádzajúcich scenárov.

Na základe výsledkov volieb v septembri 2023 zostavil premiér Robert Fico vládu zloženú zo strán Smer – slovenská sociálna demokracia, Hlas – sociálna demokracia a Slovenská národná strana. 13. novembra zverejnila vláda svoje Programové vyhlásenie na roky 2023 – 2027 (PVV), ktoré možno považovať za základný dokument podľa ktorého bude vláda postupovať v najbližších štyroch rokoch. Výskumní pracovníci SFPA podrobili analýze vybrané časti programového vyhlásenia vlády SR zamerané na zahraničnú, bezpečnostnú i energetickú politiku a konfrontovali ich s tézami uvedenými v rámci troch scenárov povolebného vývoja. Komplexná analýza vybraných častí programového vyhlásenia vlády poukázala na najväčšiu zhodu so scenárom č. 3 – *Hráč s nepredvídateľnými ťahmi*.

## Európske záležitosti

Programové vyhlásenie vlády SR formálne potvrdzuje zahraničnopolitické smerovania Slovenska, členstvo v EÚ považuje za „nenahraditeľné“ a samotnú EÚ za „jedinečný a výnimočný“ projekt. Výnimočnosť postavenia EÚ však vláda spája s „právom“ na „kritický názor na fungovanie a činnosť orgánov Európskej únie“. Vzhľadom na deklarovaný suverénny charakter zahraničnej politiky SR a jej orientáciu „na všetky štyri svetové strany“ možno predpokladať, že pozícií na úrovni EÚ, ktoré vyvolajú kritický postoj vlády SR bude viacero. Samotné programové vyhlásenie vlády sa stavia negatívne napríklad k myšlienke zrušenia práva veta jednotlivých členských krajín EÚ a s tým súvisiace fungovanie inštitúcií EÚ. Zdôrazňovanie suverenity v rámci politického diskurzu zo strany vládnych strán predpokladal aj tretí scenár z pera expertov SFPA. Nateraz je však otázne, do akej miery bude nástroj veta v rámci hlasovania na úrovni EÚ Slovensko v budúcnosti aj skutočne implementovať. PVV sa každopádne sústreďuje výlučne na suverénne právo vlády oponovať výstupy rozhodovacieho procesu EÚ, nevenuje však žiadnu pozornosť možnosti suverénne ovplyvňovať politiky a legislatívu EÚ v procese ich tvorby, ktorú má SR rovnako ako každý iný členský štát EÚ.

## Sankcie voči Rusku a podpora Ukrajiny

V kontexte aktuálnej agresie Ruska voči Ukrajine síce Slovensko a priori neodmieta hlasovať za návrh sankcií EÚ voči Rusku, respektíve, ako uvádza PVV, voči „ktorémukoľvek štátu na svete“, vláda však svoju podporu podmieňuje vypracovaním analýz, ktoré budú mapovať dopady sankčných opatrení na Slovensko. Možno preto predpokladať, že v domácom priestore budú vládni predstavitelia pravdepodobne vykresľovať pro-sankčnú pozíciu EÚ voči Rusku ako škodlivú. Scenár SFPA takisto predpovedal pozastavenie vojenskej pomoci Ukrajine a sústredenie sa výlučne na dodávky humanitárnej pomoci. Vzhľadom na redukciu takéhoto obmedzenia iba na vládnu úroveň nemusí byť dopad tohto rozhodnutia vlády na domáci zbrojársky priemysel a priori negatívny. Takýto prístup takisto nemusí znamenať

významné obmedzenie príležitostí pre zapojenie slovenských firiem do po-vojnovej obnovy Ukrajiny. Vláda mu v PVV pripisuje značnú dôležitosť, aj vzhľadom na vytvorenie pozície podpredsedu vlády, ktorý sa bude popri projektoch zameraných na rekonštrukciu Ukrajiny venovať a pláne obnovy venovať aj „strategickým iniciatívam európskeho významu“ (prostredníctvom založenia samostatného útvaru). Členstvo Ukrajiny v NATO bude vláda považovať za nereálnu opciiu, pri rozširovaní EÚ bude dôraz kladený na rovnosť šancí pre všetky kandidátske krajiny a odmietanie akéhokoľvek privilegovania Ukrajiny.

## Bezpečnostné hrozby

Veľmi otvorene sa programové vyhlásenie vlády stavia k otázke zavedenia redistribučných kvót pre migrantov, pričom nelegálnu migráciu považuje PVV za „zásadné bezpečnostné riziko“ pre SR a jej občanov. Avizuje tiež potrebu revízie zmlúv na vládnom i komerčnom základe uzatvorených predchádzajúcim vedením MO s cieľom „odstránenia nevýhodného postavenia Slovenska“. PVV sa vyhýba označeniu konkrétnych krajín za bezpečnostné hrozby – o rusko-ukrajinskom konflikte hovorí PVV ako o „konflikte na Ukrajine“. V kontexte uvedených skutočností možno očakávať aj úpravu/novelizáciu Bezpečnostnej stratégie a Obrannej stratégie, teda dvoch kľúčových dokumentov rámcujúcich zahraničnú, bezpečnostnú a obrannú politiku SR.

## Členstvo v NATO

Členstvu v NATO a aktivitám so spojencami v rámci aliancie je v rámci PVV venovaný obmedzený priestor. Aj vzhľadom na túto skutočnosť možno predpokladať, že 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. Prinajmenšom časť vládnych predstaviteľov môže v tomto kontexte nekriticky

vyzdvíhať význam európskej bezpečnostnej a obrannej spolupráce, a to aj na úkor rozvoja transatlantických vzťahov. PVV v časti zameranej na bezpečnosť vyzdvíha potrebu posilnenia vlastných spôsobilostí SR, respektíve nutnosť zabezpečenia pripravenosti ozbrojených síl na „nové a pokračujúce bezpečnostné výzvy“, bez zdôraznenia interoperability v rámci aliancie.

## Strategická komunikácia a boj s dezinformáciami

Programové vyhlásenie vlády nevenuje žiadnu pozornosť boju proti dezinformáciám a hybridným hrozbám, aj keď je táto agenda považovaná za jednu z priorit EÚ i NATO. V tejto oblasti možno očakávať dokonca až skĺznutie do negatívneho scenára „Izolovaný solitér“. Je zrejmé, že časť vládných predstaviteľov bude sympatizovať s obsahom zdieľaným takzvanými alternatívnymi médiami, dezinformačný ekosystém bude vďaka vládnej podpore silnejší, odolnejší a v slovenskej spoločnosti populárnejší. Strategická komunikácia prestane byť prioritou, čo sa odrazí i fungovaní a personálnom obsadení tzv. StratCom odborov na Úrade vlády i ďalších rezortoch. Dezinformačné kampane tak môžu byť kvantitatívne a kvalitatívne multiplikované priamo predstaviteľmi vlády, čo môže časom viesť k odklonu od demokratických hodnôt.

## Bilaterálne vzťahy so susedmi a regionálna spolupráca

V bilaterálnych vzťahoch so susednými krajinami PVV zdôrazňuje nadštandardný vzťah s ČR, doslova uvádza, že nedovolí „vystavenie tohto unikátneho vzťahu akémukoľvek nebezpečenstvu“. Vzťah s Maďarskom je zasadený do širšieho regionálneho kontextu, je však pravdepodobné, že v oblasti podpory Ukrajiny či dôrazu na suverénnu (zahraničnú) politiku

sa pozície vlády SR priblížia k tým maďarským. Vláda sa negatívne nevy-medzuje k žiadnemu z formátov regionálnej spolupráce, zdôrazňuje však význam Vyšehradskej štvorky v rôznych oblastiach formovania európskej agendy, ale napríklad i obrannej spolupráce. Z perspektívy vlády by rozdielnosť pohľadov krajín V4 na aktuálne zahraničné udalosti, s dôrazom na „konflikt na Ukrajine“ nemala ohrozovať „strategický význam tohto regionálneho zoskupenia“. Ako konkrétne plánuje vláda presvedčiť ČR i Poľsko, ktoré formát V4 nepovažujú za prioritný, k zvýšenému záujmu i aktivite už PVV neuvádza. Tento zámer možno preto považovať skôr za želanie než za reálnu opcíu.

## Energetická a klimatická politika

V oblasti energetiky možno predpokladať posilnenie intervencií štátu a vyostrenie vzťahu s vybranými energofirmami. Programové vyhlásenie vlády však otvorene neuvádza zámer vlády profitovať čo najdlhšie a v čo najvyššej možnej miere z dodávok ropy, plynu a jadrového paliva z Ruska, využívajúc tak výnimky poskytnuté EÚ. Naopak, PVV zdôrazňuje potrebu diverzifikácie trás, dodávateľov strategických surovín, prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo a najmä zvyšovanie energetickej účinnosti a úspor energií. V dlhodobom horizonte plánuje podporiť výstavbu nového jadrového zdroja v Jaslovských Bohuniciach či podporiť rozvoj obnoviteľných zdrojov energie. Vláda sa hlási k záväzkom SR v oblasti klimatických politík, avšak potreba smerovania ku klimatickej neutralite sa v PVV neuvádza a v časti venovanej zahraničnej a európskej politike vláda pridáva dovetok, že bude podporovať také politiky pri ochrane klímy, ktoré „nebudú drasticky ohrozovať konkurencieschopnosť Európskej únie a viesť k znižovaniu životnej úrovne občanov členských krajín Európskej únie“.

## Inštitucionálne záležitosti

V rámci organizačnej štruktúry Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVEZ) kladie PVV dôraz na posilnenie ekonomickej dimenzie diplomacie, a to aj s krajinami „globálneho juhu“, respektíve so štátmi, s ktorými spájajú SR väzby rôzneho druhu z minulosti. Zmeny v organizačnej kultúre MZVEZ budú síce napredovať, ale iba veľmi pomaly, čo znamená, že prijímané opatrenia ovplyvnia úroveň inklúzie a diverzity a dosahovanie rodovej parity na veľvyslaneckých pozíciách iba v minimálnej miere.

## Predbežné závery

Na úrovni EÚ síce štrukturálne faktory (spomeňme najmä členstvo v eurozóne) neumožnia Slovensku vytvárať autonómnu fiškálnu politiku a priamo spochybňovať existenciu EÚ a jej politiky. Slovensko sa však môže zaradiť medzi skeptikov pokiaľ ide o prehlbovanie európskej integrácie a, naopak, výrazného zástancu medzivládneho prístupu. Možno tiež predpokladať, že v žiadnej z oblastí európskych politík nepríde k eskalácii napätia s inštitúciami EÚ a aktivizácii represívnych opatrení zo strany Bruselu, pričom potenciálny nekonštruktívny postoj Slovenska k vybraným otázkam (napríklad k návrhu na prechod k hlasovaniu kvalifikovanou väčšinou v oblasti SZBP) sa prejaví skôr v určitej forme jeho marginalizácie v rámci EÚ. Hoci sa bude Slovensko naďalej prezentovať ako konštruktívny partner, spochybňovanie niektorých európskych riešení a blokovanie implementácie vybraných európskych politík ho z pozície spoľahlivého člena tímu posunú do polohy aktéra, ktorého ťahy budú niekedy ťažko predvídateľné, alebo bude prinajmenšom medzi týmito pozíciami lavírovať.