



SFPA

Slovak Foreign Policy Association



Ambasada
Rzeczypospolitej Polskiej
w Bratysławie

Współczesne stosunki polsko-słowackie

Pod redakcją
**Mateusza Gniazdowskiego,
Piotra Samerka i Tomáša Strážaya**

Współczesne stosunki polsko-słowackie

Pod redakcją Mateusza Gniazdowskiego,
Piotra Samerka i Tomáša Strážaya

Bratysława 2016

Wydawcy

Research Center of the Slovak Foreign Policy Association
Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Bratysławie

© Research Center of the Slovak Foreign Policy Association
Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej

Partnerzy: Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Instytut Polski w Bratysławie
Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Współczesne stosunki polsko-słowackie

Bratysława 2016

Redakcja merytoryczna

Mateusz Gniazdowski, Piotr Samerek, Tomáš Strážay

Redaktor techniczny

Peter Brezáni

Redakcja językowa

Małgorzata Zarębska

Tłumaczenie

Joanna Bakalarz (Goda/Groszkowski; Strážay/Gniazdowski; Bilčík/Groszkowski)

Anna Ciesielska (Dąborowski/Duleba; Gniazdowski/Strážay; Gniazdowski/
Olech/Benč)

Magdalena Suwara (Duleba/Eberhardt)

Mapy: Wojciech Mańkowski

Projekt graficzny: Zuzana Garasová

Druk: DEVIN printing house, s.r.o.

ISBN 978-80-89356-45-4

Współczesne stosunki polsko-słowackie	5
Stosunki polsko-słowackie: tło historyczne i kontekst regionalny (Mateusz Gniazdowski, Tomáš Strážay).....	7
Podłoże historyczne.....	7
Sąsiedztwo wpisane w region.....	9
Współpraca w NATO.....	13
Współpraca w UE.....	14
Nowe impulsy.....	21
Podsumowanie.....	23
Polska i Słowacja w Unii Europejskiej (Vladimír Bilčík, Jakub Groszkowski).....	25
Kontekst lat dziewięćdziesiątych.....	27
Ubiegła dekada.....	29
<i>Zmiany polityczne na Słowacji i przystąpienie do strefy euro</i>	30
<i>Priorytety integracji politycznej i gospodarczej</i>	31
Obecna dekada.....	34
<i>Kryzys zadłużenia a Słowacja i Polska</i>	34
<i>Zarządzanie kryzysami i prezydencja Słowacji w Radzie UE</i>	37
Zakończenie.....	39
Polsko-słowacka współpraca gospodarcza (Mateusz Gniazdowski, Monika Olech, Vladimír Benč).....	40
Trudne początki.....	40
W warunkach wspólnego rynku.....	45
Współpraca inwestycyjna.....	49
Główne wyzwania.....	52
Zakończenie.....	54
Polsko-słowacka współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (Samuel Goda, Jakub Groszkowski).....	56
Wprowadzenie.....	56
Tradycje historyczne.....	57
Droga do NATO.....	57

Kontynuacja współpracy po przystąpieniu do NATO	59
Misje zagraniczne	62
Grupy bojowe	63
Współpraca dwustronna i modernizacja armii	65
Podsumowanie	67
Koniec „odległego sąsiedztwa”? Polsko-słowacka współpraca energetyczna	
(Tomasz Dąborowski, Alexander Duleba)	68
Uwarunkowania współpracy: odmienni i rozdzieleni	68
Współpraca gazowa: przerzucanie pierwszych mostów	71
Elektroenergetyka: niedoceniana współpraca	76
Współpraca naftowa: odmienne koncepcje dywersyfikacji	78
Współpraca w zakresie unijnej polityki energetyczno-klimatycznej oraz innowacji	80
Konkluzje	81
Infrastruktura transportowa i współpraca transgraniczna	
(Tomáš Strážay, Mateusz Gniazdowski)	83
Wprowadzenie	83
Od wymiaru lokalnego do regionalnego	84
Infrastruktura transportowa	85
<i>Perspektywa polska</i>	85
<i>Perspektywa słowacka</i>	88
Współpraca transgraniczna	91
Podsumowanie	95
Polityka wschodnia Polski i Słowacji: różnice i podobieństwa	
(Alexander Duleba, Adam Eberhardt)	98
Główne kierunki i różnice polityki wschodniej	98
Polityka wschodnia a integracja euroatlantycka: zbliżanie stanowisk	103
Polska i Słowacja jako gracze polityki wschodniej UE	106
Rozbieżne podejścia do wydarzeń na Majdanie i wojny rosyjsko-ukraińskiej	111
Zamiast podsumowania: perspektywy polityki wschodniej Polski i Słowacji	114
Autorzy	116

Współczesne stosunki polsko-słowackie

Truizmem jest stwierdzenie, że na naszych oczach zmienia się świat i Europa. Rytm demokracji sprawia, że nowe ugrupowania polityczne dochodzą do władzy, inne przechodzą do historii albo do opozycji. Interesy państw podlegają ciągłej refleksji, zmieniają się cele i sposoby realizacji polityki zagranicznej.

Dlatego też tak ważne zawsze jest bezpośrednie otoczenie państwa i dobre relacje z sąsiadami, o co nie zawsze jest łatwo ze względu na różne obciążenia historyczne, odmienność spojrzenia i priorytety polityki zagranicznej.

Patrząc z tej perspektywy na politykę zagraniczną Warszawy i Bratysławy, wzajemne relacje nie powinny być zatem obojętne czy przypadkowe, ale powinny zajmować istotne miejsce w gabinetach dyplomatycznych obydwu stolic. Sąsiadów tak łatwo się nie zmienia, ale o sąsiadów trzeba też dbać. Wszak 541 kilometrów wspólnej granicy zobowiązuje. Polskę i Słowację łączy przynależność do Unii Europejskiej, NATO, Grupy Wyszehradzkiej i szeregu organizacji międzynarodowych. Ponadto warto dodać, że corocznie od 2012 roku odbywa się pod auspicjami Ministerstw Spraw Zagranicznych obydwu państw Polsko-Słowackie Forum Dyskusyjne, na którym obydwie strony prowadzą dialog na temat najważniejszych dla nich problemów w polityce międzynarodowej i stosunkach bilateralnych.

Jak zatem wyglądają współczesne stosunki polsko-słowackie, patrząc na nie od powstania Państwa Słowackiego w 1993 roku, aby nie sięgać do czasów Bolesława Chrobrego czy bliżej – do okresu międzywojennego? Jak Polska przyjęła powstanie niepodległej Słowacji, a Słowacja jak ułożyła sobie stosunki z sąsiadem z północy?

Na to pytanie daje nam odpowiedź publikacja, którą trzymają Państwo w rękach. Stanowi ona swoisty przewodnik po różnych obszarach stosunków polsko-słowackich. Znajdą tam Państwo artykuły o współpracy politycznej, gospodarczej, obronnej, energetycznej, transgranicznej i transportowej, ale też o polityce w ramach Unii Europejskiej czy o polityce wschodniej. Katalog tych obszarów nie jest wyczerpujący, stanowi on autorski wybór analityków Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej z Bratysławy i Ośrodka Studiów Wschodnich z Warszawy, którzy chcieli przybliżyć szerszej publiczności pole swoich zainteresowań i pracy. Na podkreślenie zasługuje, że każdy artykuł został napisany wspólnie przez autora polskiego i słowackiego, co zakłada już spory kredyt wzajemnego zaufania i zrozumienia, a te w polityce zagranicznej są bezcenne.

Czytając poszczególne artykuły, można dostrzec, jak Polska i Słowacja na przestrzeni ostatnich dwóch dekad odkrywają potrzebę współpracy i wzajemnego zbliżenia. Nie zawsze jest to łatwe, ale czy polityka zagraniczna jest rzeczą prostą?

Oddając do rąk czytelników polskich i słowackich niniejsze opracowanie, mamy nadzieję, że zachęci ono innych do napisania kolejnych rozdziałów, studiów, artykułów poświęconych polsko-słowackiej współpracy, np. w dziedzinie kultury, nauki czy sądownictwa. Z pewnością pole działania pozostaje bardzo szerokie.

Będziemy też wdzięczni za Państwa uwagi i komentarze, składające się na debatę o stosunkach polsko-słowackich, które stanowią żywą tkankę i podlegają ciągłej ewolucji.

Miłej lektury!

The image shows two handwritten signatures in blue ink. The signature on the left is 'Leszek Soczewica' and the one on the right is 'Dušan Krištofik'. Both are written in a cursive, flowing style.

Leszek Soczewica
Ambasador RP na Słowacji

Dušan Krištofik
Ambasador Republiki Słowackiej w Polsce

Stosunki polsko-słowackie: tło historyczne i kontekst regionalny

Mateusz Gniazdowski, Tomáš Strážay

Na Słowacji czasem powtarzane jest stwierdzenie, że stosunki polsko-słowackie są jak kontakty dwóch sąsiadów odwróconych do siebie plecami¹. Zwykle skrywa się za tym pewien niedosyt, z drugiej jednak strony można też usłyszeć opinię, że na trwanie w pozycji odwróconej wobec sąsiada mogą sobie pozwolić tylko ci, którzy mają do siebie zaufanie. Po przeszło dwóch dekadach o współpracy polsko-słowackiej można mówić jako o procesie budowania dobrego sąsiedztwa, w którym udało się już dużo dokonać, ale w którym wciąż jest spory potencjał rozwoju.

Polskę i Słowację dzieli 541-kilometrowa granica, ale przebiega ona w Karpatach, które przez wieki stanowiły naturalną barierę między dwoma obszarami Europy Środkowej. Geopolitycznym efektem Karpat była dominacja innych wektorów w życiu politycznym obu krajów. W Polsce historycznie uwarunkowane najważniejsze interakcje przebiegały zwykle na osi wschód–zachód, a na Słowacji, będącej przez wieki północną częścią Królestwa Węgier, punkt ciężkości znajdował się zwykle nad Dunajem. Choć nie brakowało w dziejach przykładów ożywionych kontaktów polsko-węgierskich, w których istotna rola przypadała Słowakom i terenom dzisiejszej Słowacji, Karpaty w dużo większym stopniu dzieliły oba kraje, niż je łączyły. Stan ten utrzymał się aż do czasów współczesnych, a jego przejawem jest choćby słabo rozwinięta infrastruktura transportowa. Zarazem jednak granica na Karpatach to historycznie najbardziej stabilna granica Polski i druga – po granicy z Czechami – najbardziej stabilna granica Słowacji.

Podłoże historyczne

Dobrosąsiedzkie stosunki idą w parze ze sporym poziomem sympatii między obydwojema narodami. Nieprzypadkowo Słowacy – wraz z Czechami – są ulubionymi sąsiadami i od lat zajmują w badaniach opinii publicznej jedno z czołowych miejsc wśród narodów lubianych przez Polaków². Nie bez znaczenia jest też bliskość języ-

¹ P. Lukáč, *Polsko a Slovensko (susedia obrátení k sebe chrbtom?)*, OS 1998, nr 2, s. 21–24.

² W badaniu przeprowadzonym w marcu 2016 roku sympatię do Słowaków deklarowało 48% ankietowanych, a niechęć 13%. Plasowało to Słowaków na trzecim miejscu – tuż za Czechami i za Włochami. Zob. *Stosunek do innych narodów*, „Komunikat z badań CBOS” 2016, nr 53.

kowa, a także fakt, że Polacy coraz lepiej znają Słowację, gdyż jest to jeden z krajów przez nich najczęściej odwiedzanych³. W sondażu postrzegania *Perception of Visegrad in Visegrad Countries Survey 2015* Słowacy znaleźli się na pierwszym miejscu między narodami, które Polacy uznają za godne zaufania, natomiast na Słowacji Polacy zajęli w tej kategorii trzecie miejsce, po Czechach i Austriakach⁴.

W deklaracjach przedstawicieli obu państw podkreśla się często, że stosunki polsko-słowackie nie są obciążone historycznymi sporami. Na tle relacji z innymi narodami – zarówno z perspektywy polskiej, jak i słowackiej – jest to sąsiedztwo, w którym brak jest poważniejszych problemów historycznych, rzutujących na stosunki współczesne. Historia Słowacji i stosunków polsko-słowackich nie znajduje szczególnie eksponowanego miejsca w polskiej refleksji historii, także na Słowacji dzieje Polski i sąsiedztwo z Polską w dziejach to temat drugorzędny względem stosunków z Węgrami i Czechami, z którymi Słowacy dzielili wspólną państwowość. W polskiej świadomości dominują pochodne świadomości tragicznego zamknięcia: między Niemcami i Rosją. Wektory te z jednej strony sprawy południowego sąsiedztwa spychały na dalszy plan, ale zarazem powodowały, że to w polityce na południe od Karpat i w Europie Środkowej Polacy szukali recept na przełamanie „fatalnego” położenia między dwoma mocarstwami. Badania zaprezentowane na konferencji „Mój bohater – twój wróg” (*My hero, your enemy*) w 2011 roku pokazały jednak, jak mało wiedzą Słowacy o historii polskiej i jak mało Polacy o słowackiej⁵. Polsko-słowackie spory graniczne z XX wieku oraz związane z nimi bagaż historyczny, choć stanowią wciąż jeszcze czasem przedmiot kontrowersji, nie przekładają się na percepcję stosunków w oczach społeczeństw. Granica karpacka pozostaje w świadomości Polaków i Słowaków trwałą i bezpieczną. Nie oznacza to, że w stosunkach polsko-słowackich nie pojawiają się czasem tematy historyczne, budzące wciąż emocje, zwłaszcza wśród działaczy kilkutyśięcnej mniejszości słowackiej w Polsce⁶. Nie ma jednak w badaniach historycznych spraw tabu, a jest co-

³ W 2012 roku Słowacja znalazła się na trzecim miejscu wśród państw najchętniej odwiedzanych przez Polaków w ciągu dwóch dekad wstecz (wskazania 18% respondentów), ustępując jedynie Czechom (25%) i Niemcom (36%). *Polacy poznają świat, czyli o zagranicznych wyjazdach i znajomości języków obcych*, „Komunikat z badań CBOS” 2012, nr 148, s. 6, 9.

⁴ *Perception of Visegrad in Visegrad Countries Survey 2015*, „Visegrad Insight” 2015, nr 2 (8), s. 68–69.

⁵ Słowacy przeważnie nie potrafili wymienić znaczącej osobistości z polskich dziejów z wyjątkiem papieża Jana Pawła II, a 9 z 10 ankietowanych Polaków nie umiało wskazać żadnej postaci z dziejów Słowacji. O. Gyárfášová, *Mental Map of the V4 Group or How Do We Perceive each Other?*, w: J. Marušíak i in., *Internal Cohesion of the Visegrad Group*, Institute of Political Sciences, Slovak Academy of Sciences, Veda, Bratislava 2013, s. 100–111.

⁶ Na Słowacji pewne emocje budziła sprawa upamiętnienia Józefa Kurasia „Ognia” – legendarnego dowódcy oddziałów walczących z Niemcami i komunistami na Podhalu, którego pomnik odsłonięto w sierpniu 2006 roku w Zakopanem w obecności prezydenta Lecha Kaczyńskiego.

raz więcej dialogu i przywoływania pozytywnych aspektów współpracy i sąsiedztwa Polaków i Słowaków na przestrzeni wieków⁷.

W budowaniu bliższych więzi polsko-słowackich swoją rolę odegrały kontakty środowisk opozycyjnych, w tym zwłaszcza katolickich. Słowacy uczestniczyli też w ruchu Solidarności Polsko-Czechosłowackiej. Do środkowoeuropejskiego etosu w obu krajach należy także pamięć o tradycji sojuszniczej współpracy Polaków, Czechów i Słowaków podczas drugiej wojny światowej. Nieprzypadkowo też w kontaktach polsko-słowackich i dyplomacji publicznej obu państw stałe miejsce zajmuje pamięć o wspólnych zmaganiach z totalitaryzmami, o braterstwie broni (np. oddział Słowaków w Powstaniu Warszawskim, współpraca ruchów oporu) oraz te tradycje myśli politycznej obu narodów, w których przejawiała się troska o Europę Środkową jako obszar wspólnych interesów, odpowiedzialności i dobrego sąsiedztwa. Z pamięcią o drugiej wojnie światowej wiąże się także szczególnie wyczulenie w obu krajach na przejawy rewizjonizmu i podważania terytorialnego i prawno-majątkowego *status quo* w Europie.

Sąsiedztwo wpisane w region

Po 1989 roku, wraz z rozpadem ZSRR i dotychczasowych struktur komunistycznego systemu, Polska, podobnie jak Czechosłowacja, zaczęła się orientować na odbudowanie kontaktów z Europą Zachodnią. Polska jako pierwsze państwo byłego bloku sowieckiego wystąpiła w maju 1990 roku z wnioskiem o rozpoczęcie rozmów stowarzyszeniowych ze Wspólnotami Europejskimi. Był on impulsem dla przedstawienia podobnej oferty Węgrom i Czechosłowacji⁸. Zarazem jednak postępowała dekompozycja federacji czechosłowackiej, która zaowocowała niepodległością Słowacji. 1 stycznia 1993 roku Polska zyskała kolejnego, już siódmego sąsiada, przy czym żaden z nich nie był tożsamy z państwem sąsiadującym z Polską w 1989 roku,

Zdaniem działaczy słowackiej mniejszości narodowej w Polsce „Ogień”, m.in. ze względu na prześladowania Słowaków na Spiszu i Orawie, nie zasługuje na honory państwowe. Prezydent Gašparovič w liście do Towarzystwa Słowaków w Polsce z 29 czerwca 2007 roku określił sprawę „Ognia” mianem „delikatnej kwestii, która długotrwale obciąża wzajemnie dobrze rozwijające się stosunki słowacko-polskie”.

⁷ Badania nad historią Spiszu, prowadzone pod auspicjami Polsko-Słowackiej Komisji Nauk Humanistycznych, są unikalnym w skali Europy przykładem wspólnego opracowywania skomplikowanych i nierzadko spornych dziejów pogranicza (tomy *Historia Scepusii* pod red. Martina Homzy i Stanisława A. Sroki).

⁸ J. Marušiak, *Zahraničná politika Polska po roku 1989 v kontexte európskych integračných procesov*, w: J. Marušiak, K. Sládek, P. Zelenák (red.), *Integračné a dezintegračné procesy v strednej Európe v 20. storočí*, ÚPV SAV, Veda, CEP, Bratislava 2008, s. 313.

czyli NRD, Czechosłowacją i ZSRR. Różnica wielkości między Polską i Słowacją (i pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej) od początku nie była bez znaczenia dla rozwoju współpracy. Polska jest drugim po Ukrainie największym sąsiadem Słowacji, ale zarazem też jej największym sąsiadem w UE i w NATO, natomiast Słowacja drugim po Litwie najmniejszym sąsiadem Polski. Od początku jednak polityczne znaczenie tej różnicy wielkości kompensowała współpraca regionalna, w której Słowacy uczestniczyli jeszcze jako część Czechosłowacji. Najważniejszą rolę odgrywała w tej współpracy Grupa Wyszehradzka, która po podziale Czechosłowacji została przekształcona we współpracę czterech państw (V4). Z punktu widzenia Słowacji w ugrupowaniu tym szczególnie cenna była zasada solidarności, polegająca także na formalnym zniwelowaniu różnicy wielkości poszczególnych krajów. Pozycja wszystkich państw w V4 jest równoważna i głos Słowacji waży tyle samo, co pozostałych państw. Znaczenie V4 dla Słowacji odzwierciedla też opinia publiczna, która długookresowo wykazuje największą świadomość współpracy wyszehradzkiej spośród czterech krajów ugrupowania⁹.

Analizując stosunki polsko-słowackie w ostatnich dekadach, nie sposób abstrahować od polityki Polski i Słowacji w Grupie Wyszehradzkiej. Zarówno stosunki bilateralne w Europie, jak i współpraca wyszehradzka składają się na najważniejszy komponent wymiaru regionalnego polityki zagranicznej obu państw. Od czasu przystąpienia do Unii Europejskiej współpraca w V4 stała się istotnym komponentem polityki europejskiej Polski i Słowacji. W polityce obu państw, a także we wzajemnych stosunkach coraz ważniejszym punktem odniesienia były sprawy unijne, które coraz ściślej wiązały się z realizacją celów *stricte* regionalnych, wynikających z sąsiedzkiego charakteru wzajemnych relacji. Również w tym wymiarze współpraca wyszehradzka uzupełniała, a w pewnym stopniu także zaczęła zastępować tradycyjne stosunki dwustronne w regionie. Między wymiarem „unijnym”, „wyszehradzkim” a dwustronnym współpracy polsko-słowackiej istnieją więc zależności, które wymagają jej analizowania w sposób całościowy.

Polska i Słowacja zmierzały do struktur Zachodu bez zamiaru utwierdzenia swojej „środkowoeuropejskości” jako alternatywy czy też „protezy” pełnego uczestnictwa. Grupa Wyszehradzka miała być narzędziem realizacji dwóch podstawowych celów: rozwoju współpracy wielostronnej w Europie Środkowej i budowania dobrosąsiedzkich stosunków bilateralnych, a zarazem wzajemnego wspierania się w procesie integracji z Unią Europejską i NATO¹⁰. Integracja ze strukturami Zachodu miała w praktyce charakter nadrzędny. Rozwój współpracy wyszehradzkiej, a następnie także CEFTA, był w dużej mierze podyktowany potrzebą współdziała-

⁹ Zob. O. Gyárfášová, G. Mesežnikov, *25 rokov V4 očami verejnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2016.

¹⁰ Zob. *Visegrad Declaration 1991*, www.visegradgroup.eu.

nia w realizacji tego celu, do czego zresztą państwa regionu były usilnie nakłaniane przez Zachód. Współpraca regionalna pomogła w stabilizacji regionu i zapobiegła jego postrzeganiu jako szarej strefy bezpieczeństwa, w sytuacji, gdy w tym samym czasie rozpad Jugosławii zaowocował krwawą wojną. Dla Polski Grupa Wyszehradzka i rozwijanie kontaktów z południowymi sąsiadami nie były jednak jedynie instrumentem wspomagającym integrację ze strukturami Zachodu. W konsolidacji Europy Środkowej widziano także szansę na przewycięzenie zamknięcia Polski w obszarze „między Niemcami a Rosją” – na wzmocnienie i upodmiotowienie tego regionu.

Także Słowacja, leżąca centralnie w V4, zaczęła postrzegać tę współpracę jako instrument wiążący ją ściślej z sąsiadami, ważny dla wzmocnienia państwowości, a zwłaszcza jej prozachodniego kursu. Było to szczególnie istotne w okresie rządów Vladimíra Mečiar (1994–1998), gdy problemy z demokracją i rządami prawa w połączeniu z próbami balansowania między Rosją i Zachodem odbiły się niekorzystnie na współpracy regionalnej, zorientowanej na integrację ze wspólnotami europejskimi i NATO. Mimo rosnącej międzynarodowej izolacji Słowacji w latach 1994–1998 Polska starała się podtrzymywać dialog ze Słowacją. Polsce zależało na stabilnym południowym sąsiedztwie i na wspólnym przystąpieniu do struktur zachodnich. Chciała też zapobiec umacnianiu się wpływów Rosji na Słowacji, które mogłyby oddziaływać na szerszy region¹¹. Premier Vladimír Mečiar wprawdzie nigdy nie dostał zaproszenia na oficjalną wizytę w Polsce, ale szczególną rolę w tym okresie w rozwoju stosunków polsko-słowackich odegrał prezydent Michal Kováč, który przy wielu okazjach spotykał się ze swoimi polskimi partnerami – Lechem Wałęsą i Aleksandrem Kwaśniewskim. Jego wizyta w Polsce w styczniu 1994 roku była pierwszym polsko-słowackim spotkaniem na najwyższym szczeblu. Podczas tej wizyty prezydent Michal Kováč określił Polskę mianem strategicznego partnera Słowacji.

Autorytarne tendencje rządów premiera Mečiaru spowodowały, że Polska zaczęła coraz bardziej wyprzedzać Słowację w integracji z UE i NATO. Dialog z oficjalnymi przedstawicielami Słowacji w latach 1997–1998 niemal ustał zupełnie, ale wzrosło wsparcie dla słowackiej opozycji, czym Polska dawała coraz bardziej otwarcie do zrozumienia, że jest za włączeniem Słowacji do UE i NATO, ale spełnienie kryteriów członkostwa wymaga zmian wewnątrzpolitycznych¹². Polska wraz z Cze-

¹¹ J. Marušiak, *Slovensko-polská dvojstranná spolupráca v 90. rokoch ako jeden z pilierov visegrádskej spolupráce*, w: Z. Poláčková (red.), *Slovensko-české vzťahy v kontexte strednej Európy*, Ústav politických vied SAV, VEDA, Bratislava 2005.

¹² P. Lukáč, R. Chmel, I. Samson, A. Duleba, *Vzťahy Slovenska so susednými štátmi, Nemeckom a Ruskom*, w: G. Mesežnikov, M. Ivantyšin (red.), *Slovensko 1998–1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, IVO, Bratislava 1999.

chami i Węgrami opowiadała się za tym, aby Słowacji nie wykluczać z procesu rozszerzenia Sojuszu, ale Słowacja nie uzyskała – wraz z Polską, Czechami i Węgrami – zaproszenia do NATO na szczycie Sojuszu w Madrycie w maju 1997 roku. Z kolei w grudniu tego samego roku na szczycie UE w Luksemburgu nie znalazła się obok Polski w grupie państw zaproszonych do negocjacji akcesyjnych z UE.

Po powstaniu rządu Mikuláša Dzurindy w 1998 roku zacieśniły się polsko-słowackie kontakty polityczne. Pierwsza oficjalna wizyta zagraniczna premiera Dzurindy i ministra spraw zagranicznych Eduarda Kukana wiodła w listopadzie 1998 roku do Warszawy, co wskazywało na postrzeganie Polski jako partnera o znaczeniu strategicznym. Oficjalna wizyta nowego prezydenta Słowacji Rudolfa Schustera odbyła się w sierpniu 1999 roku, ale był on wcześniej w Polsce na zaproszenie prezydenta Kwaśniewskiego jeszcze przed swoim wyborem i odbył spotkania z najwyższymi przedstawicielami RP. W 2000 roku doszło do pierwszej, historycznej wizyty szefa polskiego rządu na Słowacji. Premier Jerzy Bużek opowiedział się w jej trakcie za rozwojem ponadstandardowych stosunków ze Słowacją¹³. Mimo intensyfikacji kontaktów i słowackich deklaracji o strategicznym znaczeniu stosunków polsko-słowackich można jednak stwierdzić, że zarówno liczba porozumień bilateralnych, jak i ich charakter nie różniły się znacząco od tych, które Słowacja zawarła z Republiką Czeską i z Węgrami.

Polska przekazywała Słowacji swoje doświadczenia transformacyjne i wspierała na scenie międzynarodowej starania Słowacji o nadrobienie zaległości w przybliżaniu się do NATO i UE. Ważną rolę odegrała Polska także przy wspieraniu starań Słowacji o członkostwo w OECD. Pomoc Słowacji stała się jednym z głównych celów Grupy Wyszehradzkiej, która po zmianie rządu na Słowacji odnowiła swoją działalność. Jedną z form wsparcia Słowacji na drodze do NATO była polska inicjatywa powołania Wielonarodowej Brygady Czesko-Polsko-Słowackiej, której sztab funkcjonował w Topolczanach w latach 2002–2005. Także dzięki intensyfikacji współpracy z Polską i pozostałymi partnerami wyszehradzkimi Słowacji udało się nadrobić zaległości w procesie integracji z UE i Słowacja przystąpiła do niej wspólnie z Czechami, Polską i Węgrami. Na drodze do NATO nie udało się jednak dogonić partnerów i mimo reform po zmianie rządu w 1998 roku Słowacja stała się pełnoprawnym członkiem NATO dopiero w 2004 roku, pięć lat po wyszehradzkich partnerach.

Jeszcze przed wejściem do UE i NATO Grupa Wyszehradzka zyskała dobrą markę i stała się *pars pro toto* szybko modernizującej i zbliżającej się do UE Europy Środkowej. Orientacja na „wielkie”, strategiczne cele – UE i NATO – spychała na

¹³ P. Lukáč, I. Samson, A. Duleba, *Visegrádska spolupráca, regionálne iniciatívy a vzťahy SR so susednými štátmi*, w: M. Kollár, G. Mesežnikov (red.), *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, IVO, Bratislava 2000.

dalszy plan rozwój współpracy na niższych poziomach. W obu państwach priorytetami były modernizacja i otwarcie na Zachód, dotyczące także rozwoju współpracy gospodarczej i infrastruktury. Choć w warunkach wolnego przepływu informacji, otwarcia granic i rozwoju turystyki zintensyfikowały się kontakty między społeczeństwami, jeszcze przez lata były one utrudniane przez procedury biurokratyczne i często wręcz pogarszający się stan infrastruktury transgranicznej. Dlatego też nadzieje związane z V4, nie tylko w sferze politycznej, ale też społeczno-kulturalnej, pozostały w dużej mierze niespełnione¹⁴. Wsparcie dla rozwoju wymiaru obywatelskiego współpracy przyszło dość późno – dopiero w 2000 roku powstał Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, z siedzibą w Bratysławie, co miało też spore znaczenie dla wzmocnienia kontaktów polsko-słowackich, zwłaszcza w obszarze organizacji pozarządowych. Współpracę na drodze do UE przed akcesją skomplikowały też przejawy konkurencji i rywalizacji między państwami V4.

Współpraca w NATO

NATO stało się z perspektywy Warszawy podstawowym punktem odniesienia w kształtowaniu polityki obronnej, kluczowym gwarantem bezpieczeństwa i forum konsultacyjnym¹⁵. Polska pozostawała przy tym silniej przywiązana do tradycyjnego wymiaru działalności NATO jako sojuszu obronnego. Cieszył się on też większym poparciem społecznym niż na Słowacji. Niemniej władze słowackie przejawiały determinację w dążeniu do Sojuszu i w zacieśnianiu współpracy z USA. Przejawem woli ścisłej współpracy z Polską i pozostałymi państwami V4 było też dołączenie się słowackiego premiera do listu ośmiu przedstawicieli państw europejskich w reakcji na wojnę w Iraku w 2003 roku. Bliskość stanowisk Polski i Słowacji dotyczyła zwłaszcza wsparcia koordynacji działań sojuszników europejskich z USA¹⁶.

Choć Słowacja została członkiem NATO dopiero pięć lat po Polsce, już wcześniej zachowywała się tak, jakby była członkiem Sojuszu, czego potwierdzeniem była choćby zgoda na przeloty samolotów NATO nad Słowacją w 1999 roku. Niemniej Słowacja wchodziła do NATO ze społeczeństwem mocno podzielonym w podejściu do Sojuszu, szczególnie po doświadczeniach ataków NATO na Jugosławię

¹⁴ Zob. M. Pernal, J. Tombiński, R. Wiśniewski, *Countries of the Visegrád Group prior to accession to the European Union: together or separately?*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2002, R. 2, nr 1–2, s. 99–138.

¹⁵ Zob. np. W. Waszczykowski, *Perspektywa regionalna – spojrzenie z Polski*, w: *Szczyt NATO 2008: transformacja NATO: polska i regionalna perspektywa*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 66–69.

¹⁶ J. Marušiak, *Slovensko-polská dvojstranná spolupráca...*, *op. cit.*

w 1999 roku, i nie dostrzegała – w takim stopniu jak Polska – zagrożeń ze strony Rosji. Spełniało to także pewną rolę w kolejnych latach, gdy między przedstawicielami Polski i Słowacji pojawiały się różnice poglądów w zakresie kształtowania niektórych aspektów wspólnej polityki UE i NATO wobec Rosji. Mimo to oba państwa od momentu akcesji do NATO znalazły się wśród promotorów kontynuacji polityki „otwartych drzwi” Sojuszu i opowiadały się za zaproszeniem do rozmów o członkostwie Ukrainy, Gruzji czy Macedonii, choć nie udało się tego przeforsować na szczycie NATO w Bukareszcie. Zarówno Polska, jak i Słowacja dawały dowód swojego zaangażowania w działania operacyjne Sojuszu poza obszarem traktatowym, zwłaszcza na Bałkanach i w Afganistanie. Pewne rozbieżności ujawniły się po agresji rosyjskiej na Gruzję w 2008 roku i na Ukrainę w roku 2014. Choć oba rządy potępiły rewizjonistyczną politykę Moskwy, Polska zwykle domagała się bardziej zdecydowanej reakcji NATO, włącznie z rozlokowaniem sił sojuszniczych w regionie.

Współpraca w UE

Przystąpienie do NATO i UE oznaczało koniec „ambitnego” etapu współpracy regionalnej, ale nie było samo w sobie celem ostatecznym polityki Polski, Słowacji i V4. Powstały jednak lepsze warunki do realizacji tych celów, także w zakresie wzmacniania stosunków sąsiedzkich.

Społeczeństwa Polski i Słowacji należą do najbardziej pozytywnie nastawionych do integracji europejskiej. Na tym tle odróżniają się także od pozostałych państw V4. W Polsce i na Słowacji było największe poparcie dla akcesji, dużo lepiej też niż w Czechach i na Węgrzech oceniany jest bilans członkostwa w UE. Zarówno w Polsce, jak i na Słowacji już w okresie przedakcesyjnym pojawiały się jednak wspólne obawy zwłaszcza w zakresie spraw kulturowo-etnicznych, co podnosili polscy i słowaccy konserwatyści¹⁷. Podobnie jak przedstawiciele Polski także ich słowaccy koledzy opowiadali się też za tym, aby zamiast terminu „konstytucja UE” używano określenia „traktat konstytucyjny”¹⁸. Słowacja i Polska zajęły też podobne stanowisko w kwestii jego preambuły, opowiadając się za odwołaniem do Boga. Choć w Polsce i na Słowacji rządy sprawowały partie o różnych profilach politycznych,

¹⁷ Deklaracja parlamentu słowackiego z 30 stycznia 2002 roku, w której opowiedział się za pozostawieniem tych kwestii w wyłącznej gestii państw narodowych. UE zainspirowała polskich parlamentarzystów do przyjęcia podobnej uchwały 11 kwietnia 2003 roku. Zob. M. Gniazdowski, *Słowacja wobec integracji europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 1, s. 65–87.

¹⁸ J. Marušiak, *Slovensko-poľská dvojstranná spolupráca...*, *op. cit.*

oba państwa opowiadały się wielokrotnie za poszanowaniem sprawdzonej zasady subsydiarności w UE. W kolejnych latach, mimo zróżnicowanego podejścia do integracji europejskiej, Polskę i Słowację zbliżały zwykle opór przed nadmierną harmonizacją i ochrona różnorodności.

W UE Polskę i Słowację w sposób szczególny związała współpraca wyszehradzka, gdyż to w tych dwóch państwach cieszyła ona się zwykle największym poparciem społecznym. W badaniach przeprowadzonych jeszcze przed akcesją do UE połowa ankietowanych w Polsce opowiedziała się za tym, aby państwa V4 tworzyły w ramach UE grupę o silniejszych więziach, podobnego zdania było 44% Słowaków (34% Czechów i 12% Węgrów)¹⁹. W polskiej polityce w Grupie Wyszehradzkiej widoczne było oscylowanie między idealistycznym założeniem o posiadaniu „naturalnych sojuszników w regionie” a realistyczną konstatacją trwałości różnic interesów. Także dla Słowacji, graniczącej z wszystkimi partnerami wyszehradzkimi, współpraca V4 miała zawsze szczególne znaczenie.

Po wejściu do UE przedstawiciele państw V4 doszli do wniosku, że ugrupowanie to jest zbyt pożytecznym narzędziem, aby można było je odrzucić tylko dlatego, że nie zawsze może posłużyć jako „wzmocniacz” własnego stanowiska politycznego. Poza dobrą międzynarodową marką ugrupowania istnieją także korzyści płynące z pragmatycznej współpracy czterostronnej, która nie musi być zależna od bieżących kwestii politycznych. Podczas szczytu Grupy Wyszehradzkiej w Kromieryżu 13 maja 2004 roku przyjęto nową Deklarację Wyszehradzką oraz wytyczne elastycznej współpracy i „wzmocnienia tożsamości środkowoeuropejskiej”²⁰. Okres rocznej polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej, zakończony spotkaniem premierów w Kazimierzu Dolnym (10 czerwca 2005 roku), miał przynieść „odnowiony sens wspólnego działania, przede wszystkim w ramach Unii Europejskiej”²¹.

Konsultacje nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013 stały się pierwszym istotnym sprawdzianem V4 w UE. Wspólnym wyzwaniem Polski i Słowacji stało się dopasowanie instrumentów poszczególnych polityk unijnych do charakterystyki mniej zamożnych państw członkowskich, a przede wszystkim utrzymanie wysokiego poziomu środków na politykę spójności. Rozbieżności istniały

¹⁹ Zarazem jednak na pytanie, czy współpraca wyszehradzka będzie ważna także po akcesji i czy będzie miała sens, pozytywnej odpowiedzi udzieliło 46% Czechów, 52% Węgrów, 62% Polaków i aż 75% Słowaków. O. Gyárfašová, *Visegradčania na prahu Európskej únie*, „Mosty”, 18 listopada 2003 r.; por.: M. Fałkowski, P. Bukalska, G. Gromadzki, *Tak dla Wyszehradu*, „Analizy i Opinie” (Instytut Spraw Publicznych) 2003, nr 16.

²⁰ *Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrád Group countries after their accession to the European Union*, 12 maja 2004 r., visegradgroup.org.

²¹ *Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP prof. Adama Daniela Rotfelda*, 21 stycznia 2005 r., www.msz.gov.pl.

w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej (CAP). Ze względu na odmienny rozmiar i strukturę sektora rolnego pozycja Polski była bardziej zachowawcza niż Słowacji, bardziej skłonnej do poszukiwania oszczędności w tym sektorze.

Pierwsze zmiany rządów w Polsce i na Słowacji po wejściu do UE miały wpływ na kształtowanie się współpracy środkowoeuropejskiej. We wrześniu 2005 roku wybory parlamentarne w Polsce wygrała – po czterech latach rządów lewicowych – partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS), a w październiku wybory prezydenckie wygrał jej kandydat – Lech Kaczyński. W Polsce nastąpiło odstępianie od mocnego priorytetu integracji w UE na rzecz podkreślania tradycyjnej formuły suwerenności, co w V4 spotkało się z pozytywnym przyjęciem tylko w rządzonych przez prawicę Czechach. W Polsce kwestionowano pogłębianie integracji europejskiej jako służące Niemcom w uzyskaniu dominacji nad Polską. Co istotne zaś w kontekście kontaktów z partnerami regionalnymi – wiązano paradygmat Europy państw narodowych z walką z hegemonią w UE w ten sposób, że starano się dołączyć do „hegemonii grupowej” jako „szóste największe państwo UE”²². Warszawa oczekiwała jednak, że współpraca w V4 wzmocni w tych staraniach siłę polskiego głosu jako reprezentującego mniejsze państwa regionu w zderzeniu z wielkimi.

Z kolei na Słowacji wybory parlamentarne w czerwcu 2006 roku wyniosły do władzy koalicję partii Smer-Socjaldemokracja z siłami politycznymi, które współrządziły do 1998 roku, utrudniając integrację Słowacji ze strukturami euroatlantyckimi (SNS i HZDS). Oba państwa w kolejnych latach różniły się w podejściu do relacji transatlantyckich oraz integracji europejskiej. Zmiękczeniu transatlantyckiej orientacji Słowacji towarzyszyła postawa bardziej przyjazna procesom pogłębiania integracji w UE. Premier Robert Fico krytykował projekt instalacji antyrakietowych w Polsce i w Czechach. Utrzymywanie bliskich kontaktów z Rosją było odbierane przez słowackie elity rządzące i część społeczeństwa jako przejaw niezależnej polityki i realizacja własnych interesów. Premier Fico podczas wizyty w Warszawie 5 października 2006 roku określił stosunki polsko-słowackie mianem „ponadstandardowych”, a określenia tego wcześniej używali przedstawiciele słowackiego rządu przede wszystkim względem stosunków słowacko-czeskich, czemu odpowiadała też intensywność wzajemnych kontaktów. W przypadku stosunków polsko-słowackich kontakty dyplomatyczne nie były tak intensywne i przez następny rok nie doszło nawet do spotkania ministrów spraw zagranicznych.

Mimo dynamicznie rozwijającej się współpracy gospodarczej, zacieśnienia współpracy w UE i wykorzystywania benefitów członkostwa (także w obszarze współpracy transgranicznej), we współpracy politycznej między obydwoma państwami były pewne rozdźwięki. Słowacja, odgrywając ważną rolę w tranzycie

²² P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 123–124.

surowców energetycznych do UE, starała się maksymalizować zyski płynące ze współpracy z Rosją i nie zawsze udzielała wsparcia Polsce w jej polityce stosowania zasady warunkowości w stosunkach Rosja–UE. Polskę i Słowację czasem dzielił stosunek do Rosji i jej wiarygodności jako dostawcy surowców energetycznych. Z drugiej jednak strony, podważanie przez Rosję tranzytowej wiarygodności Ukrainy uderzało w interesy Słowacji i Polski i skłaniało oba państwa do współdziałania w ramach szerszej regionalnej koalicji. Dotyczyło to także Grupy Wyszehradzkiej, w której po kryzysie gazowym 2009 roku energetyka – w tym zwłaszcza sektor gazu – stała się jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów współpracy.

Polskę i Słowację różniło też podejście do reformy instytucjonalnej UE. Choć premierzy V4 z zadowoleniem przyjęli traktat nicejski, jednak w trakcie prac Konwentu Europejskiego stanowisko to stopniowo ewoluowało²³. Polsce wysuwającej własne propozycje kompromisowego systemu głosowania w Radzie UE partnerzy z V4 zarzucali brak konsultacji. Polscy politycy starali się prezentować swoje starania jako zmierzanie do rozwiązania, które „pozwoiłoby Polsce i krajom Europy Środkowej, krajom średnim, krajom mniejszym, czuć się współgospodarzami w Unii Europejskiej”²⁴, ale sprawa ta podzieliła państwa V4, w tym także Polskę i Słowację.

W Warszawie istniała z jednej strony świadomość różnic ze Słowacją w kwestiach strategicznych, z drugiej zaś także wola rozwoju współdziałania, zwłaszcza w UE. Współpraca układała się w odniesieniu do konkretnych wyzwań sektorowych, związanych ze wspólnymi interesami w UE. Przykładowo pod koniec maja 2007 roku podczas spotkania V4 na Słowacji porozumiano się w sprawie wspólnego zgłoszenia skargi do ETS na Komisję Europejską za sposób nałożenia kar za nadmierne zapasy żywności zgromadzone przed wejściem do UE²⁵, a ministrowie środowiska naturalnego przyjęli wspólne stanowisko w sprawie dyrektywy o odpadach²⁶. Ministrowie rozwoju regionalnego połączyli wysiłki na rzecz finansowania rekultywacji osiedli i budynków z wielkiej płyty ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Współpraca Polski i Słowacji wiązała się także z umacnianiem pełnoprawnego członkostwa obu państw w UE. Istotne było współdziałanie na rzecz jak najszybszego przystąpienia do strefy Schengen, przy czym z punktu widzenia obu państw

²³ Polska uzyskała 27 głosów (7,8%); Czechy, Węgry – 12 głosów (po 3,5%); Słowacja – 7 głosów (2%). Razem państwa V4 posiadają 58 głosów, podczas gdy kwalifikowana większość potrzebna do podjęcia decyzji wynosi 258 głosów (73,4%), a mniejszość blokująca – 91 głosów.

²⁴ Wypowiedź Pawła Zalewskiego na posiedzeniu Sejmu (5. kadencja, 43. posiedzenie, 4. dzień, 15 czerwca 2007 r.), www.sejm.gov.pl.

²⁵ *Spor o ośtiepok je zo stola, V4 plánuje žalobu na Komisiu*, 5 czerwca 2007 r., www.euractiv.sk.

²⁶ *Meeting of the V4 Ministers of Environment*, Praha, 24–25 maja 2007 r., www.visegradgroup.eu.

optymalna była wspólna akcesja i powstanie granicy schengenskiej na Karpatach²⁷. Współpraca w przygotowaniach do wejścia do obszaru Schengen przejawiała się także wprowadzeniem wspólnych patroli na granicy w 2007 roku i zacieśnieniem współdziałania policji na pograniczu²⁸. Współdziałanie V4 przyczyniło się do uruchomienia systemu przejściowego SISone4ALL, przełamania oporu Austrii i rozwiania wątpliwości innych państw co do terminu rozszerzenia strefy Schengen, do której ostatecznie Polska i Słowacja dołączyły 21 grudnia 2007 roku, wraz z siedmioma innymi państwami.

Polska wraz ze Słowacją dążyła też do zniesienia wszelkich ograniczeń dostępu do wspólnego rynku i zapewnienia swym obywatelom takich samych praw, jakimi dysponują mieszkańcy „starych” państw UE. Polska i Słowacja pozytywnie przyjęły główne przesłanie czeskiej prezydencji w UE – „Europa bez barier” – a zwłaszcza postulat zapewnienia wolnego przepływu osób, towarów i usług oraz zachowania otwartego charakteru UE. Rozwinęła się współpraca między stałymi przedstawicielstwami państw V4 przy UE w Brukseli²⁹. Uzyskano zbieżność stanowisk w sprawach wolnego przepływu sił roboczych, wsparcia „wschodniego wymiaru” EPS (z obniżeniem opłat wizowych) oraz dążeń integracyjnych państw Bałkanów Zachodnich.

Po objęciu władzy przez koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w listopadzie 2007 roku rząd Donalda Tuska demonstrował przede wszystkim „nowe otwarcie” na współpracę z dużymi państwami UE, zwłaszcza z Francją i Niemcami. Zadeklarował jednak także wolę kontynuacji współpracy w Europie Środkowej³⁰. Wkrótce współpraca V4 okazała się niezwykle przydatna w obliczu istotnych problemów, z jakimi przyszło się zmierzyć polskiemu rządowi. Szczególnie ważna dla rządu Tuska była budowa szerokiej koalicji w trakcie prac nad pakietem energetyczno-klimatycznym UE, który został przyjęty w grudniu 2008 roku. Niebawem też – na skutek kryzysu gazowego na początku 2009 roku

²⁷ Było to tym bardziej istotne, że gdy Komisja Europejska wytykała Słowacji opóźnienia w przygotowaniu granicy z Ukrainą, Czechy, pozbawione problemów zewnętrznej granicy UE (poza lotniskami), jeszcze w grudniu 2006 roku sygnalizowały, że jeśli Słowacja nie będzie gotowa, są gotowe wprowadzić na swojej wschodniej granicy reżim granicy Schengen.

²⁸ J. Marušiak, M. Bútora, A. Duleba, T. Strážay, G. Pleschová, M. Žemlová-Shepperd, Z. Bates, L. Najšlová, *Zahraničná politika – hlavné trendy, dvojstranné vzťahy a regionálna spolupráca*, w: M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútora (red.), *Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, IVO, Bratislava 2008.

²⁹ M. Kořan, *Státy Visegrádské skupiny a Rakousko v české zahraniční politice*, w: M. Kořan i in., *Česká zahraniční politika v roce 2007*, Analýza ÚMV, Praha 2008, s. 115–116.

³⁰ Premier Tusk stwierdził w *exposé*, że „ważnymi partnerami politycznymi i gospodarczymi są i będą oczywiście kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz kraje strefy Morza Bałtyckiego”. *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, 23 listopada 2007 r., www.sejm.gov.pl.

– konkretnych kształtów nabrała współpraca V4 w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Wraz z nabieraniem doświadczenia funkcjonowania w UE nie traciły na znaczeniu koalicje „V4+”, a wręcz widać było poprawę efektywności ich funkcjonowania³¹. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski przyznał, że wspólne interesy najściślej łączyły Polskę właśnie z nowymi państwami członkowskimi UE, a „Grupa Wyszehradzka plus inne państwa to struktura, która najbardziej się sprawdza”³².

Polska i Słowacja, w ramach V4 lub szerszych koalicji, wielokrotnie zajmowały wspólne stanowisko w UE, np. wobec planów harmonizacji podatków, zmian w pakcie stabilności i wzrostu czy też wspólnego postulatu dotyczącego potrzeby uwzględnienia kosztów reform systemów emerytalnych w wyliczeniach długu publicznego. Współpraca V4 nabrała dynamiki szczególnie w dziedzinach, które były priorytetami polskiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku – bezpieczeństwo energetyczne, wschodnie sąsiedztwo UE oraz ramy finansowe UE na lata 2014–2020. Powściągliwie natomiast Polska podchodziła do rozwijania współpracy politycznej w zakresie przybliżania się do strefy euro. Słowacja przystąpiła do niej w roku 2009, jako drugi kraj szerzej rozumianej Europy Środkowej. Stała się w ten sposób najsilniej zintegrowanym krajem unijnym spośród państw V4. Słowacja deklarowała przy tym, że chce być częścią „jądra” europejskiej integracji, co miało wpływ na jej preferencje w UE, np. w procesie szukania instrumentów radzenia sobie ze skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego z końca minionej dekady czy też kryzysu strefy euro.

Gdy Polska deklarowała wolę współdziałania i wspierania integracji europejskiej, budowanie koalicji państw regionu, wpisujących swój interes w interes całej UE, stało się polskim atutem, a także coraz bardziej atrakcyjną formułą dla partnerów z Grupy Wyszehradzkiej. Rewitalizacja współpracy w Europie Środkowej w dużej mierze wynikała więc z poprawy polskich zdolności koalicyjnych w Unii. Państwa V4 połączyły „wspólne, wymierne, twarde interesy w Unii Europejskiej”³³. Także centroprawicowy słowacki rząd Ivety Radičovej po wyborach w 2010 roku uplasował współpracę regionalną wysoko wśród swoich priorytetów, przy czym stosunki z Polską miały mieć „szczególne znaczenie” jako „wykraczające poza wymiar regionalny”³⁴. Na pozycję Polski i Słowacji w UE, a także wzajemne kontakty

³¹ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 387.

³² Biuletyn nr 3632/VI, Komisja Spraw Zagranicznych (nr 161), 7 kwietnia 2010 r., www.sejm.gov.pl.

³³ *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*, <http://orka2.sejm.gov.pl>.

³⁴ *Občianska zodpovednosť a spolupráca. Programové vyhlásenie Vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010–2014*, sierpień 2010, www.vlada.sk.

obu krajów w istotny sposób wpłynęły dobre wyniki gospodarcze, szczególnie na tle wielu innych państw, zmagających się ze skutkami kryzysu finansowego. Polska gospodarka, która jako jedyna w UE w związku z kryzysem oparła się recesji, ze wzrostem PKB w 2010 roku w wysokości 3,8%, była coraz ciekawszym partnerem gospodarczym także dla Słowacji. Rosły obroty handlowe, z nawiązką odrabiając kryzysowy spadek w 2009 roku.

Jeszcze przed wejściem do UE Słowacja – wraz z pozostałymi partnerami z V4 – stała się dla Polski jednym z bliskich partnerów w staraniach na rzecz silnej unijnej polityki wschodniej. Przejawiała coraz większe zainteresowanie współpracą z Ukrainą, angażowała się także w pomoc w budowę społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi³⁵. Słowacja poparła też inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, którą zgłosiła w UE Polska ze Szwecją, ale która następnie stała się projektem unijnym wspólnie wspieranym przez całą Grupę Wyszehradzką.

Odrębnym rozdziałem z punktu widzenia współpracy sektorowej, zarówno w stosunkach polsko-słowackich, jak i szerszej współpracy V4, jest obszar infrastruktury transportowej i połączeń transportowych. W stosunkach dwustronnych temat ten często eksponowano na różnych szczeblach, ale mimo to nie odnotowano w tej dziedzinie znaczących sukcesów. Mimo kolejnych deklaracji przyspieszenia budowy połączenia autostradowego na zachodnim odcinku granicy (Żyliná–Skalité–Zwardoň–Bielsko–Biała), na skutek kolejnych opóźnień po obu stronach granicy przez dwie dekady nie udało się zrealizować tej inwestycji. Nie doszło też do poprawy warunków transportowych na głównym szlaku na wschodnim odcinku granicy (Rzeszów–Preszów). Mimo deklaracji przedstawicieli obu państw co do potrzeby wsparcia trasy Via Carpatia, także jej odcinki na pograniczu polsko-słowackim nie były traktowane priorytetowo. Liczne problemy dotknęły też transport kolejowy między obydwojoma państwami, a w zakresie bezpośrednich połączeń pasażerskich można wręcz mówić o zapaści w porównaniu z sytuacją na początku lat dziewięćdziesiątych.

Wyrazem ponadstandardowych, intensywnie rozwijających się stosunków Polski i Słowacji było pierwsze wspólne posiedzenie rządów obu państw, które odbyło się w marcu 2013 roku w Popradzie. Podczas spotkania rozmowy dwustronne prowadzili równocześnie ministrowie spraw zagranicznych, rolnictwa, środowiska, sportu, transportu oraz wiceministrowie gospodarki obu państw. Spotkanie pokazało zarówno bolączki wynikające z wieloletnich zapóźnień (połączenia infrastrukturalne), wspólne ambicje (opowiedziano się za zgłoszeniem wspólnej kandydatury do organizacji zimowych igrzysk olimpijskich w 2022 roku), jak i problemy związane z zacieśnieniem integracji i funkcjonowaniem wspólnego rynku. Dyna-

³⁵ Zob. M. Gniazdowski, *Białoruś w słowackiej polityce zagranicznej. Implikacje dla współdziałania w Europie Środkowej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 2 (30), s. 37–64.

micznemu rozwojowi polsko-słowackiej wymiany handlowej, której wartość od powstania Republiki Słowackiej wzrosła przeszło dwudziestokrotnie, towarzyszył w ostatnich latach znaczny wzrost eksportu polskiej żywności na Słowację. Dawne, niszowe spory, dotyczące produktów regionalnych (oscypek) bądź składu bryndzy, zastąpił konflikt interesów dużych producentów. Bolączką polskich eksporterów oraz zjawiskiem rzutuującym na wizerunek polskich produktów stało się nagłaśnianie w słowackich mediach podejrzeń dotyczących ich jakości i bezpieczeństwa. Na spotkaniu rządów w Popradzie premier Robert Fico zapewnił jednak, że jego rząd nie będzie się angażował w żadne działania dyskryminacyjne, porozumiano się co do wzmocnienia współpracy dwustronnej w zakresie weryfikowania informacji i wyjaśniania zastrzeżeń.

Innym przejawem konkurencji i rywalizacji polsko-słowackiej w ostatnich dwóch dekadach były zabiegi o zagraniczne inwestycje, zwłaszcza w sektorze motoryzacyjnym. Zarówno w przypadku fabryki Kia (2006), jak i Jaguara (2016) inwestorzy wybrali warunki i lokalizacje zaoferowane przez Słowację. Niemniej po obu stronach granicy istniała też świadomość, że inwestycje mają pozytywne skutki transgraniczne i niezależnie od tego, w którym z państw ostatecznie jest budowana fabryka, na dostawach korzystają przedsiębiorstwa szerszego regionu. Z polskiej perspektywy większym wyzwaniem pozostaje natomiast zwiększenie polskiej obecności inwestycyjnej na Słowacji, gdyż w porównaniu z innymi państwami V4 utrzymuje się ona wciąż na dość niskim poziomie.

Nowe impulsy

W ostatnich latach współpraca polityczna między obydwoma państwami została zacieśniona. Wzmocnione zostały zarówno kontakty dwustronne, jak i współpraca w UE, m.in. w formacie wyszehradzkim. Poza współpracą międzyrządową warto zaznaczyć rozwijającą się szczególnie od roku 2009 współpracę parlamentarną oraz intensywne kontakty kolejnych prezydentów. Tradycję częstych spotkań prezydentów Bronisława Komorowskiego i Ivana Gašparoviča, zwłaszcza na pograniczu, kontynuował prezydent Andrej Kiska (od 2014 roku) i od sierpnia 2015 roku prezydent Andrzej Duda. Obaj prezydenci związani są rodzinnie ze słowacko-polskim pograniczem (Andrzej Duda ze Starym Sączem, którego jest honorowym obywatelem; urodzony w Popradzie Andrej Kiska z miejscowością Jezersko na Zamagurzu Spiskim). Prezydenci poruszają tradycyjnie także kwestie kontaktów między Polakami i Słowakami na pograniczu, rozwoju turystyki oraz połączeń infrastrukturalnych. W lutym 2016 roku w Tatrzańskiej Łomnicy prezydenci mówili m.in. o nowym o połączeniu kolejowym, tunelu między Zakopanem a Szczyrbskim Jezierzem oraz o drodze ekspresowej między Krakowem a Popradem. Tematy te były

przedmiotem dalszych rozmów podczas oficjalnej wizyty prezydenta Dudy na Słowacji w czerwcu 2016 roku, w przeddzień objęcia przez Słowację przewodnictwa w Radzie UE.

Rozwój współpracy infrastrukturalnej na linii północ–południe, w tym także połączeń między Polską i Słowacją, nabrał szczególnego znaczenia po zwycięstwie wyborczym partii Prawo i Sprawiedliwość i powstaniu rządu Beaty Szydło w listopadzie 2015 roku. Nowy rząd szczególną rolę przypisał rozwojowi współpracy środkowoeuropejskiej, w tym także zwiększaniu więzi z państwami Grupy Wyszehradzkiej oraz państwami szerzej rozumianej Europy Środkowej. Instytucjonalny kontekst wzmocnienia współpracy regionalnej i wpisania jej w szersze wyzwania związane ze spójnością UE stworzyło przejęcie przez Polskę przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej i równoległe objęcie przez Słowację prezydencji w Radzie UE w połowie 2016 roku. Premier Szydło zapowiedziała podczas szczytu V4 w Warszawie w lipcu 2016 roku, że „Grupa Wyszehradzka będzie bardzo aktywna w procesie zmian, które w tej chwili stoją przed Unią Europejską, będzie proponować rozwiązania, które sprawią, że UE będzie silniejsza”³⁶. Szczyt UE we wrześniu 2016 roku w Bratysławie, który był jednym z najważniejszych przedsięwzięć słowackiej prezydencji w Radzie UE, miał też swój wymiar wyszehradzki³⁷. Premierzy V4 przyjęli na nim wspólne oświadczenie, którym Grupa Wyszehradzka wkroczyła do otwartej debaty politycznej na temat przyszłości UE. Opowiedziała się za wzmocnieniem demokratycznej legitymacji UE przez lepsze zrównoważenie jej instytucji, wzmocnienie roli parlamentów narodowych, podkreślając zasadę subsydiarności i proporcjonalności, poszanowanie różnorodności, wzmocnienie bezpieczeństwa i wspólnego rynku³⁸.

W zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony istotna rola we współpracy polsko-słowackiej przypadła w ostatnich latach staraniom o wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu. Choć między Słowacją i Polską były różnice w zakresie percepcji zagrożeń i potrzeb zwiększenia obecności sił NATO (Słowacja nie zabiegała o stacjonowanie jednostek na swoim terytorium), zacieśniono współpracę zarówno w zakresie przygotowań przed szczytem NATO w Warszawie w lipcu 2016 roku, jak i wdrażania jego postanowień. Współpraca obejmowała również obszar sprzętu wojskowego i uzbrojenia (m.in. prace nad wspólnym projektem Scipio – podwozia KTO Rosomak ze słowacką wieżą Turra 30), a także tworzenie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej przed objęciem dyżuru w pierwszej połowie 2016 roku.

³⁶ *Szczyt Grupy Wyszehradzkiej w Warszawie*, PAP, 21 lipca 2016 r., www.pap.pl.

³⁷ *Informal meeting of the 27 heads of state or government*, 16 września 2016 r., www.consilium.europa.eu.

³⁸ *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, Bratislava, 16 września 2016 r., www.visegradgroup.eu.

Podsumowanie

Współpraca wyszehradzka okazała się dla Polski i Słowacji najbardziej efektywną subregionalną platformą artykulacji interesów. Nie oznaczało to jednak, że współpraca zawsze przebiegała harmonijnie i była skazana na sukces. W kwestiach, w których łatwo było o konsens, w Warszawie czasem zakładano, że interesy partnerów z V4 i tak są zbieżne z polskimi, w związku z czym oczekiwano automatycznego poparcia. Z drugiej strony także w zbieraniu poparcia mniejszych państw Polska nie zawsze była skuteczna i konsekwentna, nie zawsze przekonująco dowodziła swoich racji, argumentując, że są one zgodne z szerszym interesem średnich i małych państw UE³⁹. Polska często się orientowała na współpracę z zachodnimi partnerami (zwłaszcza z Niemcami i Francją) na własny rachunek. Wynikało to też z przekonania, że nawet spójna V4 nie zapewni Polsce wystarczających możliwości wpływania na procesy w UE i nie zastąpi szerszych koalicji *ad hoc*, w których najchętniej widziano by także państwa „starej” UE. Nie brakowało jednak sytuacji, w których ewidentna była zgodność i synergia między interesami Polski i pozostałych państw V4, a Grupa Wyszehradzka była rdzeniem szerszych koalicji w UE. Wzrosła atrakcyjność V4 dla Polski jako struktury konsultacyjno-uzgodnieniowej, która wzmacniała głos państw środkowoeuropejskich w kontaktach z dużymi państwami UE, a także z Brukselą.

Słowacja konsekwentnie uważa V4 za platformę, która wzmacnia głos Bratysławy w UE, państwa V4 są uważane za najbliższych partnerów do konsultacji i wspólnych działań. Zarazem członkostwo w strefie euro oznacza intensyfikację współpracy Słowacji z państwami tej strefy i jej udział w węższym kręgu integracji. Wiąże się z tym czasem różnice między Polską i Słowacją i w ramach V4 w poglądach na kwestie integracji europejskiej. Mimo tych różnic elastyczna formuła V4 i jej słaba instytucjonalizacja pozwala jednak ugrupowaniu na efektywne funkcjonowanie.

Współpraca na rzecz zachowania spójności całej UE oraz wzmacnianie solidarności regionalnej stały się dwiema stronami tego samego medalu: współpracy na rzecz wzmacniania tożsamości i podmiotowości Europy w porządku światowym. W procesie tym Europa Środkowa dużo mocniej i częściej powracała jednak do sprawdzonej zasady subsydiarności. Było to wyraźnie widoczne w obliczu wyzwań związanych z falą migracyjną.

Wciąż aktualnym wyzwaniem Polski i Słowacji, a zarazem całej V4, staje się traktowanie solidarności i spójności regionu jako celu autonomicznego, realizowanego z bezpośrednią korzyścią dla interesów narodowych i społeczeństw państw V4, ale też łączenie tych starań z troską o zachowanie spójności UE. Jest to również

³⁹ P. Grudziński, *Państwo inteligentne...*, *op. cit.*, s. 147.

kwestia wiarygodności retoryki solidarnościowej, stosowanej przez klasę polityczną państw V4. Za deklaracjami o rozwoju współpracy polsko-słowackiej i „budowaniu solidarności środkowoeuropejskiej” powinny iść wyraźne działania w terenie, wspomagające rozwój kontaktów społecznych i ułatwiające rozwój współpracy gospodarczej. Wciąż mocno zaniedbanym obszarem pozostaje spójność terytorialna obszaru Europy Środkowej, przy czym szczególnie duża ilość „wąskich gardeł” znajduje się na pograniczu polsko-słowackim. Stan powiązań infrastrukturalnych pozostaje znaczącą barierą utrudniającą współpracę gospodarczą i kontakty międzyludzkie.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że dla pogłębiania solidarności regionalnej, poza stawianiem dalekosiężnych celów i zysków, konieczny jest realizm. Współpraca wyszehradzka nieraz padała ofiarą zbyt optymistycznych oczekiwań, a nadmierny entuzjazm i sentymentalizm powodował, że wielokrotnie wieszczono „kres Wyszehradu”. Także w stosunkach polsko-słowackich brakowało wyważonego bilansu oraz oceny tego, co wspólnie udało się już osiągnąć i jaki potencjał pozostaje jeszcze do zagospodarowania, również w zakresie współdziałania w Unii Europejskiej. Po przeszło dwudziestu latach widać jednak, że Grupa Wyszehradzka, będąc jednym z filarów integracji europejskiej, pozostaje najbardziej efektywnym modelem współpracy regionalnej w Europie Środkowej, a dobrosąsiedzkie stosunki polsko-słowackie są jej nieodłącznym komponentem.

Polska i Słowacja w Unii Europejskiej

Vladimír Bilčík, Jakub Groszkowski

Debata o członkostwie we Wspólnotach Europejskich rozpoczęła się w Polsce i w Czechosłowacji w latach dziewięćdziesiątych pod hasłem „powrót do Europy” i znalazła kontynuację w postaci procesu akcesyjnego, w którym Polska i Słowacja wraz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej starały się koordynować wysiłki integracyjne. Na Słowacji okres ten upłynął pod znakiem rządów premiera Vladimira Mečiara i sporu o orientację polityki zagranicznej państwa. Spór ten był stosunkowo krótki (1994–1998), ale przez to bardzo dramatyczny¹. Polska, przeciwnie, mimo wymiany rządów utrzymywała jednoznacznie prozachodni kurs geopolityczny, a główne partie polityczne konsens ten szanowały.

Na Słowacji orientacja prounijna jednoznacznie zwyciężyła dopiero w wyborach w 1998 roku. W późniejszych latach, aż do rozszerzenia Unii w 2004 roku, dominował dyskurs podkreślający znaczenie akcesji, a w szczególności potrzebę „dogonienia” w procesie akcesyjnym sąsiadów, czyli przystąpienia do UE razem z Czechami i Polską, którą przez wzgląd na jej wielkość wielu analityków i polityków uważało za koniecznego uczestnika jakiegokolwiek rozszerzenia Unii. Między innymi dlatego liczne kwestie polityczne i techniczne związane z członkostwem w UE nie były na Słowacji szczególnie dyskutowane. Debata publiczna ograniczyła się do podkreślania korzyści z członkostwa w UE przeważających nad jego wadami, ostatecznie zaś uwaga polityków skupiła się na europejskich funduszach strukturalnych i uzyskanych z nich środkach. Nieco bardziej zróżnicowana dyskusja o integracji europejskiej miała miejsce w Polsce, gdzie po stronie radykalnych konserwatystów słyhać było głos sprzeciwu wobec przystąpienia do UE. Stąd bardzo istotne znaczenie miał fakt, że przy ostrożnej postawie części polskiego episkopatu jednoznacznie prounijne stanowisko zajął papież Jan Paweł II. Ostatecznie jednak polskie referendum w sprawie członkostwa w UE pokazało większą liczbę przeciwników akcesji (22%) niż referendum słowackie (6%), co stanowiło m.in. odzwierciedlenie obaw polskich rolników przed europejską konkurencją. Po dziesięciu latach członkostwa jednak aż trzy czwarte rolników w Polsce pozytywnie oceniało wpływ integracji.

Pod względem instytucjonalnym Słowacja, w odróżnieniu od Polski, z chwilą przystąpienia do strefy euro w 2009 roku znalazła się w unijnym rdzeniu integracji. Partnerzy widzieli Słowację jako generalnie pilnego ucznia integracji, a kraj zyskał,

¹ Okres ten trafnie charakteryzuje funkcjonująca już dziś w powszechnym obiegu na Słowacji wypowiedź Mečiara: jeśli nie wezmą nas na Zachód, zwrócimy się na Wschód.

m.in. dzięki wspólnej walucie, wizerunek niezawodnego partnera, odpowiadający rzeczywistości, jeśli pominąć upadek rządu Ivety Radičovej w 2011 roku. W dyskusjach o polityce europejskiej polityka wewnętrzna odgrywała w Polsce większą rolę niż na Słowacji, ale właśnie od upadku rządu premier Radičovej wzrosła na Słowacji różnorodność postaw politycznych wobec UE. Skrajnym przykładem jest partia Kotleba LS-Naše Slovensko – od 2016 roku zasiadająca w parlamencie – która zbiera podpisy pod inicjatywą referendalną na rzecz wystąpienia Słowacji z Unii Europejskiej.

Znacznie większa od Słowacji Polska, ze względu na swój potencjał gospodarczy i potencjał w polityce zagranicznej, może (i stara się) odgrywać rolę lidera Europy Środkowej. Jeszcze przed akcesją do UE, w 2003 roku, Warszawa włączyła się do dyskusji na temat wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Problematyka ta pozostała jednym z priorytetów europejskiej polityki Warszawy i jest jednym z zasadniczych zagadnień także dla Słowacji i pozostałych państw V4, w szczególności w zakresie wspierania procesu transformacji na Ukrainie. W Grupie Wyszehradzkiej co prawda utrzymują się różnice w kwestii stosunków dwustronnych z Rosją, ale pomimo to państwa wyszehradzkie opowiadają się za utrzymaniem unijnych sankcji nałożonych na Rosję po aneksji Krymu i wybuchu wojny w Donbasie.

Podstawowym formatem współpracy polsko-słowackiej w polityce europejskiej jest Grupa Wyszehradzka, która stopniowo umacnia swoją pozycję ważnego uczestnika unijnych debat. Polska i Słowacja (wraz z Czechami i Węgrami) mają zbieżne spojrzenie na szereg istotnych dla UE kwestii. Popierają m.in. reformę unii gospodarczej i walutowej opartą na zasadach dyscypliny finansowej. Dla Polski i Słowacji bardzo ważne są również kwestie dotyczące wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego i budowa sprawnej unii energetycznej. Oba państwa łączy też sprzeciw wobec projektów takich jak Nord Stream II – sprzecznych z interesem UE i jej sojuszników. W ostatnich latach państwa regionu środkowoeuropejskiego z powodzeniem zabiegały o poparcie dla hojnej polityki spójności i środkowoeuropejskich projektów infrastrukturalnych, jak również o dostosowanie ambitnych celów klimatycznych do własnych realiów ekonomicznych. Państwa Europy Środkowej współpracują ze sobą także na rzecz pogłębienia rynku wewnętrznego i wspólnie bronią stanowiących jego fundament czterech wolności. Interesy te ściśle wiążą się ze skutkami wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, przede wszystkim ze względu na status obywateli m.in. polskich i słowackich w tym kraju. Wielkim wyzwaniem, na które V4 stara się odpowiadać w skoordynowany sposób, jest także kryzys migracyjny i uchodźczy, który niesie ze sobą zagrożenia dla swobodnego przepływu osób między państwami objętymi systemem Schengen.

Wyzwaniem, przed jakim stoją Polska i Słowacja (oraz pozostałe państwa regionu), jest ryzyko peryferyzacji związane z narastającą wśród zachodnich państw

członkowskich UE tendencją do szukania i uzgadniania rozwiązań przede wszystkim we własnym gronie na szczeblu międzyrządowym. W reakcji na Brexit Polska, Słowacja i pozostałe państwa V4 podkreślają przede wszystkim konieczność utrzymania europejskiej jedności i zapobieżenia kolejnym procesom dezintegracji UE. Rządy w Warszawie i Bratysławie odrzucają koncept coraz ściślejszej unii politycznej i mocno podkreślają zasadę subsydiarności w procesie integracji. Zarazem dostrzegają jednak zalety integracji w wielu obszarach gospodarczych, dotyczy to np. bezpieczeństwa energetycznego, rynku cyfrowego i usprawnień w zakresie swobodnego przepływu usług. Na Słowacji tematem debaty politycznej jest też np. integracja w zakresie ochrony konsumenta, związana z podwójnymi standardami jakości żywności (wyroby tej samej marki, ale różnej jakości za zachodzie i wschodzie UE). Oba kraje jako beneficjenci wspólnego rynku skupiają się na obronie zdobyczy integracji europejskiej. Między innymi z tej przyczyny dyskusja o UE odchodzi od zadawania pytań o to, jak najlepiej zarządzać środkami i korzyściami z członkostwa krajów w UE, bardziej skupiając się na tym, w jaki sposób przekształcić projekt integracyjny w Europie, by obronić wspólny rynek przed próbami jego demontażu.

Kontekst lat dziewięćdziesiątych²

Na początku lat dziewięćdziesiątych Słowacja nie różniła się szczególnie od innych demokracji parlamentarnych w Europie Środkowej i Wschodniej. Nawet po rozpadzie Czechosłowacji Bratysława miała wszelkie warunki do tego, by zmierzać ku członkostwu w UE razem z wyszehradzkimi sąsiadami. W październiku 1993 roku Słowacja podpisała umowę stowarzyszeniową ze Wspólnotami Europejskimi. Powstała Rada Stowarzyszenia, w której przedstawiciele państw członkowskich, Komisji Europejskiej i słowackiego rządu wspólnie podejmowali decyzje związane z przybliżaniem Słowacji do europejskich standardów. Rozwiązywanie konkretnych problemów technicznych powierzono członkom Komitetu Stowarzyszenia. Rząd utworzył w kraju Radę ds. Integracji z Unią Europejską. W ministerstwach powstały departamenty odpowiedzialne za sprawę Unii. Krajowa administracja zaczęła przygotowywać się do rozmów o przystąpieniu do UE.

Pod względem administracyjnym Polska była w podobnym położeniu, jednak pod względem politycznym wyprzedzała Słowację. Istotną rolę w okresie przedakcesyjnym odegrała instytucja rządowa – powstały w 1996 roku UKIE (Urząd Komi-

² Źródło danych dotyczących Słowacji zawartych w dalszej części tekstu: V. Bilčík, *Vieme, akú EÚ chceme?*, w: Z. Bútorová, M. Kollár, G. Mesežnikov (red.), *Desať rokov v únii: Slovenská a česká cesta*, HBS&IVO, Bratislava 2004, s. 167–175.

tetu Integracji Europejskiej), w którym grono specjalistów przygotowywało i koordynowało proces negocjacji. Dzięki UKIE Polsce udało się przeprowadzić rozmowy akcesyjne bez większych turbulencji politycznych i niezależnie od tego, która siła polityczna sprawowała rządy. Polska rozpoczęła rozmowy z Unią w 1997 roku razem z tzw. grupą luksemburską. Proces negocjacyjny zaczęła ściślej koordynować z Czechami, Węgrami i innymi państwami – ale bez Słowacji.

Dla Polski szczególnie trudne były negocjacje dotyczące rolnictwa, w szczególności w sprawie kwot produkcji (m.in. na cukier i mleko) oraz wysokości dopłat bezpośrednich dla polskich rolników. Zadaniem rządu było uzyskanie jak najkorzystniejszych warunków konkurencji na wspólnym rynku, choć było jasne, że jeśli chodzi o wysokość dopłat, sytuacja rolników z nowych państw członkowskich będzie gorsza. Kwestie te odgrywały istotną rolę w szczególności w kontekście debaty przedreferendalnej w Polsce. Twarde rozmowy prowadzono również w sprawie podziału głosów w instytucjach unijnych po przyjęciu nowych członków – w ramach kompromisu z Nicei Polska uzyskała taką samą liczbę głosów jak Hiszpania i pod względem formalnej siły głosu w UE weszła do tzw. wielkiej szóstki.

Sytuacja w Bratysławie była bardziej skomplikowana. Konflikt większości parlamentarnej i opozycji po wyborach parlamentarnych w 1994 roku przerodził się w izolację państwa w polityce zagranicznej. Raport Komisji Europejskiej rekomendował, by nie podejmowano rozmów o przystąpieniu Słowacji do UE, ponieważ ekipa Mečiaru nie spełniała politycznych kryteriów kopenhaskich. Do najbardziej ewidentnych mankamentów w tym zakresie należał brak poszanowania dla decyzji Sądu Konstytucyjnego, lekceważenie roli opozycji parlamentarnej, niestabilność instytucjonalna w relacjach między prezydentem a premierem, niedociągnięcia w zakresie mechanizmów kontroli służb specjalnych, niezawisłości sądów i sytuacji mniejszości narodowych. Słowacja, wraz z Bułgarią, Rumunią, Litwą, Łotwą i Malcią, otrzymała zaproszenie do negocjacji dopiero w 1999 roku.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Słowacja, podobnie jak Polska, była gotowa do spełnienia wymagań Brukseli pod względem technicznym, jednak reprezentacja polityczna utraciła zaufanie unijnych partnerów, a bez niego integracja nie jest możliwa. Fala krytyki ze strony ówczesnych państw członkowskich UE wywołała największą do tej pory debatę strategiczną o europejskim charakterze kraju. Jej kulminacją było zakończenie rządów Mečiaru. W wyborach parlamentarnych w 1998 roku wzięła udział rekordowa liczba wyborców (84,24%), którzy przekazali władzę partiom wywodzącym się z prawicy, lewicy i przedstawicielom mniejszości węgierskiej. Nowy rząd stopniowo zaczął powracać na ścieżkę integracji z UE, rezygnując z kierunku utrzymywanego w latach 1994–1998 przez siły izolacjonistyczne.

Ubiegła dekada

Szeroką koalicję nowego słowackiego premiera Mikuláša Dzurindy połączył m.in. temat powrotu do Europy – celem było przystąpienie do Unii Europejskiej wspólnie z sąsiadami z Europy Środkowej. Kluczem do udanego procesu integracji był konsensus na scenie politycznej, w rezultacie czego akcesja stała się tematem technicznym, niekiedy tylko nabierającym wyraźnego wymiaru politycznego. Ostatecznie przystąpienie Słowacji do UE w referendum w 2003 roku poparło 92,46% głosujących, a politycy najbardziej obawiali się, czy słowacki plebiscyt przekroczy wymagany ponadpięćdziesięcioprocentowy próg uprawnionych do głosowania. Referendum trwało dwa dni. Mimo ciszy przedreferendalnej przywódca polityczni wzywali obywateli do udziału w trakcie głosowania, również w nocy dzielącej oba jego dni. Proces głosowania potwierdzał, że dla słowackich elit najważniejsza była efektywność akcesji – ostatecznie frekwencja przekroczyła 52% i przypieczętowała wejście Słowacji do Unii Europejskiej.

W Polsce także obawy przed referendum bardziej dotyczyły frekwencji niż wyniku. Z tego względu przyjęto nową ustawę o referendum, która pomogła stworzyć warunki do uzyskania jak najwyższej frekwencji (głosowanie trwające dwa dni itp.). W kampanii przedreferendalnej tylko mniejsze, radykalne partie konserwatywne i populistyczne ostrzegały przed utratą tożsamości narodowej i inwazją ekonomiczną, opowiadając się przeciw przystąpieniu Polski do UE. Opozycyjna konserwatywna prawica poparła wejście kraju do UE, wyraźnie jednak zastrzegając, że jest zdecydowana walczyć m.in. o „unię suwerennych państw” i wpisanie *Invocatio Dei* do traktatu konstytucyjnego UE. Obóz jednoznacznie popierający „tak” w referendum tworzyła rządząca lewica wraz z prezydentem i liberalna opozycja. Ważną częścią tego obozu były również organizacje pozarządowe. Istotne znaczenie dla wyniku miało ponadto wsparcie integracji przez Kościół katolicki z ówczesnym papieżem Janem Pawłem II na czele. Przy frekwencji 58,85% głosujących wejście do UE poparło 77,45% uczestników referendum, przeciw było 22,55%.

Jeszcze przed przystąpieniem do UE posłowie na Słowacji i w Polsce wyraźnie określili, jakiej integracji nie chcą: 30 stycznia 2002 roku słowacki parlament przyjął deklarację suwerenności państw członkowskich i kandydujących w sprawach etyczno-kulturowych; polski Sejm przyjął analogiczną deklarację 11 kwietnia 2003 roku. Głównym przesłaniem obu dokumentów było pozostawienie decyzji o kwestiach etyczno-kulturowych w zakresie ochrony życia, rodziny i instytucji małżeństwa oraz związanych z tym decyzji w zakresie służby zdrowia, wychowania, edukacji w wyłącznej kompetencji państw członkowskich i kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Deklaracja słowacka, podobnie jak polska, nie były jednak prawnie wiążące i nie miały skutków praktycznych, ponieważ w UE nie obowiązują wspólne normy w kwestiach etyczno-kulturowych.

Zmiany polityczne na Słowacji i przystąpienie do strefy euro

Doganiając wyszehradzkich sąsiadów w drodze do UE, Słowacja pod przewodnictwem dwukrotnego premiera Mikuláša Dzurindy dostosowywała swoje prawo do standardów unijnych nawet za cenę częstego stosowania niestandardowych procedur. Przyspieszony proces legislacyjny w tym okresie stał się raczej normą niż wyjątkiem. Wyraźnie wzrosła pozycja rządu wobec parlamentu. Władza sądownicza natomiast przez długi czas pozostawała odporna na wpływy norm europejskich. Nowe unijne reguły Słowacja przyjęła wprawdzie na papierze, wiele z nich jednak, takich jak równość szans czy egzekwowanie prawa, wciąż nie funkcjonuje w praktyce.

Po udanym, ale z konieczności naprędce przygotowanym przystąpieniu do UE w 2004 roku Słowacja kontynuowała wieloletnie dążenia do pełnowartościowego członkostwa w Unii. W odróżnieniu od Polski, gdzie w 2005 roku powstała koalicja sceptyczna wobec pogłębiania integracji, Bratysława określiła sztywną datę przyjęcia wspólnej europejskiej waluty. Od celu tego nie odstąpiono nawet po zakończeniu rządów centroprawicowego premiera Dzurindy, gdy po wyborach w 2006 roku premierem został Robert Fico. Jego partia Smer-SD weszła w koalicję z liderem Słowackiej Partii Narodowej (SNS) Jánem Slotą i przewodniczącym Ruchu na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) Vladimírem Mečiarom.

Mečiar i Slota w latach dziewięćdziesiątych byli odpowiedzialni za izolację Słowacji, po 2006 roku natomiast przedstawiciele ich partii w rządzie nie tylko byli za członkostwem w UE (i wynikającymi z niego korzyściami materialnymi związanymi z kontrolą funduszy strukturalnych), ale nawet poparli wejście Słowacji do strefy euro. Konflikt z lat dziewięćdziesiątych, dotyczący pozycji Słowacji w Europie, nie pasował do nowej rzeczywistości, w której Słowacja mogła czerpać wymierne korzyści jako państwo członkowskie UE. W kontekście wejścia Słowacji do strefy euro na ostatniej prostej tych negocjacji największą niewiadomą była postawa premiera Ficy. Fico jednoznacznie opowiedział się za przystąpieniem do strefy euro dopiero w 2007 roku, w rezultacie rząd i opozycja wspólnie poparły przyjęcie europejskiej waluty. Słowacja przystąpiła do strefy euro w 2009 roku jako pierwszy kraj byłego Układu Warszawskiego i RWPG. Państwo, które niegdysiejsza sekretarz stanu USA Madeleine Albright określiła jako „czarną dziurę w sercu Europy”, nagle zaczęło podejmować decyzje w sprawie wspólnej waluty, siedząc przy jednym stole z Niemcami czy Austrią. W kolejnych latach na jaw wyszły jednak również problemy związane z euro – kruchość systemu wspólnej waluty i koszty związane z jej obroną.

W odróżnieniu od dyskusji w Polsce w słowackiej debacie o przystąpieniu do UE i strefy euro po 1998 roku nie zaznaczyły się wyraźnie linie podziału między sceptykami a zwolennikami pogłębiania integracji – większość sceny politycznej była za. Cele i potrzeby związane z osiągnięciem pełnego członkostwa Słowacji w UE były wówczas ważniejsze niż problemy polityki wewnętrznej. Słowackie doświad-

czenia z rządami Mečiaru i pozostawanie w tyle za sąsiadami ułatwiły np. podjęcie trudnych decyzji o wyłączeniu elektrowni atomowej w Jaslovských Bohunicach czy ratowaniu banków i stabilizacji finansów publicznych.

Priorytety integracji politycznej i gospodarczej

Słowacja określiła, czego nie chce, także w sferze unijnej polityki gospodarczej i społecznej. Drugi rząd Mikuláša Dzurindy (2002–2006) odmówił harmonizacji podatków bezpośrednich i polityki społecznej. Jego zdaniem kwestie te powinny pozostać wyłączną kompetencją państw członkowskich. Oba postulaty były zgodne z założeniami ideowymi prawicowej koalicji Dzurindy, która wprowadziła podatek liniowy, niższy niż w większości państw członkowskich UE. Również w kwestiach polityki społecznej i zatrudnienia na Słowacji obowiązywały bardziej liberalne zasady niż w starych państwach członkowskich UE. Strategia Słowacji polegała na wykorzystaniu własnego zacofania jako zalety w UE oraz uzyskaniu pola dla reform, nowych inwestycji i kolejnych szans na szybszy rozwój społeczno-gospodarczy.

Polityczną wizję przyszłego kształtu integracji prawicowa koalicja Mikuláša Dzurindy podsumowała w swoim stanowisku w sprawie projektu traktatu konstytucyjnego UE z jesieni 2003 roku³. Słowacja deklарowała poparcie dla unijnego *status quo* w zakresie decydujących ośrodków i polityki. Rząd premiera Dzurindy opowiedział się za utrzymaniem ówczesnego kształtu instytucji europejskich. Sprzeciwił się zmniejszeniu liczby komisarzy i ustanowieniu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej kosztem rotacyjnej prezydencji. Zaprotestował przeciw harmonizacji podatków, polityki społecznej i obrony, odrzucił także propozycje prowadzące do osłabienia pozycji państw w zakresie spójności gospodarczej, prawa karnego i rodzinnego, migracji i kultury. Priorytetem Słowacji było dostosowanie się do UE i czerpanie z niej korzyści, a nie jej zmiana.

Mimo że rząd nie chciał bardziej zdecydowanej zmiany reguł europejskich, Słowacja ostatecznie wyraziła zgodę na propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym. Nie poruszano w nim kwestii podatków bezpośrednich i etyczno-kulturowych, za to nakreślono nowy rozkład sił między poszczególnymi instytucjami na korzyść Parlamentu Europejskiego i umocniono pozycję dużych państw członkowskich wobec mniejszych państw w procesie decyzyjnym. Zmagania o charakter UE nie miały jednak kluczowego znaczenia dla władz w Bratysławie. Głównym punktem zainteresowania premiera nie była szczegółowa treść, ale samo porozumienie co do reformy Unii. W przypadku jej uchwalenia UE zyskałaby większe możliwości zadbania o strategiczne interesy Słowacji. Te z kolei, obok pełnoprawnego człon-

³ *Stanoviská Slovenskej republiky na Medzivládnej konferencii Európskej únie v rokoch 2003–2004*, www.rokovania.sk.

kostwa kraju w klubie europejskim, wiązały się m.in. z rozmowami na temat ram budżetowych UE na lata 2007–2013.

Wkrótce po przystąpieniu do UE państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) rozpoczęły współpracę, zabiegając o wspólne interesy w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013. W interesie V4, a zatem również Polski i Słowacji, leżała ochrona przed cięciami polityki spójności i jak najbardziej elastyczne podejście do funduszy europejskich. V4 zabiegała również o to, aby korzystanie z tych środków zakończyło się dopiero w 2016 roku. Mimo wysiłków podejmowanych przez Brytyjczyków (sprawujących prezydencję w Unii), którzy postulowali cięcia w unijnym budżecie, Polsce udało się zawrzeć porozumienie z Niemcami i Francją oraz wpłynąć na Wielką Brytanię, aby poszukała kompromisu, możliwego do zaakceptowania przez jak najszersze grono państw. Sojusz V4 nie utrzymał się do samego końca negocjacji budżetowych, Polska i Słowacja walczyły o swoje priorytety osobno, ale wspólna praca krajów wyszehradzkich doprowadziła w kolejnych latach do powstania grupy przyjaciół polityki spójności, która odegrała istotną rolę podczas negocjacji w sprawie ram finansowych UE na lata 2014–2020.

Porażką Polski zakończyły się natomiast inne ważne negocjacje – dotyczące zmiany systemu głosowania w Radzie UE po przyjęciu Traktatu z Lizbony. Jeszcze przed rozszerzeniem UE w 2004 roku rozpoczęły się dyskusje o nowym unijnym traktacie, przygotowującym Wspólnotę do funkcjonowania przy większej liczbie krajów członkowskich. Dla państw średniej wielkości, takich jak Hiszpania i Polska, korzystny był system głosowania przewidziany w Traktacie z Nicei, z drugiej strony był on jednak mniej korzystny dla dużych krajów, takich jak Niemcy. W traktacie lizbońskim ostatecznie zwyciężyła idea głosowania podwójną większością, w którym do podjęcia decyzji konieczna jest większość co najmniej 55% państw, reprezentujących co najmniej 65% ludności, co stawia w lepszej sytuacji najmniejsze i największe państwa. Początkowo Polska i Hiszpania starały się bronić przed taką zmianą i znaleźć alternatywną propozycję, jednak po zmianie rządu w Madrycie Polska została osamotniona w próbach zablokowania zmiany systemu głosowania i rząd w Warszawie zrezygnował z walki, godząc się z decyzją, która stała się częścią obowiązującego obecnie traktatu lizbońskiego. Mimo że obowiązuje on od 2009 roku, nową metodę głosowania zaczęto stosować dopiero w listopadzie 2014 roku. W nowej konfiguracji decyzję większości państw może zablokować mniejszość co najmniej czterech państw, reprezentujących łącznie nie mniej niż 35% mieszkańców UE. V4 liczy „tylko” niespełna 13% mieszkańców Unii, co oznacza, że ta grupa państw potrzebuje sojuszników nie tylko wtedy, kiedy o coś zabiega, ale także wówczas, gdy stara się coś zablokować.

W odróżnieniu od Słowacji polskie władze podniosły w negocjacjach traktatu lizbońskiego jeszcze jedną kwestię – związaną z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, której niektóre przepisy według konserwatywnego rządu zagrażały

suwerenności Polski w sferze moralności (tzw. tylne drzwi dla legalizacji małżeństw homoseksualnych) i własności (możliwość zwrotu byłym niemieckim właścicielom ich majątku sprzed drugiej wojny światowej). Z powodu tych obaw Warszawa zdecydowała o przyłączeniu się do brytyjskiego protokołu do traktatu lizbońskiego, co zapewniało wyjątek od stosowania Karty Praw Podstawowych. Decyzję tę ostro krytykowała wówczas opozycja, która jednak po dojściu do władzy podtrzymała decyzję poprzedniego rządu w tym zakresie. Traktat lizboński zawiera ponadto kilka innych regulacji istotnych dla Polski i Słowacji, np. klauzulę solidarności energetycznej państw członkowskich.

Kolejnym ważnym dla obu państw tematem dyskutowanym regularnie w UE są porozumienia dotyczące unijnych pakietów klimatyczno-energetycznych, których celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Dyskusja o aktywnej polityce UE nabrała tempa, kiedy w marcu 2007 roku państwa członkowskie uzgodniły ambitne cele 3x20, co oznacza, że do roku 2020 przewiduje się zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomem z lat dziewięćdziesiątych, wzrost udziału energii odnawialnej w łącznym zużyciu energii do 20% i ogólne zmniejszenie zapotrzebowania na energię o 20%.

Państwa Europy Środkowej, sprzeciwiające się przyjmowaniu zobowiązania dotyczącego zwiększenia udziału źródeł odnawialnych (OZE), ostrzegały, że ambitna polityka klimatyczna zmniejszy konkurencyjność UE, ponieważ droższa zielona energia będzie zachęcać część branż przemysłowych do przenoszenia produkcji za granice Wspólnoty (tzw. *carbon leakage*). Podczas kluczowego szczytu w grudniu 2008 roku stanowiska tego broniła koalicja dziewięciu państw, której trzon stanowiła Grupa Wyszehradzka. Podczas obrad Rady Europejskiej udało się wypracować kompromisowe rozwiązanie, uwzględniające najważniejsze interesy Polski i Słowacji. Państwom środkowoeuropejskim udało się przeforsować dodatkowe rozdzielanie kwot emisji przyznanym nowym członkom UE i sprawić, by uwzględniono podjęte przez te państwa wysiłki na rzecz ograniczenia emisji dwutlenku węgla po upadku komunizmu. Debata o pakiecie energetyczno-klimatycznym była trudna, szczególnie dla Polski, która ponad 80%⁴ energii elektrycznej produkuje z węgla (podczas gdy średnia unijna wynosi około 25%⁵). Na Słowacji, gdzie ponad 55% energii elektrycznej zapewnia energetyka jądrowa, emisja CO₂ nie stanowi tak dużego problemu.

Koalicję dziewięciu państw członkowskich udało się utrzymać jeszcze w trakcie szczytu klimatycznego COP15 w Kopenhadze w 2009 roku, gdzie V4 i jej sojusznicy

⁴ Zob. *Miesięczne raporty z funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego i Rynku Bilansującego*, publikowane na stronie: www.pse.pl.

⁵ Zob. dane statystyczne opublikowane na stronie Eurostatu: *Electricity and heat statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

nie pozwolili na podniesienie unijnego celu redukcji emisji do 2020 roku z 20% do 30%.

Polska i Słowacja (podobnie jak pozostałe państwa V4) priorytetowo traktują kwestie związane z unijną polityką wobec sąsiadów UE na wschodzie i wobec państw Bałkanów Zachodnich. Bratysława i Warszawa z jednej strony wspierają demokratyczne i modernizacyjne dążenia rządów w tych regionach, z drugiej zaś zabiegają o podtrzymanie zainteresowania partnerów europejskich wschodnim sąsiedztwem UE i perspektywy ich integracji z Zachodem. Zasadniczym krokiem w procesie europeizacji wschodniego sąsiedztwa było uruchomienie programu Partnerstwo Wschodnie – projektu zainicjowanego przez Polskę i Szwecję w trakcie czeskiej prezydencji w Radzie UE w 2009 roku, przy wyraźnym poparciu partnerów wyszehradzkich. I chociaż Partnerstwo Wschodnie nie spełniło na razie wielu oczekiwań, należy docenić fakt, że dzięki tej inicjatywie istnieją ramy instytucjonalne usprawniające pracę nad ważnymi zagadnieniami, takimi jak DCFTA czy liberalizacja wizowa. Najwięcej uwagi Polska i Słowacja poświęcają obecnie wsparciu reform podejmowanych przez wspólnego sąsiada – Ukrainę, która stawia czoła agresywnej polityce Rosji. Warszawa i Bratysława wspierają Kijów zarówno w relacjach dwustronnych, jak i w ramach działań Grupy Wyszehradzkiej, m.in. dzieląc się doświadczeniami związanymi z transformacją polityczną i gospodarczą oraz integracją z UE. Dla Ukrainy bardzo duże znaczenie mają też gazowe połączenia transgraniczne na granicy słowacko-ukraińskiej i polsko-ukraińskiej (oraz węgiersko-ukraińskiej) umożliwiające przesył surowca z UE, co uniezależnia Kijów od dostaw gazu z Rosji. Ponadto Warszawę i Bratysławę łączy z Kijowem wspólny interes, polegający na utrzymaniu tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę i Słowację. Polska i Słowacja konsekwentnie krytykują projekt gazociągu Nord Stream II, który ich zdaniem podważa zasady bezpieczeństwa energetycznego Europy i wspólnego rynku energii.

Obecna dekada

Kryzys zadłużenia a Słowacja i Polska

Debaty z pierwszych lat członkostwa Polski i Słowacji we Wspólnocie miały miejsce w okresie stosunkowo pomyślnym dla unijnych gospodarek. Po wybuchu kryzysu finansowego w 2009 roku najważniejszą linią podziału w Unii stało się członkostwo w strefie euro i gotowość poszczególnych państw do udziału w ratowaniu wspólnej waluty. Paradoksalnie, w tej kwestii Słowacja przeżywała o wiele poważniejszy konflikt w polityce wewnętrznej niż Polska. Z jednej strony wiązało się to z członkostwem Słowacji w strefie euro, z drugiej zaś ówczesny polski rząd pod kierownictwem Donalda Tuska, mając na względzie utrzymujący się niewielki wzrost gospodar-

czy, zadeklarował gotowość przyłączenia się do ratowania strefy euro, wpłacając również składkę na tzw. tymczasowy mechanizm stabilizacji finansowej. Dla Polski najważniejsze było to, aby proces ratowania wspólnej waluty nie doprowadził do dezintegracji UE i wyodrębnienia się strefy euro z unijnych struktur. Na Słowacji spór o unijne mechanizmy tworzone na potrzeby walki z kryzysem zadłużenia doprowadził do upadku rządu. W kontekście innych państw członkowskich nie było to niczym wyjątkowym, stanowiło natomiast zasadnicze odstępstwo od sposobu, w jaki słowaccy politycy do tej pory podchodzili do zagadnień europejskich.

Rok 2011 był jednym z najtrudniejszych okresów członkostwa Słowacji w UE. Dyskusje o pomocy finansowej dla Grecji i słowackim wkładzie w finansowe mechanizmy ratunkowe strefy euro wskazały na ograniczenia dotychczasowego schematu debatowania o polityce europejskiej na Słowacji. Słowacja ostatecznie pomogła zapobiec rozpadowi strefy euro, debata wewnątrz krajowa skupiła się jednak przede wszystkim na doraźnych sporach politycznych. Dalsze funkcjonowanie koalicyjnego rządu Ivety Radičovej uniemożliwiła różnica stanowisk poszczególnych partii wobec integracji europejskiej, a przede wszystkim ugrupowania Wolność i Solidarność (SaS), które nie miało bezpośrednich doświadczeń z procesem akcesji do UE i patrzyło na Unię przez pryzmat policzalnych korzyści finansowych. Pozostałe partie koalicyjne nie zajmowały wówczas jednoznacznego stanowiska, czy to wobec pożyczki dla Grecji, czy wobec mechanizmu stabilizacji finansowej, co sprawiło, że dyskusja polityczna o strefie euro była nieczytelna. Pomimo upadku rządu ostatecznie Słowacja podjęła jednak kroki konieczne dla utrzymania się w trzonie UE.

Dla Polski rok 2011 oznaczał półroczną prezydencję w Radzie UE. Mimo że pod rządami traktatu lizbońskiego znaczenie i możliwości państwa sprawującego prezydencję były wyraźnie mniejsze, Warszawa starała się jak najlepiej wykorzystać potencjał swoich sześciu miesięcy. W związku z kryzysem finansowym Polska nie mogła w pełni skupić się na zabiegach o realizację przygotowanych wcześniej priorytetów, jako państwo spoza strefy euro nie mogła też występować jako wiarygodny lider reform w unii walutowej. Stąd Warszawa skupiła się na wspieraniu spójności UE i wspólnych instytucji, m.in. na reformie Paktu Stabilności i Wzrostu zmierzającej do wprowadzenia większej kontroli nad finansami publicznymi poszczególnych państw (tzw. sześciopak).

Innym ważnym wydarzeniem było rozpoczęcie negocjacji w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Polska jako państwo sprawujące prezydencję w Radzie UE starała się przede wszystkim pełnić rolę moderatora dyskusji o budżecie, naturalnym celem Warszawy było jednak utrzymanie dużego pakietu środków na politykę spójności. W tym zakresie Polska mogła liczyć na wsparcie Słowacji i pozostałych państw środkowoeuropejskich, które podobnie jak w przypadku perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013 połączyły siły przed kolejnymi negocjacjami o unijnej perspektywie finansowej.

Powstała grupa przyjaciół polityki spójności, w której prace włączyło się szesnaście państw członkowskich (nie wszystkie z nich na stałe). Ponownie rdzeń koalicji stanowiła Grupa Wyszehradzka, Polska zaś starała się odgrywać rolę lidera grupy. W odróżnieniu od poprzedniej siedmiolatki nowa perspektywa powstawała w warunkach kryzysu, stąd jeszcze silniejsza była pokusa cięć budżetowych. Głównym celem państw środkowoeuropejskich było zapewnienie jak największych funduszy na politykę spójności, co udało się osiągnąć. Dzięki działaniom V4 udało się również uzyskać wsparcie dla utrzymania i rozszerzenia zakresu obowiązywania kilku reguł, upraszczających korzystanie z funduszy europejskich, np. reguły „n+3”, czy też traktowania podatku VAT jako kosztu kwalifikowanego. O ile w zakresie polityki spójności Polska i Słowacja były niemal w pełni zgodne co do wspólnych interesów, o tyle w niektórych innych obszarach panował między nimi rozdźwięk. W kwestiach rolnictwa Polska walczyła np. głównie o interesy małych i średnich gospodarstw rolnych, Słowacja zaś dbała o interes posiadaczy dużych farm. Sukces V4 polegał jednak na tym, że na przekór różnicom udało się znaleźć te obszary, w których współpraca przyniosła pozytywny rezultat dla wszystkich zaangażowanych stron.

Po wyborach parlamentarnych na Słowacji w 2012 roku nowo powstały rząd lewicowej partii Smer-SD podkreślił znaczenie ulokowania Słowacji w trzonie UE i zobowiązał się do wspierania kroków umacniających unię gospodarczą i walutową. *Exposé* rządu stosunkowo jasno określiło linię polityczną. Rząd deklarował, że „będzie odpowiedzialnym i konstruktywnym aktorem w strefie euro”, za konieczne uważając „zwiększenie koordynacji polityk budżetowych”.⁶ Gabinet Ficy zapowiedział jednocześnie szybką ratyfikację istotnych dla stabilizacji strefy euro dokumentów: Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej oraz nowelizacji art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

W porównaniu z pierwszym rządem Roberta Ficy jego drugi gabinet określił nowy sposób, w jaki Słowacja zamierza umacniać swoją pozycję w politycznym trzonie UE. Podstawowym instrumentem służącym osiągnięciu przez Słowację lepszej pozycji w Unii miała być konsolidacja i stabilność finansów publicznych. W *exposé* rząd uzasadniał ten cel odwołując się do współodpowiedzialności za „realizację strategicznych celów Unii Europejskiej”. Ponadto rząd, w związku z problemem zadłużenia w strefie euro, jako „odpowiedzialny i konstruktywny aktor” uznał za „konieczne zwiększenie koordynacji polityk budżetowych”. Gabinet Roberta Ficy przyłączył się w ten sposób do nowej europejskiej rozgrywki dotyczącej kompetencji krajów członkowskich w dziedzinie finansów

⁶ *Programové vyhlásenie vlády SR, 2012 – 2016*, Úrad vlády SR, 2012, www.vlada.gov.sk/programme-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/.

publicznych. Konflikt wewnątrz krajowy między rządem a opozycją przeniósł się z kolei na debatę o sposobie konsolidacji finansów publicznych, w której pozycja krytykowała rząd za brak oszczędności i konsolidację kosztem obywateli. Równolegle, na tle debaty o trwałej stabilności finansów publicznych i celów rozwojowych Słowacji, toczyła się dyskusja o tym, kto lepiej potrafi zarządzać funduszami europejskimi. W szerszym kontekście debatom tym towarzyszyły procesy i wydarzenia sprawiające, że integracja europejska stawała się coraz mniej przewidywalnym projektem.

Zarządzanie kryzysami i prezydencja Słowacji w Radzie UE

Unia Europejska boryka się z wieloma równoległymi kryzysami: wciąż nierozwiązany pozostaje konflikt na Ukrainie, migracje wprawdzie w 2016 roku nie były problemem tak palącym, jak rok wcześniej, Unia jednak wciąż szuka systemowego rozwiązania dla swojej polityki migracyjnej. Decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE może znacząco wpłynąć na funkcjonowanie wspólnego rynku i układ sił w UE. To jest kontekst wyznaczający ramy słowackiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2016 roku i polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej – od lipca 2016 roku do czerwca 2017 roku.

Podczas unijnych debat o reakcji na falę migracyjną do UE Polska i Słowacja (podobnie jak pozostałe państwa V4) ostro sprzeciwiły się ogólnym kwotom rozdzielania uchodźców przybyłych na teren UE. Słowacja wręcz zaskarżyła decyzję UE o przyjęciu tymczasowych kwot do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Polska przyłączyła się do podobnej skargi skierowanej przez Węgry. W 2016 roku, dzięki umowie UE–Turcja, presja migracyjna na UE zdecydowanie osłabła, problemem jest głównie napływ emigrantów z Afryki na teren Włoch. Słowacja podczas swojej prezydencji postawiła sobie za cel pomóc w znalezieniu wspólnych rozwiązań dla polityki migracyjnej UE i złożyła propozycję zakładającą mechanizm efektywnej solidarności w unijnej polityce migracyjnej. Państwa członkowskie UE, w tym kraje wyszehradzkie i Niemcy, wykazują się coraz lepszym zrozumieniem dla swoich odmiennych stanowisk wobec unijnej polityki migracyjnej. Propozycja słowackiej prezydencji mimo to nie zyskała na razie w Radzie UE wystarczająco szerokiego poparcia ze strony państw członkowskich⁷.

Podczas negocjacji w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, które rozpoczną się zapewne w 2017 roku, Polskę i Słowację łączą trzy główne interesy: utrzymanie ścisłego sojuszu politycznego między Unią a Wielką Brytanią, ochrona interesów unijnych obywateli na brytyjskim rynku pracy oraz obrona interesów

⁷ Zob. wywiad Ivana Korčoka: E. Maurice, *EU should be 'less obsessed' with Trump, says Slovak minister*, 21 listopada 2016 r., euobserver.com.

handlowych związanych z eksportem towarów do Wielkiej Brytanii⁸. Istotnym ryzykiem dla Europy Środkowej jest to, że przeforsowane przez Londyn rozwiązania w zakresie rynku pracy staną się inspiracją dla niektórych państw członkowskich UE. Na wzmagające się tendencje protekcjonistyczne w UE wskazują np. projekty ustaw ograniczających zabezpieczenie społeczne obywateli UE w Niemczech i Francji. Z drugiej strony Brexit co najmniej spowolnił wysiłki legislacyjne Komisji Europejskiej w kwestii nowelizacji przepisów dotyczących pracowników delegowanych na terenie UE. W trakcie prezydencji Republiki Słowackiej w Radzie UE prace te nie ruszyły z miejsca, i to mimo że sprzeciw jedenastu parlamentów narodowych (w tym parlamentu słowackiego i polskiego) wobec propozycji KE wyrażony poprzez procedurę tzw. żółtej kartki nie przyniósł skutków prawnych. Europejska dyskusja o przepływie pracowników na wspólnym rynku wciąż trwa, należy jednak podkreślić, że z perspektywy europejskiego rynku pracy pracownicy delegowani nie stanowią zasadniczego problemu⁹.

Duże znaczenie dla przyszłości Europy Środkowej mają decyzje dotyczące przyszłości unii energetycznej i budowy unijnego rynku energii, który umacniałby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw członkowskich. Jak ostrzegają nie tylko państwa V4, staraniom o utworzenie unii energetycznej grozi fiasko, jeśli doczekają się realizacji projekty takie jak Nord Stream II, ewidentnie sprzeczne z jej treścią i sensem.

Ścisłą współpracę środkowoeuropejską rządy Polski i Słowacji postrzegają jako jeden z filarów swojej polityki europejskiej. Warszawa szczególnie mocno podkreśla przy tym, że Europa Środkowa musi być silnym podmiotem procesów europejskich, uczestniczącym w podejmowaniu decyzji i współodpowiedzialnym za przyszłość jednolitej i silnej Unii. Aby nie pozostało to tylko pobożnym życzeniem, państwa regionu środkowoeuropejskiego muszą najpierw jasno określić swoje priorytety w stale zmieniającej się Europie, a następnie zdefiniować wspólną wizję, która wzbudzi zainteresowanie pozostałych państw członkowskich UE. Rozpoczęta w Bratysławie we wrześniu 2016 roku dyskusja o przyszłości UE trwa i w interesie Polski i Słowacji leży, aby uwzględniano w niej kwestie istotne dla regionu środkowoeuropejskiego – w tym utrzymanie spójności UE, rozwój wspólnego rynku, współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa.

⁸ Dla Republiki Słowackiej sprawą kluczową jest swobodny przepływ pracowników i utrzymanie rynku eksportu do Wielkiej Brytanii, w szczególności dla przemysłu motoryzacyjnego i elektronicznego. Więcej na ten temat w publikacji: <http://voxeu.org/article/new-ebook-what-do-uk-eu-perspectives-brexit>.

⁹ Zob. J. Paolet, F. De Wispelaere, *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*, Komisja Europejska, grudzień 2015, <http://ec.europa.eu>.

Państwa członkowskie UE są zbyt słabe, by samodzielnie uporać się z kryzysami gospodarczymi czy zagrożeniami bezpieczeństwa, zarazem wciąż mają w swoich rękach silną legitymację polityczną, która pozwala im określać reguły funkcjonowania Wspólnoty. Sytuacja ta sprawia, że przyszłość UE w ograniczonym tylko stopniu zależy od reguł traktatu lizbońskiego i przewidzianych w nim mechanizmów podejmowania decyzji. Pilniejsze staje się pytanie o to, w jakiej mierze państwa członkowskie są w stanie znaleźć wystarczająco dużo sił i kreatywności, aby wspólnie przezwyciężyć własne słabe strony.

W kolejnych latach nie tylko dla Europy Środkowej kluczowe znaczenie będą miały kwestie takie jak wyjście Wielkiej Brytanii z UE, w konsekwencji referendum z czerwca 2016 roku; rozwiązanie kryzysu migracyjnego, który ciąży na współpracy europejskiej od 2015 roku oraz sytuacja w sąsiedztwie UE, w szczególności wojna ukraińsko-rosyjska. Są to tematy, w przypadku których Słowacja i Polska nie tylko mogą, ale wręcz powinny precyzyjnie określić wspólne interesy.

Zakończenie

Słowację i Polskę w UE łączy podobne doświadczenie historyczne związane z procesem akcesji, aczkolwiek oba państwa funkcjonują w Unii w odmiennych warunkach strukturalnych. Różnica wynika nie tylko z wielkości obu państw, ale też z tego, że Słowacja jest członkiem strefy euro i tym samym jest silniej powiązana z innymi państwami używającymi europejskiej waluty. Dzięki Grupie Wyszehradzkiej Słowacja i Polska dysponują formatem współpracy, który pozwala im zabiegać o wspólne środkowoeuropejskie interesy w UE. Efektywność tego instrumentu była wielokrotnie potwierdzona, aczkolwiek wielokrotnie na jaw wychodziły też rozbieżności interesów w V4, również między Polską a Słowacją. Sytuacja międzynarodowa sprawia, że UE jest pod dużą presją zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych i właśnie ta problematyka może stać się płaszczyzną współpracy regionalnej i dwustronnej między Polską a Słowacją. W interesie obu państw leży zapobieganie konfliktom w sąsiedztwie UE, wzmacnianie bezpieczeństwa zewnętrznych granic strefy Schengen i stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego UE. Niezależnie od różnic w profilu ideologicznym aktualnych gabinetów rządzących w Polsce i na Słowacji oraz odmiennego umiejscowienia instytucjonalnego w UE, a więc także częściowo różnych ram dla działań Warszawy i Bratysławy w UE, ważne jest, aby oba państwa (wraz z pozostałymi członkami V4) określiły wspólne priorytety, przygotowując się na niełatwy proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE.

Polsko-słowacka współpraca gospodarcza

Mateusz Gniazdowski, Monika Olech, Vladimír Benč

Po rozpadzie bloku wschodniego zarówno Polska, jak i Słowacja, która od 1993 roku funkcjonowała już jako odrębne państwo, zaczęły na nowo definiować swoją politykę zagraniczną oraz tworzyć mapę interesów gospodarczych. Naturalną konsekwencją wyrwania się spod wpływów sowieckich było zwrócenie się na zachód Europy, który nie tylko miał pomóc politycznie ustanowić nowy ład, ale był także gospodarczą „ziemią obiecaną”. Konieczne było dokonanie fundamentalnych reform strukturalnych i przekształcenie gospodarek centralnie planowanych w gospodarki wolnorynkowe. Pierwsze lata budowy wolnego rynku w obu krajach cechowało załamanie wymiany handlowej i upadek współpracy gospodarczej. Więzy gospodarcze między obydwojma krajami trzeba było budować na nowo. Rozwój prywatnej przedsiębiorczości w wymiarze transgranicznym zaowocował żywiołowym rozkwitem handlu, jednakże współpraca gospodarcza w warunkach rynkowych wymagała też nowych ram instytucjonalnych.

Po powstaniu niezależnej Słowacji stosunkowo szybko zawarto standardowe umowy bilateralne – o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (obie z 18 sierpnia 1994 roku), jednak w pierwszych latach najważniejszą rolę w tym zakresie odegrało przede wszystkim regionalne porozumienie o wolnym handlu (CEFTA), następnie kolejne etapy procesu akcesyjnego, wdrażanie unijnego *aquis*, a wreszcie dołączenie do wspólnego rynku UE w 2004 roku.

Trudne początki

Gdy Słowacja dołączyła do niepodległych państw Europy Środkowej na początku 1993 roku, Polska dźwigała się z głębokiego kryzysu gospodarczego, którego w takiej skali nie doświadczyła gospodarka czechosłowacka. Choć koszty społeczne reform rynkowych w Polsce były bardzo dotkliwe, od 1992 roku Polska notowała stały wzrost gospodarczy, który nie został zahamowany nawet podczas światowego kryzysu w 2009 roku. Słowacka gospodarka także weszła w okres zmian ustrojowych jako nierynkowa i nieefektywna, zdominowana przez sektor państwowy – duże przedsiębiorstwa przemysłowe, transportowe, budowlane i wielkoobszarowe gospodarstwa rolne. Na Słowacji, w odróżnieniu od Polski, gdzie było możliwe prowadzenie prywatnej działalności gospodarczej (małe gospodarstwa rolne, usługi rzemieślnicze, a w latach osiemdziesiątych – także firmy polonijne czy typu *joint venture*) – udział

sektora prywatnego w gospodarce narodowej był minimalny. W 1989 roku w ówczesnej Czechosłowacji udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB wynosił jedynie 4%, zatrudnionych w nim było 16% pracujących. W Polsce udział ten wynosił 28%, a sektor prywatny zatrudniał 47% z ogólnej liczby pracujących¹.

Najważniejszym wydarzeniem na początku lat dziewięćdziesiątych, które wpłynęło na współpracę gospodarczą państw regionu, w tym także Polski i Słowacji, było podpisanie 21 grudnia 1992 roku w Krakowie Środkowoeuropejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (CEFTA). Umowa, która weszła w życie w marcu 1993 roku, obejmowała znoszenie barier taryfowych i pozataryfowych w wymianie handlowej i współpracę na rzecz budowy wspólnego rynku. Powstanie CEFTA miało być remedium na drastyczny spadek wymiany handlowej między krajami Europy Środkowej. Umowa CEFTA przewidywała liberalizację handlu według uzgodnionego harmonogramu. Do towarów najbardziej wrażliwych zaliczono artykuły rolno-spożywcze. Państwa przeważnie nie uznawały wzajemnie swoich wyników badań oraz certyfikatów, utrudniając tym samym dostęp do swych rynków i chroniąc interesy rodzimych producentów. Mimo tych ograniczeń wymiana handlowa pomiędzy krajami CEFTA znacznie wzrosła. Jeszcze przed wejściem do UE, w 2003 roku, w porównaniu z rokiem 1993 obroty Polski z krajami CEFTA (do porozumienia dołączały kolejne kraje regionu) wzrosły o ponad 550%, w tym eksport zanotował wzrost o ponad 960%, natomiast import o 320%. Wolniej rozwijał się handel Słowacji z państwami CEFTA (od 1998 do 2003 roku wzrósł o 48,4%).

CEFTA umożliwiła Polsce i Słowacji zdobycie doświadczenia w zakresie wielostronnej współpracy w warunkach otwartej gospodarki. Liberalizacja handlu przyniosła wiele korzyści ekonomicznych, jak choćby rosnące dzięki redukcji ceł możliwości eksportowe, co miało wpływ na aktywizację przedsiębiorstw i pobudzenie produkcji. Zmniejszenie ceł pozwalało również taniej sprowadzać niezbędne dla gospodarki surowce, materiały i sprzęt inwestycyjny oraz przyczyniło się do wzbogacenia oferty rynkowej. Procesy prywatyzacyjne w Polsce i na Słowacji stopniowo zwiększały udział sektora prywatnego w gospodarkach narodowych. W 1994 roku w Polsce i na Słowacji już ponad połowa PKB (58%) była wytwarzana w sektorze prywatnym, a pracę w nim znalazło w przypadku Polski 61%, Słowacji 55% ogółu zatrudnionych².

Słowacka gospodarka była reformowana jeszcze w okresie Czechosłowacji, na początku 1991 roku reformy objęły sektor bankowy i koncentrowały się na deregulacji życia gospodarczego, w tym dopuszczeniu funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych, likwidacji monopolu państwa w handlu zagranicznym oraz szybkiej i powszechnej prywatyzacji. Po powstaniu Słowacji, w okresie rządów Vladimira

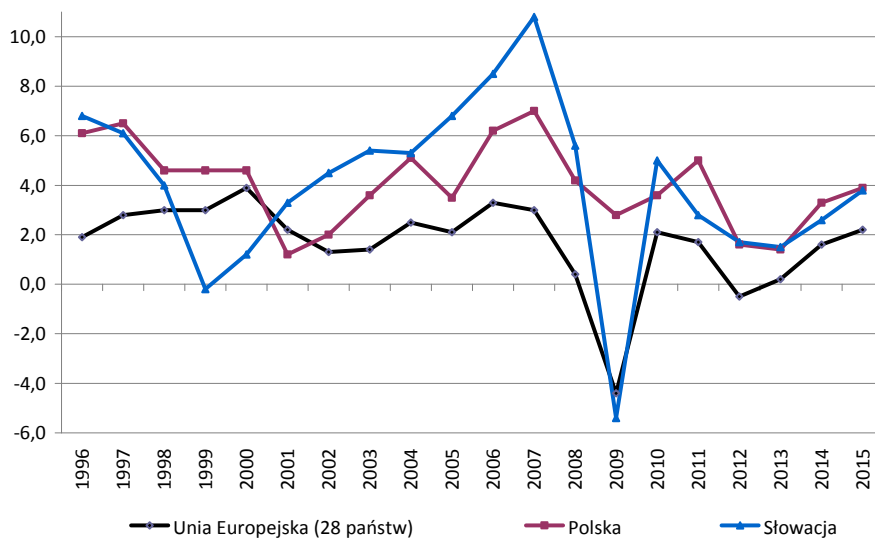
¹ M.S. Borish, M. Noël, *Private sector development during transition: the Visegrad countries*, „Finance & Development”, grudzień 1996, s. 45–48.

² *Ibidem*.

Mečiar, proces głębszych zmian strukturalnych w gospodarce został zahamowany, prywatyzacja przebiegała w sposób nieprzejrzysty, zwiększył się interwencjonizm państwa w gospodarce, a dyscyplina budżetowa uległa rozluźnieniu. Istotną trudnością, mającą wpływ na tempo przemian rynkowych na Słowacji, była struktura słowackiego przemysłu. Liczne energochłonne zakłady przemysłu przetwórczego, wytwarzające nisko przetworzone produkty oraz fabryki zbrojeniowe (pod koniec lat dziewięćdziesiątych produkcja broni stanowiła ponad 6% ogólnej produkcji przemysłowej Słowacji), w warunkach transformacji i przy utracie tradycyjnych rynków zbytu znacznie ograniczyły produkcję, powodując duży wzrost bezrobocia.

Zmiana polityczna, jaka nastąpiła po wyborach w 1998 roku, oznaczała nie tylko przyspieszenie procesów integracyjnych z UE i NATO, ale także powrót do zainicjowanych na początku lat dziewięćdziesiątych reform prorynkowych. Podczas rządów Mikulaša Dzurindy (1998–2006) wprowadzono głębokie reformy rynku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego, systemu emerytalnego, finansów publicznych. Nastąpiło zrównoważenie budżetu i przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych, a uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców oraz zmiany w systemie podatkowym podniosły atrakcyjność gospodarczą i inwestycyjną Słowacji.

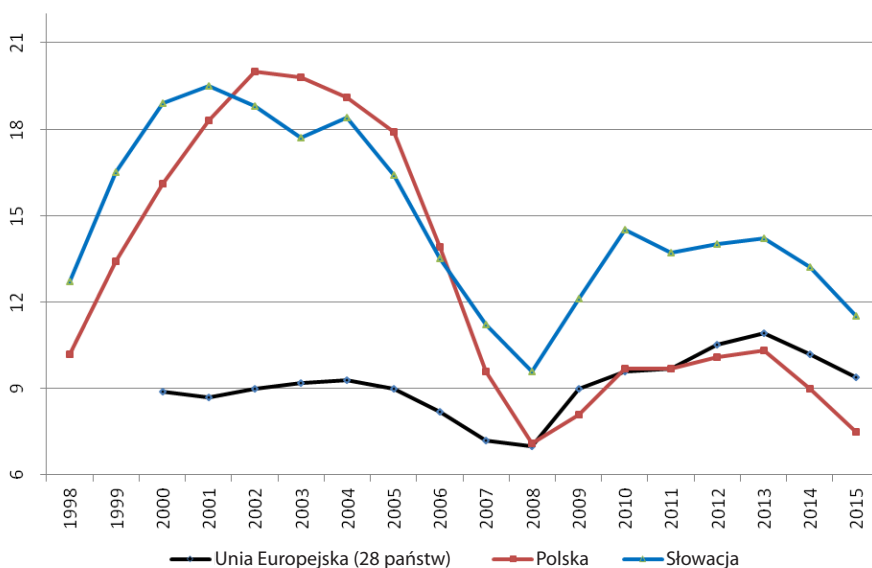
Wykres 1. Wzrost PKB (zmiana w procentach w porównaniu z poprzednim rokiem)



Opracowanie własne na podstawie statystyk Eurostatu (2016).

Z makroekonomicznego punktu widzenia po 2000 roku oba kraje – Polska i Słowacja – stały się gospodarczymi prymusami w UE z wyraźnie wyższym wzrostem PKB w porównaniu do średniej 28 krajów UE. Oba kraje osiągnęły stosunkowo dobre tempo konwergencji i zaczęły skracać dystans dzielący je od bardziej rozwiniętych państw UE. Potencjał wzrostu w obu krajach nie jest jednak wyczerpany. Dysponowały one stosunkowo tanią siłą roboczą i znajdowały się przez lata wśród państw o najwyższym bezrobociu w UE. Mimo iż stopa bezrobocia w ostatnich latach wyraźnie spadła, w obu krajach nadal są spore rezerwy na rynku pracy, choć w niektórych obszarach i branżach zaczyna już brakować wykwalifikowanych pracowników.

Wykres 2. Bezrobocie (poziom bezrobocia w procentach liczby osób aktywnych zawodowo)



Opracowanie własne na podstawie statystyk Eurostatu (2016).

Reformy gospodarcze połączone ze zmianami systemu podatkowego, doskonaleniem otoczenia biznesowego i poprawiającą się infrastrukturą, jak również dobrze wykształcona kadra i niskie koszty pracy przyciągały zarówno do Polski, jak i na Słowację kolejnych inwestorów zagranicznych. Kapitał napływający w for-

mie bezpośrednich inwestycji zagranicznych stanowił istotny czynnik wspierający wzrost gospodarczy, przekładając się na powstawanie nowych miejsc pracy oraz zwiększenie produktywności i dostęp do nowoczesnych technologii. Polska i Słowacja konkurowały o duże inwestycje, takie jak KIA Motors Slovakia czy ostatnio Jaguar Land Rover. W branży motoryzacyjnej rozwój fabryk na Słowacji miał też pozytywny wpływ transgraniczny – na budowie i rozwoju słowackich fabryk zyskali również polscy dostawcy, a w produkcji części i elementów do samochodów Polska stała się regionalnym potentatem. Świadomość synergii regionalnych skłaniała też coraz częściej do współdziałania państw Grupy Wyszehradzkiej na rzecz wspólnej promocji regionu Europy Środkowej, a także podjęcia działań mających na celu wzmocnienie połączeń infrastrukturalnych. Z punktu widzenia inwestorów, zwłaszcza dalekowschodnich, lepiej zintegrowany rynek środkowoeuropejski jest atrakcyjniejszym miejscem lokowania inwestycji.

Atutami Słowacji były dogodne położenie, często lepsza infrastruktura i dostępność transportowa względem lokalizacji w Polsce, gdzie stosunkowo późno nastąpiła wyraźniejsza poprawa jakości dróg. Kluczowy był jednak bardzo atrakcyjny system zachęt dla inwestorów zagranicznych, w tym ulgi podatkowe. Na Słowacji jeszcze przed jej wejściem do UE, w okresie rządów Dzurindy, dzięki dużym bezpośrednim inwestycjom zagranicznym zwłaszcza w przemyśle samochodowym, elektrotechnicznym (Siemens, Samsung, Foxconn) i w hutnictwie (US Steel), nastąpił wzrost produkcji przemysłowej i budowlanej. W ślad za tym dynamicznie wzrastały obroty handlu zagranicznego, co znalazło swoje odbicie także w intensywnym rozwoju handlu między Polską i Słowacją. Polsko-słowackie obroty handlowe w ciągu 13 lat zwiększyły się ponad dziesięciokrotnie – z 276 mln euro w 1993 roku do 2,86 mld euro w roku 2005³. Dynamika wzrostu wzajemnych obrotów uzyskała dodatkowy impuls po 2002 roku, gdy na rynek zaczęły trafiać produkty wytwarzane przez nowe zakłady, powstałe w wyniku inwestycji zagranicznych w przemyśle samochodowym i elektrotechnicznym.

Spora część polsko-słowackiej wymiany handlowej jest związana z funkcjonowaniem globalnych łańcuchów dostaw. Na Słowacji kolejne międzynarodowe koncerny samochodowe otwierały swoje zakłady. Do fabryki Volkswagena w Bratysławie dołączyły PSA Peugeot Citröen w Trnawie i koreańska Kia Motors Slovakia w Żylinie (w Nitrze powstaje fabryka samochodów Jaguar Land Rover, która należy do indyjskiego koncernu Tata Motors). Słowacja stała się liderem w produkcji samochodów na świecie (rocznie około miliona, mniej więcej dwa razy więcej niż w Polsce). W przeliczeniu na liczbę mieszkańców na Słowacji produkuje się najwięcej samochodów osobowych na świecie (183 auta rocznie na tysiąc mieszkańców⁴).

³ Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴ Dane OICA (Organization of Motor Vehicle Manufacturers) za 2014 rok.

W warunkach wspólnego rynku

Akcesja Polski i Słowacji do UE zaowocowała rozwojem handlu i zwiększeniem napływu inwestycji zagranicznych. Przystąpienie do UE w 2004 roku wzmocniło wiarygodność i atrakcyjność całej Grupy Wyszehradzkiej jako regionu lokalizacji inwestycji. Poza umowami z 1994 roku o unikaniu podwójnego opodatkowania i w sprawie wzajemnego popierania i ochrony inwestycji głównym dokumentem, regulującym stosunki gospodarcze Polski i Słowacji, stała się umowa akcesyjna, na podstawie której oba państwa przystąpiły 1 maja 2004 roku do UE. Akcesja do Unii Europejskiej wprowadziła oba państwa na ścieżkę dynamicznego rozwoju gospodarczego, który – choć nierównomiernie – przekładał się na wzrost siły nabywczej gospodarstw domowych. Polska i Słowacja pod tym względem stały się liderami wzrostu w całej Unii Europejskiej. Wskaźnik poziomu PKB na mieszkańca mierzony według parytetu siły nabywczej w przypadku Polski wzrósł z 49% średniej UE w 2004 roku do 69% w roku 2015, natomiast w przypadku Słowacji z 56% w roku 2004 do 77% w roku 2015⁵.

Już w pierwszym roku funkcjonowania obu państw w UE widać było znaczny wzrost wzajemnych obrotów handlowych. Według danych słowackich polski eksport na Słowację wyniósł w 2005 roku 821,8 mln euro, co w porównaniu z 2004 rokiem stanowiło wzrost o 23,2%, a import ze Słowacji zwiększył się aż o 36,7% – do 1170 mln euro. Także następne lata funkcjonowania w UE to okres dynamicznego rozwoju polsko-słowackich stosunków gospodarczych. Wpłynął na to rekordowy wzrost gospodarczy Słowacji, przekraczający w 2007 roku 10% PKB. Według danych Słowackiego Urzędu Statystycznego obroty handlu zagranicznego Słowacji w 2007 roku były o 22,4% wyższe niż w 2006 roku i wyniosły 84,7 mld euro⁶. Na obroty z Polską przypadało z tej sumy 4,42 mld euro, co oznaczało wzrost o 22,5% względem roku poprzedniego. Dla Słowacji Polska była szóstym partnerem handlowym z udziałem w globalnych obrotach tego kraju wynoszącym 5,2%, natomiast dla Polski Słowacja stała się jedenastym partnerem handlowym (z dwuprocentowym udziałem w obrotach).

Należy zaznaczyć, że względu na różnice metodologiczne urzędy statystyczne obu państw od lat wykazują po obydwu stronach korzystne tendencje w rozwoju bilansu handlowego. Różnice między polskimi a słowackimi danymi są znaczne (dane słowackie są wyższe o ok. 15–16%). Najważniejszym powodem są inne tzw. progi statystyczne. W Polsce istnieją dwa progi: próg podstawowy (w 2015 roku 3 mln tys. zł w przywozie i 1,5 mln zł w wywozie) oraz próg szczegółowy (42 mln zł w przywozie i 76 mln zł w wywozie). Wywóz poniżej pierwszego progu – tj. 1,5 mln zł – nie jest rejestrowany. Jest to jedno z ułatwień dla małych firm, które nie przekraczają

⁵ Na podstawie danych Eurostatu, opracowanie foxtrade.eu, www.foxtrade.eu/statystyki/produkt-krajowy-brutto-per-capita-pps.

⁶ Dane Słowackiego Urzędu Statystycznego.

pierwszego progu statystycznego, nie mają obowiązku sprawozdawczości w ramach systemu INTRASTAT. Na Słowacji progi są inaczej ustawione, jednak problem tak znacznych rozdzźwięków od lat nie został rozwiązany⁷.

Tabela 1. Wymiana handlowa między Słowacją i Polską w latach 2003–2015
(w mln euro) – dane słowackie

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Import z Polski	967,6	1 217,4	1 462,3	1 954,5	2 027,7	1 826,3	1 434,2
Eksport do Polski	1 274,1	1 631,3	2 083,0	2 540,3	2 930,8	3 223,2	2 788,2
Saldo	306,5	413,9	620,7	585,8	903,1	1 396,9	1 354,0
Obroty	2 241,7	2 848,6	3 545,3	4 494,8	4 958,5	5 049,5	4 222,4

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Import z Polski	1 937,9	2 212,6	2 172,4	2 901,3	2 999,2	3 298,2
Eksport do Polski	3 526,8	4 134,5	5 003,0	5 295,2	5 286,5	5 604,2
Saldo	1 588,9	1 921,9	2 830,6	2 393,9	2 287,3	2 306,0
Obroty	5 464,7	6 347,0	7 175,3	8 196,5	8 285,7	8 902,4

Źródło: Ministerstwo Gospodarki RS, Departament Polityki Handlowej (2016).

Tabela 2. Wymiana handlowa między Polską i Słowacją w latach 2003–2015
(w mln euro) – dane polskie

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Import ze Słowacji	1 043,0	1 175,2	1 495,2	1 781,9	2 190,3	2 700,5	2 190,9
Eksport na Słowację	792,7	1 065,8	1 367,8	1 838,8	2 219,9	2 851,6	2 244,5
Saldo	250,3	-109,4	-127,4	56,9	29,6	151,1	53,6
Obroty	1 835,7	2 241,0	2 863,0	3 620,7	4 410,2	5 552,1	4 435,4

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Import ze Słowacji	2 768,4	3 151,4	3 229,6	3 116,5	3 122,9	3 224,1
Eksport na Słowację	3 255,2	3 356,7	3 725,1	4 090,6	4 203,6	4 612,2
Saldo	486,8	205,3	495,5	974,1	1 080,7	1 388,1
Obroty	6 023,6	6 508,1	6 954,7	7 207,1	7 326,5	7 836,3

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

⁷ O paradoksach z tym związanych zob. M. Wenit, *Vývoj obchodnej výmeny*, w: *Polsko – náš sused a hospodársky partner* (dodatek do dziennika „Hospodárske noviny”), listopad 2007, s. 12–13.

Największe obroty w wymianie handlowej przypadają na grupę wyrobów przemysłu elektromaszynowego i metalurgicznego, co miało związek z szybkim rozwojem przemysłu samochodowego i elektrotechnicznego w obydwu krajach. Od wejścia do UE dynamicznie rósł w polskim eksporcie na Słowację udział artykułów rolno-spożywczych, głównie ze względu na stagnację słowackiego rolnictwa i konkurencyjność polskich produktów. Dzięki koniunkturze budowlanej na Słowacji zwiększał się też udział polskich wyrobów budowlanych w eksporcie do tego kraju (wyrazem tej tendencji była też ekspansja na Słowację sieci polskich marketów budowlanych Merkury Market).

Wymiana handlowa między Polską i Słowacją ma dwa filary: pierwszy to towary tradycyjne, takie jak produkty przemysłu ciężkiego, surowce oraz produkty rolne i przemysłu żywnościowego. Drugi filar to wyroby gałęzi przemysłowych rozwiniętych po napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym i elektrotechnicznym. Do ciekawych charakterystyk handlu między Polską i Słowacją w 2015 roku można było zaliczyć fakt, że Polska jest znaczącym dostawcą koksu (78% importu na Słowację), oleju rzepakowego (58%), płytek ceramicznych (50%), papierosów (42%), serów i twarogu (28%), mięsa drobiowego (23%), wieprzowego (22%), wyrobów piekarskich (21%). Polska jest też ważnym odbiorcą słowackich produktów. W 2015 roku do Polski trafiło aż 75% słowackiego eksportu żywego drobiu, 60% damskich bluzek i 56% słodów.

Słowacja jest odbiorcą 3,1% polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych, a wśród państw UE zajmuje siódme miejsce. W polsko-słowackiej wymianie handlowej w 2015 roku artykuły rolno-spożywcze stanowiły 16,6% wartości polskiego eksportu na Słowację i 7,4% wartości słowackiego eksportu do Polski. Produkty te stanowią w strukturze słowackiego importu z Polski drugą grupę towarową po pojazdach.

Tabela 3. Eksport ze Słowacji do Polski (udział w strukturze towarowej w %, 2015)

1.	Maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części; rejestratory i odtwarzacze dźwięku, rejestratory i odtwarzacze obrazu i dźwięku oraz części i akcesoria	31,1
2.	Pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria	8,0
3.	Żelazo i stal	8,0
4.	Reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne oraz ich części	6,6
5.	Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	5,3
6.	Paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji; woski mineralne	3,2
7.	Odzież i dodatki odzieżowe dziane lub szydełkowe	3,0
8.	Artykuły z żeliwa lub stali	2,9
9.	Obuwie, getry i tym podobne; części tych artykułów	2,5
10.	Kauczuk i artykuły z kauczuku	2,3

Źródło: Ministerstwo Gospodarki RS, Departament Polityki Handlowej (2016).

Tabela 4. Import na Słowację z Polski (udział w strukturze towarowej w %, 2015)

1.	Pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria	16,6
2.	Maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części; rejestratory i odtwarzacze dźwięku, rejestratory i odtwarzacze obrazu i dźwięku oraz części i akcesoria	7,3
3.	Meble; pościel, materace, poduszki, lampy; reklamy świetlne i świetlne znaki informacyjne	6,1
4.	Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	6,1
5.	Żelazo i stal	5,7
6.	Reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne oraz ich części	5,7
7.	Artykuły z żeliwa lub stali	3,7
8.	Paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji; woski mineralne	3,3
9.	Aluminium i artykuły z aluminium	2,8
10.	Mięso i przetwory mięsne	2,5

Źródło: Ministerstwo Gospodarki RS, Departament Polityki Handlowej (2016).

Atrakcyjność inwestycyjną Słowacji, jako jednej z najbardziej otwartych gospodarek UE, podniosło przyjęcie 1 stycznia 2009 roku waluty euro. W polsko-słowackiej współpracy okres przechodzenia Słowacji na euro wiązał się także ze zmianą relacji cenowych, co przełożyło się nie tylko na konkurencyjność produktów słowackich, ale także na atrakcyjność turystyczną Słowacji. Z uwagi na znaczące (o około 30%) osłabienie złotego w relacji do euro, które nastąpiło na początku 2009 roku, Polak odwiedzający Słowację był zmuszony sięgnąć znacznie głębiej do kieszeni. Choć w następnych latach kurs złotego w relacji do euro się ustabilizował, to Słowacja straciła opinię państwa stosunkowo taniego w oczach polskich turystów. Z kolei Polska stała się jeszcze bardziej atrakcyjna dla Słowaków jako cel turystyki zakupowej na pograniczu.

W wymianie towarowej odzwierciedla się też tendencja do handlu towarami bardziej przetworzonymi, a więc zwykle z większą marżą. O ile jeszcze w 2000 roku największą grupą towarów eksportowaną z Polski na Słowację były surowce (24% udziału w eksporcie), to już w 2014 roku były to produkty przemysłu elektrotechnicznego i samochodowego (26% udziału w eksporcie), w tym zwłaszcza części samochodowe (wartość eksportu 334 mln euro) i siedzenia samochodowe (wartość eksportu 86 mln euro). Podobna zmiana nastąpiła w przypadku słowackiego eksportu do Polski, gdzie jeszcze w 2000 roku największą grupę stanowiły wyroby metalurgiczne, a w roku 2014 aż 33,5% – produkty przemysłu elektrotechnicznego i samochodowego (zwłaszcza telefony, monitory i samochody).

Polska w obrotach handlowych ze Słowacją odnotowała największe nadwyżki w dziale artykułów rolno-spożywczych, wyrobów przemysłu chemicznego oraz pojazdów nieszynowych i ich części (129,5 mln euro). Największy deficyt Polski w handlu ze Słowacją wystąpił w przypadku produktów mineralnych, paliw mineralnych, olejów mineralnych i produktów ich destylacji oraz żelaza i wyrobów ze stali. Z kolei z danych słowackich wynika, że Słowacja ma z Polską dodatni bilans handlowy, a nawet trzecią największą (po Niemczech i Wielkiej Brytanii) nadwyżkę handlową w wysokości 2447,9 mln euro (rosną przy tym obroty handlowe – w 2015 roku polski eksport na Słowację wzrósł o 5,8%, a import ze Słowacji – o 6,3%).

Współpraca inwestycyjna

Współpraca inwestycyjna utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie i nie wykorzystuje swojego potencjału. Czynnikiem sprzyjającymi inwestycjom są bliskość rynków, rozwój współpracy gospodarczej i wzrost potencjału inwestycyjnego przedsiębiorstw. Dane banków narodowych Polski i Słowacji, określające wartości napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, nie odzwierciedlają jednak w pełni aktywności inwestorów na obu rynkach. Jednym z powodów jest fakt, że inwestorzy po ulokowaniu pierwszej inwestycji często tworzą filie, które są podmiotami prawnymi tego kraju, a dokonywane przez nich inwestycje nie są rejestrowane jako zagraniczne. Dodatkowo wiele polskich inwestycji, szczególnie po roku 2000, było inwestycjami drobnymi (poniżej 20 tys. euro) i nie były one ujmowane w statystykach.

Początkowo słowackie inwestycje związane były z działalnością na polskim rynku spółki rafineryjnej Slovnaft zajmującej się dystrybucją paliw. Slovnaft wybudował w Polsce 12 stacji benzynowych, które po przejściu słowackiej spółki przez węgierski MOL zostały sprzedane w marcu 2006 roku polskiej grupie Lotos. Slovnaft rozwinął jednak później sieć stacji partnerskich i pod logo tego koncernu funkcjonuje, głównie w południowo-wschodniej Polsce, 75 stacji benzynowych.

W kolejnych latach zwiększało się zainteresowanie słowackich inwestorów polskim rynkiem. Obecnie według danych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) wśród największych zagranicznych inwestorów w Polsce znalazło się 10 firm słowackich. Są to, poza rafinerią Slovnaft, deweloper HB Reavis, producent oprogramowania antywirusowego ESET, producent słodczy (wafelków i cukierków ziołowych) I.D.C. Holding, firma budowlana Vahostav (uczestniczyła w konsorcjum budującym terminal naftowy w Gdańsku), producent części i urządzeń samochodowych KOAM, firma spedycyjna Trade Trans Invest, firma win-

dykacyjna Asset Portfolio Servicing (należy do grupy kapitałowej Slavia Capital), firma Ekoservis (oferująca rozwiązania w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i techniki basenowej) oraz firma doradcza Accace⁸.

Do największych inwestorów w Polsce należała w ostatnich latach słowacko-czeska grupa finansowa Penta. Rozwija ona aktualnie na rynku polskim siedem projektów inwestycyjnych, z czego trzy kontrolowane przez grupę spółki notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Polskie portfolio Penty stanowi ponad 20% łącznej wartości aktywów grupy, a zainwestowane środki przekroczyły 300 mln euro. Do jej akwizycji należą: sieć aptek Dr. Max – druga największa w Polsce (obecnie około 350 aptek), EMC Instytut Medyczny (10 szpitali i 19 przychodni), zakłady bukmacherskie Fortuna Entertainment Group, firma Iglotex – największy w Polsce dystrybutor i producent mrożonek oraz wiodący dostawca usług porządkowo-czystościowych Clar System. Penta posiada także udziały w spółce EM&F, która jest właścicielem sieci sklepów Empik.

Wcześniej Penta zainwestowała w sieć sklepów Żabka, producenta stolarki okiennej Okna Rąbień, telewizję kablową Stream Communications, spółkę telekomunikacyjną Mobile Entertainment Company – operatora sieci Mobilking, ale sprzedała te firmy. Inwestowała też w Fabrykę Lin i Drutów Drumet. Penta zapowiedziała realizację za ponad 100 mln euro dwóch projektów deweloperskich w Warszawie⁹. Podmioty słowackie wykazują także zainteresowanie polskim sektorem energetycznym oraz budowlanym. Słowacka spółka E-Group ogłosiła zamiar budowy elektrowni wiatrowej w Polsce i w Niemczech, gdzie chce zainwestować łącznie powyżej 100 mln euro, a firma GCE Group planuje inwestycje w polskim sektorze ciepłownictwa. Według wstępnych danych Narodowego Banku Słowacji łączna wartość słowackich inwestycji w Polsce na koniec 2015 roku wyniosła 188,67 mln euro (w tym 92,6 mln euro inwestycji w udziałach własnościowych i reinwestowanym zysku oraz 95,5 mln euro w instrumentach dłużnych)¹⁰.

W 2014 roku napływ inwestycji słowackich do Polski wyniósł 4,7 mln euro i Polska uplasowała się na czwartym miejscu wśród krajów, do których kierowane były słowackie bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Słowacka spółka Tatry Mountain Resort należąca do grupy finansowej J&T zakupiła ośrodek narciarski w Szczyrku oraz Śląskie Wesołe Miasteczko. Na wysoką pozycję Polski w zakresie lokowania inwestycji słowackich wpływa też działalność firmy deweloperskiej HB Reavis, która zrealizowała inwestycje budowlane w Warszawie (m.in. rewitalizacja

⁸ Lista największych inwestorów zagranicznych w Polsce – grudzień 2015 r., www.paiz.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce.

⁹ Na podstawie danych spółki Penta, www.pentainvestments.com/pl/investments/list.aspx.

¹⁰ Zob. Priame zahraničné investície, www.nbs.sk.

dworca kolejowego Warszawa Zachodnia oraz Gdański Business Center). Spółka realizuje też budowę najwyższego biurowca w centrum Warszawy przy ulicy Chmielnej.

Polskie inwestycje na Słowacji związane są głównie z dystrybucją towarów rynkowych (materiały budowlane, meble, artykuły rolno-spożywcze, tekstylia, obuwie, sprzęt gospodarstwa domowego) oraz z branżą samochodową. Największe polskie inwestycje dotyczą produkcji i dystrybucji napojów (Maspex Wadowice zakupił firmę Walmark), produkcji puszek (CanPack) oraz usług doradztwa komputerowego i sprzedaży oprogramowania (Asseco Poland), a także dystrybucji materiałów budowlanych i artykułów wyposażenia wnętrz (Merkury Market) i mebli (Nowy Styl Group, Black Red White), sieci sklepów sprzedaży odzieży i obuwia (Reserved, Gatta, Top Secret, Wojas, CCC, Bonprix, Cropp Town, House Shop, a ostatnio także sklepy 4F). Kolejne firmy polskie zapowiedziały otwarcie swoich sklepów odzieżowych w formie franczyzy.

Polskie podmioty wykazują zainteresowanie słowackim rynkiem odpadami. Przykładem jest spółka Collect Point, należąca do Elemental Holding, która w październiku 2014 roku nabyła 67% udziałów słowackiej spółki Metal Holding s.r.o. Wysokość inwestycji Elemental Holding wyniosła 3,08 mln euro. W branży handlu w 2014 roku polska spółka inwestycyjna Grupa Grass kupiła na Słowacji od duńskiej firmy branży drewnianej Dalhoff Larsen & Horneman jej spółkę zależną. Rozwija się sieć Textil Market polskiej spółki Adesso (w roku 2014 otworzyła trzy sklepy z odzieżą). Zarejestrowano też nowe inwestycje firm polskich już wcześniej założonych na rynku słowackim, np. spółka Versaco – producent kołpaków samochodowych – ma w ciągu pięciu lat wydać 1,5 mln euro i utworzyć 60 nowych miejsc pracy (zakład produkcyjny Versaco powstał w Rimavskej Sobote w 2007 roku).

Na Słowacji obecni są też polscy przewoźnicy. Drugi towarowy przewoźnik kolejowy w Europie PKP Cargo założyła spółkę PKP Cargo International z siedzibą w Bratysławie. W 2011 roku PKP Cargo rozpoczęła realizację pierwszych samodzielnych przewozów na terenie Słowacji (w 2013 roku toczyły się nawet rozmowy o połączeniu PKP Cargo ze spółkami kolejowymi z Czech i Słowacji). Prywatna spółka spedycyjna Rentrans (Grupa OT Logistics) obsługuje hutę US Steel w Koszycach.

Firmą będącą przykładem synergii wynikających z połączenia polsko-słowackiej przedsiębiorczości jest Asseco, która po fuzji z Prokom Software w kwietniu 2008 roku stała się liderem w branży informatycznej w Europie Środkowej. Firma ma filie w 17 krajach i zatrudnia ponad 12 tysięcy osób. U źródeł sukcesu tej firmy leżało nawiązanie współpracy przez spółkę informatyczną Comp Rzeszów ze słowacką firmą informatyczną Asset Soft w 2004 roku. Comp Rzeszów przyjął wtedy nazwę Asseco Poland, a słowacki Asset Soft zmienił nazwę na Asseco Slovakia. Był

to impuls do ekspansji firmy na kolejne rynki¹¹. Przykłady udanej polsko-słowackiej współpracy znajdują się też w podkarpackiej Dolinie Lotniczej, która dzięki temu nabiera cech transgranicznego polsko-słowackiego klastru lotniczego. O potencjale współpracy w zakresie wdrażania innowacyjnych rozwiązań z wykorzystaniem środków unijnych świadczy wejście do Polski słowackiej firmy Greenway Infrastructure. W 2016 roku rozpoczęła ona w Polsce budowę sieci stacji szybkiego ładowania pojazdów elektrycznych, która obejmie 75 publicznie dostępnych punktów w pobliżu autostrad i głównych dróg.

Rozwój zagranicznych akwizycji wymaga odpowiedniego zabezpieczenia kapitałowego. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie jest liderem wśród giełd Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Pozycja ta wynika zarówno z osiągniętej kapitalizacji, dynamiki, liczby spółek na niej notowanych, jak i pierwszych ofert publicznych (tzw. Initial Public Offering). Na warszawskiej giełdzie notowane są jednak tylko dwie spółki słowackie – Tatry Mountain Resorts i Asseco Central Europe (spółka zależna Asseco Poland). Szczególne możliwości dla słowackich firm i potencjalnych inwestorów stwarza alternatywny rynek akcji NewConnect. Platforma ta została stworzona z myślą o krajowych i zagranicznych małych i średnich przedsiębiorstwach, jest ona otwarta szczególnie na sektory innowacyjne, oparte na aktywach niematerialnych (np. IT, media elektroniczne, telekomunikacja, biotechnologie, ochrona środowiska, energia alternatywna, nowoczesne usługi).

W rozwoju współpracy gospodarczej istotną rolę odgrywają polskie i słowackie izby gospodarcze i związki branżowe, w tym zwłaszcza Słowacko-Polska Izba Handlowa w Żylinie i Polsko-Słowacka Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie. Aktywność izb koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw zainteresowanych wejściem na rynek polski i słowacki oraz wspieraniu gospodarczej aktywności społeczności lokalnych. Od piętnastu lat stowarzyszenie Euroregion Tatry organizuje Polsko-Słowackie Forum Gospodarcze – spotkanie poświęcone zagadnieniom polsko-słowackiej współpracy gospodarczej, handlowej i inwestycyjnej, współpracy transgranicznej oraz możliwościom wykorzystania środków unijnych.

Główne wyzwania

Także we współpracy gospodarczej Polski i Słowacji nadal obowiązuje hasło, że w stosunkach dwustronnych nie ma obszarów spornych, są tylko sprawy, które

¹¹ J. Stachiewicz, *Polsko-słowacki fundament informatycznego lidera / Polsko-slovenský základ informatického lídra*, w: „Karpacki Przegląd Gospodarczy/Karpatský hospodársky prehľad” 2009, nr 1, s. 7–9; *Ako vyzerá vzorová polsko-slovenská spolupráca*, „Hospodárske noviny”, 25 czerwca 2015 r. (dodatek „Ano, Polsko”).

trzeba załatwić¹². Bolączką przedsiębiorców jest słaba sieć transgranicznej infrastruktury transportowej. Problematyka ta jest omawiana w odrębnym rozdziale w niniejszej publikacji, trzeba jednak wspomnieć o ograniczeniach przejazdu dla ciężarówek na wszystkich polsko-słowackich przejściach granicznych poza dwoma (w Barwinku i w Chyżnem). Ze względu na to kierowcy ciężarówek w drodze na Słowację muszą często nadrabiać dziesiątki kilometrów. Nieprzypadkowo w grudniu 2015 roku na nowym moście granicznym w Piwnicznej demonstrowali kierowcy, domagający się udostępnienia dla ciężarówek chociaż jednego dodatkowego przejścia (na moście wprowadzono ograniczenie tonażu do 7,5 t).

Z punktu widzenia polskich eksporterów i inwestorów do przeszkód w rozwoju współpracy gospodarczej należały też w ostatnich latach elementy działań o charakterze kampanii dyskredytujących polskie towary, podejmowane przez niektórych słowackich producentów i organizacje producenckie. Przejawiało się to w nagłaśnianiu w mediach odosobnionych przypadków nadużyć i nieprawidłowości oraz umacnianiu stereotypów dotyczących niskiej jakości polskich produktów. Bazują one nie tylko na doświadczeniach z okresu komunizmu, ale także wynikają z charakteru handlu w ostatniej dekadzie XX wieku. Wolniejsze tempo przemian gospodarczych na Słowacji wpływało na duże zainteresowanie atrakcyjniejszą cenowo i bardziej urozmaiconą ofertą handlową towarów konsumpcyjnych z Polski. Otwarcie granic oraz rozwój targowisk przygranicznych spowodowały rozkwit turystyki zakupowej, wraz z tzw. „sprzedażą garażową” (popularną w tym okresie głównie w przypadku sprzedaży mebli), które przyczyniły się do powstania pokutujących do dziś opinii o słabej jakości polskich towarów.

Stereotypy oraz nagłaśniane w mediach pojedyncze przypadki nieprawidłowości nie przeszkodziły jednak dynamicznemu wzrostowi importu polskich produktów rolno-spożywczych na Słowację. Według danych GUS w 2015 roku wartość dostaw artykułów rolno-spożywczych z Polski na Słowację wyniosła 727 mln euro, co stanowiło prawie 17% ogółu polskiego eksportu do tego kraju. Ponadto, w liczbach bezwzględnych, w 2015 roku Polska w obrotach handlowych ze Słowacją odnotowała największe nadwyżki właśnie w dziale artykułów rolno-spożywczych (434,1 mln euro).

Polska promowana jest na Słowacji jako państwo dynamicznie się rozwijające, oferujące dobre warunki do realizacji projektów inwestycyjnych m.in. dzięki atrakcyjnym strefom przemysłowym i coraz lepszej infrastrukturze transportowej. W specjalnym dodatku „Tak, Polska” dziennika „Hospodárske noviny” (z 22 czerwca 2015 roku) szef Słowacko-Polskiej Izby Handlowej Stanislav Kučírek podkreślał, że „Polska jest obecnie największym rynkiem budowlanym i technologiczno-ener-

¹² Zob. A. Hałaciński, *Charakteristika polsko-slovenských vzťahov*, w: *Regionálna bezpečnosť a slovensko-poľské vzťahy*, *Stupava* 22.-23. septembra 2000, Zborník SIMŠ, 5/2000, s. 27.

getycznym w Europie”, a przy tym rynkiem, na którym można uczyć się „zdrowej konkurencji i profesjonalizmu młodych przedsiębiorców”. Przydałoby się jednak także szersze wsparcie dla małych i średnich firm polskich wchodzących na słowacki rynek. Po stronie polskiej już od lat wskazywano na potrzebę większego zaangażowania władz we wsparcie dla polskiego biznesu w Europie Środkowej. Polska (w przeciwieństwie do Węgier i Czech) nie jest zbyt silna inwestycyjnie na Słowacji, co kontrastuje z bliskością geograficzną, skalą wymiany handlowej i niskimi kosztami pracy. Tymczasem w Bratysławie, choć funkcjonował kiedyś Wydział Ekonomiczno-Handlowy Ambasady RP, po zmianach w funkcjonowaniu dyplomacji ekonomicznej wciąż brak placówki wyspecjalizowanej w promocji handlu i inwestycji.

Zakończenie

Od powstania Republiki Słowackiej polsko-słowacka wymiana handlowa rosła bardzo dynamicznie. Stały wzrost obrotów handlowych został jedynie przejściowo wstrzymany na początku kryzysu ogólnoeuropejskiego pod koniec pierwszej dekady wieku. W dekadzie poprzedzającej kryzys (1999–2008) obroty się potroiły, a od 2009 roku wzrosły już dwukrotnie. Jest to największa dynamika wzrostu między krajami UE. Polsko-słowackie obroty handlowe sięgają 8 mld euro rocznie. Słowacja dostała się już do pierwszej dziesiątki państw największych odbiorców polskiego eksportu (z udziałem 2,5%). Obroty w pierwszym półroczu 2016 roku wzrosły o 2,9% i wyniosły 4021,5 mln euro, plasując Słowację na trzynastym miejscu z udziałem 2,3% w całości obrotów handlu zagranicznego Polski. Dla Słowacji Polska jest trzecim najważniejszym partnerem handlowym po Niemczech i Czechach, a ze słowackich statystyk wynika, że do Polski trafia 8% słowackiego eksportu.

Mimo dynamicznego wzrostu wymiany handlowej nadal są stosunkowo słabo rozwinięte powiązania inwestycyjne między obydwoma krajami. Poziom wzajemnych inwestycji nie odzwierciedla tego potencjału i możliwości obu państw. Za najbardziej perspektywiczne obszary rozwoju współpracy można uznać energetykę i przemysł motoryzacyjny. Duży potencjał w zakresie rozwoju handlu i inwestycji mają też produkty żywnościowe, wody mineralne, przemysł drzewny, sektor farmaceutyczny i chemiczny, maszynowy i elektrotechniczny, a także technologie informacyjne. Słowacja nie wykorzystuje przy tym możliwości, jakie daje warszawska Giełda Papierów Wartościowych. Może być ona narzędziem wzrostu firm słowackich i ich ekspansji w regionie. Potencjał wzrostu ma też rozwój współpracy w branży turystycznej, choć Polacy już obecnie stanowią drugą największą grupę zagranicznych turystów na Słowacji (po Czechach).

Polska i Słowacja to jedne z państw, które odnotowały największy wzrost gospodarczy w Europie w ostatnich dwóch dekadach. Zarazem Polska i Słowacja mają też

podobne bolączki, do których należą niezadowolające wskaźniki innowacyjności, a także duże różnice w rozwoju gospodarczym między regionami. Istnieje spory, niewykorzystany potencjał po obu stronach granicy. Jego uruchomienie mogłoby ułatwić – poza poprawą infrastruktury – bardziej efektywną pomoc dla małego i średniego biznesu także ze strony nowoczesnej dyplomacji ekonomicznej obu państw i władz samorządowych. Dotyczy to szczególnie peryferyjnych obszarów polsko-słowackiego pogranicza, które potrzebują nowych impulsów rozwojowych.

Polsko-słowacka współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony

Samuel Goda, Jakub Groszkowski

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo to w państwach Europy Środkowej pojęcie odmieniane przez wszystkie przypadki, choć poszczególne rządy przywiązują do sfery bezpieczeństwa i obrony różną wagę. Poniższy tekst poświęcony jest analizie współpracy Polski i Słowacji w dziedzinie bezpieczeństwa od 1993 roku, zarazem przedstawia porównanie wzajemnych postaw wobec kluczowych wyzwań w tym obszarze w ostatnich latach. Zasadnicze wyniki analizy można ująć w następujące tezy:

- Poważna asymetria potencjałów militarnych, odmienne postrzeganie zagrożeń i roli sił zbrojnych oraz różnice w budżetach obronnych, jak również odmienna waga państwa w polityce zagranicznej poważnie ograniczają możliwość dwustronnej współpracy polsko-słowackiej. Polsko-słowacka współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa jest natomiast rozwijana w szeregu inicjatyw w NATO, UE czy w Grupie Wyszehradzkiej (np. V4BG).
- Szansę na pogłębienie polsko-słowackiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony daje wzrost budżetu obronnego Słowacji i powiązana z tym modernizacja sił zbrojnych. Istotny potencjał ma też projekt V4BG, który przyczynił się do ożywienia współpracy obronnej w Europie Środkowej i stworzył fundament stałego formatu kooperacji wojskowej krajów V4.
- Wyzwaniem w stosunkach polsko-słowackich jest odmienne postrzeganie Rosji i USA, co przełożyło się na odmienne stanowiska Bratysławy i Warszawy wobec rozmieszczenia w Europie Środkowej systemu obrony przeciwrakietowej; wobec wojny w Gruzji czy też wojny ukraińsko-rosyjskiej. Różnice te znajdują także odzwierciedlenie w typach uzbrojenia polskich i słowackich sił zbrojnych, choć w tym zakresie podejście Słowacji zaczyna się zmieniać (np. zakup śmigłowców Black Hawk w miejsce maszyn rosyjskich).
- W ciągu ostatnich lat potencjał polsko-słowackiej współpracy w sferze bezpieczeństwa nie został w pełni wykorzystany i wciąż istnieją możliwości jego rozwoju. Szanse na ściślejszą współpracę (w tym także w szerszych formatach V4, UE i NATO) pojawiają się w szczególności w zakresie produkcji, modernizacji i sprzedaży sprzętu wojskowego, czego przykładem było memorandum podpisane przy okazji projektu Scipio. Obiecująco wyglądają

także perspektywy współpracy na misjach zagranicznych. Słowacja, której możliwości techniczne nie pozwalają na utworzenie samodzielnego kontyngentu, przyłącza się do jednostek większych państw. Podczas misji w Iraku żołnierze słowaccy dołączyli do dywizji dowodzonej przez Polaków.

Tradycje historyczne

Wspólna przeszłość Polski i Słowacji jest różnorodna i pełna paradoksów. Występowały w niej okresy współdziałania, ale też konfliktów. W polsko-słowackiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony można nawiązywać do wspólnych, wolnościowych tradycji – wspólnego udziału Polaków i Słowaków w bitwie o Anglię i w obronie Tobruku, dziejów jednostki słowackiej walczącej w Powstaniu Warszawskim, udziału Polaków w Słowackim Powstaniu Narodowym, współpracy na emigracji i przykładów bezinteresownej pomocy dla polskiego ruchu oporu. Do wspólnych bohaterów należą np. zmarły w grudniu 2016 roku generał Imrich Gablech, weteran wojny obronnej Polski w 1939 roku, więzień sowieckich łagrów i Słowak w służbie RAF. Po 1945 roku, kiedy Polska i Czechosłowacja weszły w skład bloku socjalistycznego, nowa epoka oznaczała jedynie formalną przyjaźń i wiązała się z wybiórczym podejściem do wspólnych tradycji wojskowych. Spory polsko-czechosłowackie leżały (do pewnego stopnia) w interesie Związku Radzieckiego, chętnie stosującego zasadę „dziel i rządź”, a wszelka oficjalna współpraca między Polską i Czechosłowacją została podporządkowana interesom Moskwy. Wzajemnym relacjom naturalnie nie sprzyjał udział Ludowego Wojska Polskiego w inwazji na Czechosłowację w 1968 roku ani antypolska propaganda, która wybuchła w Czechosłowacji w latach osiemdziesiątych, gdy w Polsce strajkowała Solidarność. Z drugiej strony, przyjacielskie kontakty utrzymywane przez polskich, czeskich i słowackich dysydentów w latach osiemdziesiątych, w których pielęgnowano pamięć o współpracy i krzewiono wspólną troskę o Europę Środkową, stały się ważnym fundamentem zaufania i współpracy politycznej między oboma krajami.

Droga do NATO

Upadek komunizmu w Europie Środkowej oznaczał powstanie nowego środowiska bezpieczeństwa w regionie. Zmusiło to państwa regionu do poszukiwania nowych sposobów radzenia sobie z powstałą sytuacją, szczególnie zaś istotne stało się uzyskanie nowych gwarancji bezpieczeństwa. Dla elit demokratycznych w Polsce i Czechosłowacji było oczywiste, że podstawą bezpieczeństwa regionu jest wycofanie Armii Czerwonej z Europy Środkowej i zniesienie rosyjskiej dominacji nad re-

gionem (Układ Warszawski, RWPG). Nowe rządy w Polsce i Czechosłowacji szybko zdały sobie sprawę, że z punktu widzenia bezpieczeństwa najlepszą drogą jest integracja z NATO i UE. Wspólne spojrzenie elit Czechosłowacji, Polski i Węgier na politykę zagraniczną doprowadziło do powstania Trójkąta Wyszehradzkiego. W regionie powstawały jednocześnie zręby suwerennej współpracy dwustronnej. Stosunkom polsko-słowackim w dziedzinie bezpieczeństwa nadało ramy formalne *Porozumienie między Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Obrony Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie wojskowej*, podpisane w Bratysławie 9 czerwca 1993 roku. Porozumienie to obejmowało standardowy zakres, wówczas jednak priorytet ministerstw obrony obu państw stanowiły wszelkie kwestie związane z integracją z NATO. Jeszcze w 1994 roku leżało to w interesie całego regionu, a Polska i Słowacja wraz z Czechami i Węgrami wspólnie przystępowały do Partnerstwa dla Pokoju. Rok później Vladimír Mečiar stwierdził w swoim *exposé*, że członkostwo w NATO stanowi dla Słowacji „podstawowy kierunek orientacji w sferze bezpieczeństwa”. Wkrótce stało się jednak jasne, że zdaniem premiera Mečiara Słowacja powinna być „pomostem między Europą a Rosją”, a nie częścią struktur euroatlantyckich. Jego rząd na cztery lata zablokował proces negocjacji z NATO, uniemożliwiając Słowacji przystąpienie do Sojuszu razem z Czechami, Węgrami i Polską w 1999 roku. Za rządów Mečiara Polska w dalszym ciągu traktowała integrację Republiki Słowackiej z NATO jako jeden z priorytetów swojej polityki zagranicznej, wspólnie z Czechami i Węgrami działając na rzecz przezwyciężenia marginalizacji Bratysławy.

Niejasna orientacja polityki zagranicznej słowackiego rządu kierowanego przez Vladimíra Mečiara była zasadniczym czynnikiem, który zablokował współpracę regionalną w dziedzinie bezpieczeństwa. Drugą przeszkodą była decyzja NATO i UE o oddzielnym prowadzeniu negocjacji z każdym krajem kandydującym. Niektórzy politycy (w szczególności premier Czech Václav Klaus) odebrali to jako sygnał, że bardziej niż współpraca regionalna opłaca się konkurencja z sąsiadami. Innym czynnikiem, który komplikował współpracę regionalną, były obawy, że Zachód będzie odbierał rozwój współpracy obronnej V4 jako alternatywę dla członkostwa państw środkowoeuropejskich w NATO. Te trzy bariery zniknęły w momencie, gdy stało się jasne, że w 1999 roku Czechy, Polska i Węgry razem wejdą do NATO, a w 1998 roku na Słowacji rząd Mečiara zostanie zastąpiony przez rząd Mikuláša Dzurindy.

Między innymi dzięki wsparciu ze strony sąsiadów Słowacja, jako ostatni z krajów regionu wyszehradzkiego, stała się w 2004 roku pełnoprawnym członkiem NATO i UE. Wyszehradzki format współpracy stworzył cenną płaszczyznę koordynacji polityki bezpieczeństwa, nawet jeśli potencjału tego nie udało się w pełni wykorzystać. Ważnym przykładem współpracy regionalnej, umacniającej wiarygodność Słowacji w sektorze bezpieczeństwa, stała się Wielonarodowa Brygada

w Topolczanach, którą w latach 2001–2005 tworzyły Polska, Czechy i Słowacja¹. Powodem jej rozwiązania było przyjęcie Słowacji do NATO, w związku z czym inicjatywa ta straciła rację bytu. Brygada nie była wówczas jeszcze w pełni sformowana i wymagała dalszych inwestycji o charakterze nie tylko finansowym, ale także kadrowym, na które jednak Polska, Słowacja i Czechy nie były gotowe.

Kontynuacja współpracy po przystąpieniu do NATO

Po pomyślnym przystąpieniu wszystkich krajów wyszehradzkich do NATO regionalna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa uległa osłabieniu. Wyszło też na jaw, że w Polsce i na Słowacji odmiennie postrzega się politykę bezpieczeństwa i obrony, co wyraźnie widać zwłaszcza w budżetach ministerstw obrony obu państw. Podczas gdy na Słowacji wydatki na obronę od przystąpienia do NATO spadły z 1,7% PKB do 1% PKB w 2014 roku, Polska od chwili przystąpienia do Sojuszu przeznaczająca na ten cel od 1,8% do 2% PKB². W 2001 roku uchwalono ustawę, zgodnie z którą wydatki na obronę nie mogą spaść poniżej 1,95% PKB za poprzedni rok³.

Różnica między Polską a Słowacją widoczna jest również w randze przypisywanej Ministerstwu Obrony. W Polsce jest to tradycyjnie resort prestiżowy, często zarządzany przez silnych i wpływowych polityków. W poprzednim rządzie pozycję ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka dodatkowo umocniła jego nominacja na wicepremiera. Obecny minister Antoni Macierewicz to doświadczony polityk, były minister spraw wewnętrznych i wiceprzewodniczący partii rządzącej Prawo i Sprawiedliwość. Na Słowacji tymczasem Ministerstwo Obrony często postrzegano jako resort pozbawiony większego znaczenia, raczej problematyczny, w którym stosunkowo trudno jest zrobić znaczącą karierę polityczną. Wielkim wyzwaniem jest dla niego m.in. polityka personalna i odpływ zasobów ludzkich poza resort. Problem stanowi również brak stabilizacji na stanowisku ministra. Pierwszym od przystąpienia Słowacji do NATO szefem resortu obrony, pełniącym swój urząd przez całą kadencję, był Martin Glváč (2012–2016).

Zasadniczym czynnikiem ograniczającym współpracę polsko-słowacką jest odmiennie postrzeganie stosunków z USA i Rosją. Różnice te wyraźnie uwidoczniły się zwłaszcza w przypadku amerykańskiego projektu obrony przeciwrakietowej i wojny rosyjsko-gruzińskiej, a ostatnio można je obserwować w związku z konfliktem rosyjsko-ukraińskim. Kwestię włączenia Polski (i Czech) do projektu tarczy antyrakieto-

¹ Zob. *Mnohonárodná brigáda 2002–2005*, <http://forum.valka.cz>.

² Zob. SIPRI Military Expenditure Database, *SIPRI databases*, www.sipri.org.

³ *Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006*, <http://isap.sejm.gov.pl>.

wej USA podjęto w 2002 roku, kiedy kraje te otrzymały propozycję lokalizacji bazy raketowej (European Interceptor Site). Oficjalne negocjacje polsko-amerykańskie prowadzono od 2007 roku, mimo stanowczego sprzeciwu Rosji, która ostrzegęła, że rozmieści rakiety nuklearne w obwodzie kaliningradzkim. W sierpniu 2008 roku (wkrótce po wojnie gruzińsko-rosyjskiej) Polska i Stany Zjednoczone podpisały umowę, jednak zanim prace nad budową bazy w Polsce faktycznie się rozpoczęły, nowa amerykańska administracja wycofała projekt, co przyjęto w Polsce z dużym rozczarowaniem. Rok później rząd USA ogłosił nowy projekt systemu obrony przeciwraketowej (Missile Aegis Ballistic Defense System), zgodnie z którym bazy rakietowe mają powstać m.in. w Polsce (przed 2018 rokiem) i Rumunii (już funkcjonuje). Premier Słowacji Robert Fico od początku był krytyczny wobec rozmieszczenia tarczy antyraketowej w Europie Środkowej, twierdząc, że z pewnością nie wyraziłby zgody na stałą bazę sił sojuszniczych NATO (lub USA) na terenie Słowacji (mimo że nie rozważano, przynajmniej publicznie, zaangażowania Republiki Słowackiej).

Odmienne postawy Polski i Słowacji ujawniła również wspomniana wcześniej wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku. Polska jednoznacznie krytykowała Rosję za agresję i wspierała Gruzję, a prezydent Lech Kaczyński zabiegał o stworzenie w Europie Środkowej koalicji, która udzieliłaby Gruzji wsparcia politycznego. Słowacja nie przyłączyła się do tej inicjatywy, premier Robert Fico zaś jako jeden z pierwszych przywódców europejskich mówił o „niejednoznacznej sytuacji” i „gruzińskiej prowokacji”, reakcją Rosji określając zarazem jako niewspółmierną. Stany Zjednoczone (według WikiLeaks) odebrały wówczas postawę Słowacji jako niefortunna i prorosyjską.

Odmienne stanowiska Słowacji i Polski ponownie dały o sobie znać w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej, trwającej od 2014 roku. Warszawa postrzega ten konflikt jako rosyjską agresję przeciwko Ukrainie i z tego względu uważa, że należy wspierać Kijów, m.in. wywierając presję polityczną i gospodarczą na Rosję, aby zwróciła zajęte tereny, wycofała swoje wojska z Ukrainy i zaprzestała wspierania separatystów⁴. Na Słowacji zaś ma miejsce spór między prezydentem, który zasadniczo podziela polską perspektywę, a premierem, twierdzącym, że na Ukrainie trwa konflikt geopolityczny między USA i Rosją. W przeciwieństwie do Polski, Słowacja nie ma poczucia, że zagraża jej polityka Rosji, Bratysława nie dąży też do obecności sojuszniczych wojsk na swym terytorium. Podczas gdy Warszawa zabiega o wzmocnienie wschodniej flanki NATO, Fico w wywiadzie podawał w wątpliwość, że coś takiego w ogóle istnieje⁵.

⁴ Zob. np. wypowiedź prezydenta RP Andrzeja Dudy w National Press Club w Waszyngtonie: *Polska jest adwokatem euroatlantyckiej jedności*, 30 marca 2016 r., www.prezydent.pl.

⁵ *Videorozhovor s R. Ficcom: Ako trojnásobný premiér sa cítim slobodnejšie*, TASR, 25 maja 2016 r., www.teraz.sk.

Różnice te jednak nie przejawiały się we współpracy politycznej w NATO i kilkakrotnie przed szczytami NATO udało się przygotować wspólne stanowisko regionu, uwzględniające interesy Wyszehradu. Podczas szczytu w Lizbonie w 2010 roku, na którym przyjęto nową koncepcję strategiczną NATO, dla Polski, Słowacji i innych środkowoeuropejskich państw członkowskich najważniejsze było przede wszystkim zachowanie obronnego charakteru Sojuszu. Dlatego V4 z zadowoleniem przyjęła podkreślenie znaczenia artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Przed szczytem w Chicago w 2012 roku V4 również zademonstrowała wspólną postawę, przyjmując deklarację *Odpowiedzialność za silne NATO*, stanowiącą odpowiedź na decyzję USA o wycofaniu części jednostek wojskowych z Europy i wzmocnieniu obecności wojskowej w Azji⁶. Deklaracja V4 pokazała, że Europa Środkowa nie chce być wyłącznie beneficjentem bezpieczeństwa, lecz jest zainteresowana umacnianiem NATO i zamierza aktywnie w nim uczestniczyć. Poprzez deklaracje region promował nowe inicjatywy, w tym Smart Defence, a także zapewniał, że wojska z misji w Afganistanie będą wycofywane wspólnie i w skoordynowany sposób (*together in – together out*). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych stanowisk wyszehradzkich, także i w tym znalazło się wezwanie do umacniania obronnego charakteru NATO i jego działań w środkowej Europie, a także apel o politykę otwartych drzwi. Takiej wspólnej postawy nie okazano jednak przed przedostatnim szczytem NATO w Walii, głównie ze względu na znaczny wpływ, jaki wojna rosyjsko-ukraińska wywarła na postrzeganie przez Polskę i Słowację (a także Czechy i Węgry) zadań NATO. O ile Polska oczekiwała od szczytu jasnej redefinicji stosunków NATO–Rosja oraz rozmieszczenia jednostek sojuszniczych NATO w Europie Środkowej, o tyle rząd słowacki ostrzegwał przed eskalacją napięcia. Mimo to podczas szczytu między państwami Europy Środkowej nie było istotnego rozdźwięku i Słowacja, a także pozostałe państwa Sojuszu zgodziły się z postulatem Polski i państw bałtyckich, dotyczącym silniejszego zaangażowania sił NATO na terenach wschodnich państw Sojuszu. Szczyt NATO w Warszawie ponownie zjednoczył kraje V4, które wyraziły zgodę na dalsze umacnianie wschodniej flanki NATO i rotacyjną obecność wielonarodowych sił Sojuszu w krajach bałtyckich i Polsce. Słowacja potwierdziła swoje zobowiązanie podjęte podczas poprzedniego szczytu, dotyczące stopniowego zwiększania budżetu na obronę z obecnego 1,15% PKB do 1,6% PKB w 2020 roku. Na tym samym szczycie państwa V4 potwierdziły również swoje wcześniejsze zobowiązanie, że w 2017 roku wyślą do państw bałtyckich po 150 żołnierzy i 35 sztuk sprzętu. Jako pierwsi służbę w Estonii, na Łotwie i Litwie powinni rozpocząć żołnierze czescy, następnie słowaccy, węgierscy i wreszcie polscy, którzy będą się zmieniać co trzy miesiące.

⁶ *Declaration of the Visegrad Group – responsibility for a strong NATO*, 18 kwietnia 2012 r., www.visegradgroup.eu.

Misje zagraniczne

W 2003 roku pojawiła się dodatkowa perspektywa współpracy regionalnej w ramach operacji „Iracka wolność”, w której Polska wzięła na siebie dowodzenie Wielonarodową Dywizją Centrum-Południe (Multinational Division Central-South), a Słowacja podjęła decyzję, że do dywizji tej wydzieli 85-osobową jednostkę inżynieryjną (spośród krajów V4 swoich żołnierzy do dywizji Centrum-Południe wydzieliły także Węgry). W styczniu 2004 roku jednostkę rozbudowano o pluton rozpoznania, obrony i ochrony, składający się w większości z żołnierzy 5. Pułku Specjalnego (lub żołnierzy Batalionu Sił Szybkiego Reagowania), a tym samym liczba uczestniczących w tej operacji żołnierzy słowackich wzrosła do 104. Zadaniem plutonu była aktywna ochrona sił słowackiego kontyngentu. We wrześniu 2005 roku, w ramach procesu stopniowego ustępowania miejsca nowo utworzonej armii irackiej, jednostka słowacka została przeniesiona do miasta Ad Diwaniyah, do bazy Echo. 27 lutego 2007 roku nastąpiło wycofanie wojsk z Iraku⁷.

Wojsko Polskie wysłało na misję stabilizacyjną w Iraku 2500 żołnierzy, których zadaniem było, obok dowodzenia wielonarodową dywizją, także utrzymanie bezpieczeństwa w strefie Centrum-Południe oraz wspieranie irackich struktur państwowych. Zadania bojowe realizował 1. Pułk Specjalny Komandosów⁸, aczkolwiek inne jednostki także nie uniknęły walk podczas patroli, konwojów lub ochrony baz przed atakami. W 2005 roku polska misja stabilizacyjna przekształciła się w misję stabilizacyjno-szkoleniową, a od 2006 roku zmieniła charakter na szkoleniowo-doradczy, co oznaczało stopniowy wzrost odpowiedzialności Irakijczyków za sytuację w strefie. Słowaccy i polscy żołnierze wspólnie służyli w ramach tej operacji aż do roku 2007. Rok później polski kontyngent zakończył służbę w Iraku, pozostawiając na miejscu grupę doradców wojskowych, którzy w dalszym ciągu pomagają w tworzeniu irackiej armii w ramach NATO Training Mission-Iraq (NTM-I)⁹. Obecnie wojsko polskie i armia słowacka współpracują np. w Bośni i Hercegowinie w ramach misji EUFOR Althea, w której dowództwie w Sarajewie służy łącznie 50 żołnierzy polskich i 19 słowackich¹⁰. V4 podejmuje także nowe inicjatywy, stanowiące reakcję na kryzys migracyjny, jak np. misja policji i straży granicznej, ochraniających pod koniec 2015 roku granicę Węgier z Serbią, czy misja w Słowenii, podczas której funkcjonariusze policji i straży granicznej z państw V4 pomagali chronić granicę z Chorwacją.

⁷ *Nasadenie vojakov OS SR v misiách koalických síl*, <http://forum.valka.cz>.

⁸ 1. Pułk Specjalny Komandosów w 2011 roku zmienił nazwę na Jednostka Wojskowa Komandosów. Więcej informacji: www.cisiiskuteczni.pl.

⁹ Więcej informacji: <http://pkwirak.wp.mil.pl>.

¹⁰ *Operacje i Misje UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl.

Grupy bojowe

Kolejnym ważnym krokiem we współpracy państw Europy Środkowej w sferze bezpieczeństwa było utworzenie Grupy Bojowej Unii Europejskiej, która pełniła dyżur w pierwszej połowie 2010 roku. W tym przypadku Polska wzięła na siebie odpowiedzialność dowodzenia Grupą. Obok Polski i Słowacji jej członkami były również inne kraje – Niemcy, Łotwa i Litwa.

W nawiązaniu do doświadczeń tej współpracy powstała inicjatywa utworzenia wspólnej Grupy Bojowej UE przez państwa wyszehradzkie (V4BG). Wartość dodaną takiego projektu stanowi m.in. jego potencjał pogłębiania współpracy krajów V4 w zakresie szkolenia, ćwiczeń i rozwijania wspólnych zdolności obronnych. Za moment narodzin tego projektu można uznać rok 2007, kiedy szefowie sztabów generalnych państw V4 prowadzili w Sliaczu na Słowacji rozmowy na temat praktycznych możliwości utworzenia jednostki bojowej. Do projektu zaproszono również Ukrainę, która wyraziła zainteresowanie udziałem w tej inicjatywie¹¹. Po eskalacji kryzysu na Ukrainie w latach 2013 i 2014 zainteresowanie to po obu stronach, tj. V4 i Ukrainy, jeszcze bardziej wzrosło. Kolejne rozmowy miały miejsce w maju 2011 roku w Lewoczy, gdzie ministrowie obrony krajów V4 uzgodnili, że grupa bojowa osiągnie zdolność bojową na początku 2016 roku. Podjęto też decyzję, że państwem ramowym grupy będzie Polska, i rozpoczęła się seria negocjacji i konkretnych przygotowań na szczeblu wojskowym i politycznym.

W następnych latach zrealizowano szereg ćwiczeń w krajach V4, m.in. Autumn Challenge 2015 w Polsce w listopadzie 2015 roku. Pierwsza część ćwiczeń, dotycząca zgrania sztabów generalnych, odbyła się w Krakowie, gdzie znajduje się Dowództwo Operacyjne (OHQ) Grupy Bojowej. Natomiast druga część, w której uczestniczyły prawie 4 tysiące żołnierzy (z czego niemal 1,9 tysięcy stanowili Polacy), miała miejsce na poligonie w Drawsku Pomorskim. W ćwiczeniach uczestniczyła także Ukraina, występująca jednak tylko w roli obserwatora¹². Okazją do współpracy polskich i słowackich sił zbrojnych były też w czerwcu 2016 roku największe po 1989 roku ćwiczenia w Polsce – Anakonda 2016 – z udziałem około 31 tysięcy żołnierzy państw NATO oraz Finlandii, Macedonii, Szwecji i Ukrainy. Połowę uczestników ćwiczeń stanowili żołnierze Wojska Polskiego, Słowację zaś reprezentowali żołnierze zawodowi pełniący służbę w ramach struktury dowództwa Celu Narodowego

¹¹ *Náčelníci generálnych štábov OS krajín V4 rokujú na Sliací*, TASR, 27 stycznia 2007 r., www.mod.gov.sk.

¹² *Bojová skupina Európskej únie krajín Vyšehradskej štvorky*, „Armádní noviny”, 23 listopada 2015 r., www.armadninoviny.cz.

2013 – Brygada Zmechanizowana, którego rdzeń stanowią żołnierze preszowskiej brygady zmechanizowanej¹³.

Grupa bojowa powinna mieć zdolność do przemieszczenia się w rejon kryzysu w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji w Radzie UE i działania w rejonie operacji przez 30 dni (lub 120 dni w przypadku dodatkowego zaopatrzenia). Mimo że dyżur grupy trwa sześć miesięcy, ministrowie obrony państw V4 wyrazili życzenie, by grupa bojowa V4 przekształciła się w stałą strukturę wielkości batalionu¹⁴.

Polska zapewniła około połowę składu V4BG – 1868 żołnierzy – odpowiedzialnych m.in. za utworzenie dowództwa i batalionu manewrowego¹⁵. Polska wystawiła też pododdział rozpoznawczy i grupę powietrzną. Czechy zadbały o wkład medyczny i logistyczny, oddelegowując około 728 żołnierzy. Wkład Węgier wyniósł 639 żołnierzy i składał się z pododdziałów specjalnych, inżynierskich oraz komórek odpowiedzialnych za współpracę cywilno-wojskową (CIMIC) i działania psychologiczne (PSYOPS). Słowacja wysłała 466 żołnierzy (w tym kompanię zmechanizowaną i kompanię transportu) i odpowiadała za obronę radiologiczną, chemiczną i biologiczną. Siły zbrojne Ukrainy wspólnie z polskimi jednostkami sił powietrznych zabezpieczały transport strategiczny. W świetle dotychczasowych doświadczeń utworzenie V4BG stanowi punkt przełomowy we współpracy obronnej państw V4 oraz konkretną przesłankę do dalszego pogłębiania współpracy międzyresortowej i wojskowej.

Współpraca dwustronna i modernizacja armii

W perspektywie długofalowej ambicje współpracy Republiki Słowackiej i Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie modernizacji armii pozostają niezaspokojone. Naturalną przeszkodą są różnice wielkości, potencjału i zadań sił zbrojnych obu państw, a zarazem ich odmienne potrzeby modernizacyjne i inne budżety obronne. Polska nie tylko jest zainteresowana nowym i nowoczesnym, a tym samym droższym sprzętem, ale też gotowa jest przeznaczyć na te zakupy znaczne środki. Słowacja dopiero niedawno zaczęła kupować nowoczesny zachodni sprzęt wojskowy (np. samoloty Spartan, śmigłowce Black Hawk), wcześniej przez wiele lat decydowała się głównie na remonty i modernizację sprzętu użytego lub przestarzałego,

¹³ *Začína sa medzinárodné cvičenie Anakonda 2016*, „Veliteľstvo pozemných síl OS SR”, 3 czerwca 2016 r., www.mil.sk.

¹⁴ *Visegrad countries may turn EU Battlegroup into Permanent V4 Rapid Reaction Force*, Atlantic Council, 3 czerwca 2014 r., www.atlanticcouncil.org.

¹⁵ *Wyszehradzka Grupa Bojowa gotowa do działania*, „Polska Zbrojna”, 5 stycznia 2016 r., www.polska-zbrojna.pl.

jeszcze z czasów Układu Warszawskiego. Taka strategia skazywała Bratysławę na współpracę z Moskwą – dysponentem technologii i licencji. Między innymi z tych powodów niepowodzeniem zakończyły się podejmowane kilkakrotnie na szczeblu regionalnym próby, mające na celu wspólną modernizację sprzętu, np. T-72 lub Mi-24. Podobny scenariusz miały także próby wspólnego zakupu nowego uzbrojenia.

W 2002 roku Polska zdecydowała się kupić amerykańskie myśliwce F-16, co służyło modernizacji Sił Powietrznych, a zarazem umacniało sojusz z USA. Ponadto dzięki offsetowi krok ten miał wzmocnić również polski przemysł zbrojeniowy. W odróżnieniu od Polski Słowacja pozostała przy myśliwcach MiG i zgodziła się na ofertę Rosji, polegającą na spłacie jej długów wobec Słowacji w postaci dwunastu myśliwców MiG-29A/UB. Perspektywę zmiany tej sytuacji dają plany słowackiego rządu, zmierzające do podpisania umowy na dzierżawę myśliwców JAS-39 Gripen od Szwedów, co dałoby Słowacji możliwość rozwinięcia współpracy z Czechami i Węgrami.

Nadzieje na ściślejszą współpracę regionalną w obszarze bezpieczeństwa i obrony pojawiły się w 2009 roku, kiedy w Grupie Wyszehradzkiej powstały grupy robocze pracujące nad wspólnymi projektami modernizacji (Polska wzięła odpowiedzialność za projekt „Żołnierz XXI wieku”, a Słowacja za modernizację obrony powietrznej i przeciwrakietowej). Inicjatywa ta dotychczas nie przyniosła wymiernych efektów, co wiąże się z małymi zasobami woli politycznej w poszczególnych państwach, a także z niskim poziomem wzajemnego zaufania władz poszczególnych sił zbrojnych. W ciągu ostatnich lat w V4 pojawiały się pomysły i podejmowano próby wspólnego zakupu śmigłowców lub radarów – żadnej z nich nie udało się jednak doprowadzić do pomyślnego końca.

Na poziomie dwustronnym nowe ramy współpracy polsko-słowackiej wyznacza podpisana w maju 2014 roku *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy obronnej*. Realizacja tej umowy leży w gestii Ministerstwa Obrony Republiki Słowackiej po stronie rządu Republiki Słowackiej oraz ministra obrony narodowej i ministra odpowiedzialnego za sprawy gospodarki po stronie rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo obiecujących rozmów polsko-słowackich w 2015 roku umowa ta nie doczekała się jeszcze realizacji w postaci znaczącego projektu dwustronnego w dziedzinie uzbrojenia.

Największe nadzieje na nową dynamikę w tym obszarze dawał podpisany w lipcu 2015 roku przez premierów Polski i Słowacji, Roberta Ficę i Ewę Kopacz, list intencyjny o współpracy w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego. Odnosił się on do dwóch projektów. Pierwszy dotyczył produkcji transporterów opancerzonych Scipio 8x8. Podstawą dla nich miały być produkowane w Polsce transportery Rosomak, do których strona słowacka miała dostarczać wieże. Słowacja miała być pierw-

szym odbiorcą tych pojazdów. Drugi projekt dotyczył czechosłowackich samobieżnych armatohaubic DANA, będących na wyposażeniu polskiej armii, które miałyby przejść remont generalny w oparciu o *know-how*, którym dysponuje Słowacja.

Negocjacji Ministerstwa Obrony w sprawie tych projektów nie udało się doprowadzić do pomyślnego końca, o czym strona słowacka poinformowała w lipcu 2016 roku. Jednak według nowej *Białej księgi o obronie Republiki Słowackiej*, opracowanej w tym roku przez Ministerstwo Obrony i przyjętej przez rząd we wrześniu 2016 roku, zakup transporterów opancerzonych 8x8 odroczone, ale z niego nie zrezygnowano. W latach 2018–2020 słowackie Ministerstwo Obrony planuje wprowadzić na wyposażenie jednego batalionu zmechanizowanego transportery opancerzone 8x8. Oznacza to, że polsko-słowackie rozmowy w sprawie projektu Scipio będą zapewne kontynuowane.

Reakcje rządu Polski i Słowacji na wojnę rosyjsko-ukraińską co prawda pokazały różnice w percepcji zagrożeń w obu państwach i różnice w zakresie preferowanych działań, z drugiej strony jednak sytuacja na Ukrainie przyczyniła się do zwiększenia liczby wspólnych ćwiczeń i wzmocnienia współpracy wywiadowczej. Polska i Słowacja jako państwa ramowe (Framework Nations) wspólnie podjęły się stworzenia w Krakowie Centrum Ekspertyz Kontrwywiadu NATO (NATO Counter Intelligence Center of Excellence – COE NATO CI). W ceremonii podpisania listu intencyjnego w Norfolk (USA) 29 września 2015 roku uczestniczył ówczesny słowacki minister obrony Martin Glváč i sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej RP Robert Kupiecki. Oprócz nich w uroczystości wzięli udział także przedstawiciele innych krajów, tzw. państw sponsorujących (Sponsoring Nations) – Czech, Niemiec, Węgier, Włoch, Litwy, Rumunii, Słowenii i Chorwacji. Podstawowym celem i zadaniem Centrum jest kształcenie i prowadzenie szkoleń w zakresie zadań wywiadowczych, standaryzacja dokumentów, a także rozwijanie potencjału do walki z zagrożeniami hybrydowymi.

Podsumowanie

Specyfiką polsko-słowackiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony są istotne różnice potencjałów i ambicji, a zarazem podobne doświadczenia historyczne i umiejscowienie na wschodniej granicy NATO. Politykę bezpieczeństwa można w tym przypadku podzielić na wzajemnie przenikające się płaszczyzny: wewnętrzną i zewnętrzną. Główne różnice między Polską i Słowacją w zakresie polityki wewnętrznej dotyczą różnego statusu i rozumienia sił zbrojnych oraz ich zadań i kompetencji, a także skali myślenia strategicznego i planowania w resorcie obrony. Nie bez znaczenia są również aspekty ekonomiczne i wspieranie przez poszczególne kraje własnego przemysłu obronnego. W płaszczyźnie zewnętrznej oba

państwa różni przede wszystkim postrzeganie zarówno bieżących, jak i potencjalnych zagrożeń oraz zaangażowanie w działania sojusznicze. Te odmienne sposoby postrzegania odzwierciedliły się nie tylko w analizach wojny rosyjsko-gruzińskiej, ale przede wszystkim podczas wojny na Ukrainie rozpoczętej w 2014 roku. Przenikanie się zewnętrznej i wewnętrznej płaszczyzny bezpieczeństwa w widoczny sposób przekłada się zatem na podejście do modernizacji wojska i uzbrojenia – Polska preferuje ścisłą współpracę z partnerami zachodnimi, podczas gdy Słowacja dopiero w 2014 roku podjęła decyzję o systematycznej redukcji uzależnienia od sprzętu rosyjskiego. Suma tych czynników ma więc wpływ także na bezpośrednią współpracę dwustronną w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, która nie nadąża za potencjałem. Istnieje, oczywiście, kilka przykładów owocnej współpracy – np. wspólne działania podczas misji zagranicznych czy współtworzenie grup bojowych UE. Istnieje też kilka otwartych, nieukończonych jak dotąd projektów, jak inicjatywa NATO CI COE albo DANA i Scipio. Potencjał pogłębiania współpracy jest jednak o wiele większy. Trwająca na Słowacji i w Polsce modernizacja sił zbrojnych pozwala mieć nadzieję na skuteczniejszą współpracę w bliskiej przyszłości. Wykorzystanie tych możliwości będzie jednak zależało w dużej mierze od większej woli politycznej w obu państwach.

Koniec „odległego sąsiedztwa”?

Polsko-słowacka współpraca energetyczna

Tomasz Dąbrowski, Alexander Duleba

Powierzchowne spojrzenie na sytuację energetyczną Polski i Słowacji sugeruje, że historia współpracy energetycznej obu państw stanowi białą, niezapisaną kartę. Pomimo bliskości geograficznej oba państwa wciąż bowiem funkcjonują niemal jak „energetyczne wyspy” względem siebie – brakuje połączeń infrastruktury gazowej i naftowej, a sieci elektroenergetyczne są połączone tylko jedną linią. Tymczasem historia współpracy energetycznej obu państw jest dość bogata. Przez dwie pierwsze dekady Polska i Słowacja w sferze energetyki stanowiły co prawda parę „odległych sąsiadów” – przyjmowały czysto krajową perspektywę w myśleniu o swojej polityce energetycznej i sporadycznie konsultowały się w tych sprawach. Niemniej oba państwa zainicjowały bliską współpracę od czasów kryzysu gazowego z 2009 roku oraz przyspieszenia procesu tworzenia wspólnego rynku energii Unii Europejskiej. Warszawa i Bratysława współpracują na rzecz rozbudowy infrastruktury gazowej i tworzenia regionalnego rynku gazu i energii elektrycznej. Koordynują też swoje działania w zakresie unijnej polityki energetyczno-klimatycznej. Jest to część szerszej, regionalnej współpracy w Grupie Wyszehradzkiej oraz w innych formatach współpracy w UE. Dzięki coraz bliższej współpracy regionalnej Polska i Słowacja są na dobrej drodze, by przełamać wzajemną energetyczną izolację.

Uwarunkowania współpracy: odmienni i rozdzieleni

W ciągu dwudziestu pięciu lat Polska i Słowacja przechodziły podobną drogę transformacji rynków energetycznych. Oba kraje stopniowo wdrażały zasady konkurencji i większej przejrzystości na rynkach funkcjonujących przez dekady jako naturalne monopole. Doszło m.in. do rozbicia wertykalnie zintegrowanych spółek energetycznych poprzez rozdzielenie działalności przesyłowej od sprzedaży. Niemniej jednak rynki energetyczne Polski i Słowacji znacząco się od siebie różnią. Dotyczy to zarówno skali rynków (w Polsce konsumpcja energii pierwotnej jest ponad pięciokrotnie większa niż na Słowacji), jak i specyfiki obu systemów energetycznych. Polska od lat jest państwem bardzo silnie uzależnionym od węgla. Udział węgla kamiennego i brunatnego w polskim miksie energetycznym przekracza obecnie 50%, a wskaźnik ten na początku lat dziewięćdziesiątych oscylował wokół 75%. Zarazem Polska jest jednym z nielicznych państw w Europie, które nie wykorzy-

stuje energii jądrowej. Tymczasem dla Słowacji najważniejszymi źródłami energii są gaz ziemny i energia jądrowa, która wykorzystywana jest już od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Miks energetyczny jest wręcz modelowo zrównoważony, a jego struktura jest bardzo podobna do struktury konsumpcji energii UE (patrz Tabela).

Tabela. Bilans konsumpcji energii pierwotnej Polski i Słowacji (oraz UE 28) w 2013 roku

	Polska	Słowacja	UE 28
Paliwa stałe (m.in. węgiel kamienny)	53,7%	20%	17%
Ropa naftowa	23,2%	19,4%	33%
Gaz ziemny	13,9%	27,9%	23%
Energia jądrowa	-	23,8%	14%
Odnawialne źródła energii	8,7%	8,2%	12%
Łączna konsumpcja, w mtoe	98,2	17,3	1666,2

Źródło: Eurostat.

Kolejne różnice dotyczą stopnia niezależności energetycznej obu państw. Polska należy do grupy państw najmniej zależnych od importu nośników energii w UE. Tylko 26% konsumowanych nośników energii pochodziło z importu w 2013 roku – głównie dzięki eksploatacji krajowych złóż węgla i gazu ziemnego¹. Słowacja z kolei jest uboga w krajowe zasoby energetyczne. Jej wskaźnik zależności importowej w 2013 roku wyniósł 60%, czyli więcej niż wynosząca 53% unijna średnia². Punktem wspólnym jest jednak fakt, że oba kraje są w wysokim stopniu uzależnione od dostaw rosyjskiej ropy i gazu ziemnego³.

Oba kraje różnią się też pod względem stopnia sprywatyzowania i „umiędzynarodowienia” branży energetycznej. Polski skarb państwa pozostaje wyłącznym udziałowcem w spółkach przesyłowych (gazowej GAZ-SYSTEM, naftowej PERN i elektroenergetycznej PSE). Jest też głównym udziałowcem w kluczowych spółkach produkcji energii elektrycznej (PGE, Tauron, Energa, Enea), najważniejszej

¹ *Country Factsheet Poland. Commission Staff Working Document SWD (2015) 234 final*, Brussels, European Commission, 18 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/state-energy-union/docs/poland-national-factsheet_en.pdf.

² *Country Factsheet Slovakia. Commission Staff Working Document SWD (2015) 237 final*, Brussels, European Commission, 18 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/state-energy-union/docs/slovakia-national-factsheet_en.pdf.

³ Polska importowała z Rosji ok. 95% konsumowanej ropy naftowej oraz 64% gazu ziemnego w 2013 roku. W przypadku Słowacji oba wskaźniki były bliskie 100%.

spółce sprzedaży gazu (PGNiG) i dwóch głównych koncernach naftowych (Orlen i LOTOS). Kontrastuje to z sytuacją Słowacji, która zdecydowała się na prywatyzowanie szeregu przedsiębiorstw sektora energetycznego na początku XXI wieku. Choć część spółek powróciła później do skarbu państwa, to Słowacja ma nadal zdecydowanie większy udział kapitału zagranicznego w swoim sektorze energetycznym. Obecnie słowacki skarbu państwa jest wyłącznym udziałowcem tylko w operatorze sieci elektroenergetycznych SEPS, operatorze ropociągów Transpetrol (współudziałowcem w tej spółce był rosyjski koncern Jukos w latach 2002–2009) oraz głównej spółce gazowej SPP (miała mieszaną strukturę własnościową w latach 2002–2013). Słowacki koncern naftowy Slovnaft jest natomiast kontrolowany przez węgierski koncern MOL, prywatni udziałowcy mają też kontrolę nad główną spółką produkcji energii elektrycznej Slovenské elektrárne – 33% jej udziałów należy do włoskiej spółki Enel, 33% do czesko-słowackiego holdingu EPH, natomiast 34% do słowackiego skarbu państwa. Zarazem słowacki operator sieci gazowych Eustream jest kontrolowany przez czeski koncern EPH (słowacki skarbu państwa ma 51% udziałów w spółce, ale to czeski partner posiada prawa zarządcze).

Polska i Słowacja znacząco się też różnią pod względem stopnia rozwoju infrastruktury energetycznej. Słowacja jest po Holandii najlepiej zgazyfikowanym państwem UE (w 2012 roku 74% gospodarstw domowych miało dostęp do sieci gazowej⁴). Zdolności do przesyłu gazu są ogromne – wynoszą niemal 95 mld m³ rocznie przy rocznej konsumpcji na poziomie oscylującym w ostatnich latach między 4 a 5 mld m³. Polska ma znacznie niższy poziom gazyfikacji (53% gospodarstw domowych na początku 2012 roku⁵) oraz słabiej rozwiniętą infrastrukturę tranzytową. Biegnąca przez Polskę magistrała Jamał–Europa pozwala na przesył około 33 mld m³ rocznie przy rocznej konsumpcji gazu w Polsce na poziomie 16 mld m³.

W przypadku infrastruktury elektroenergetycznej Polska posiada ponad czterokrotnie większe moce generacji energii elektrycznej (38,4GW) od Słowacji (8,5GW)⁶. Zarazem Polska ma znacznie słabiej rozwiniętą sieć elektroenergetyczną, szczególnie w zakresie połączeń transgranicznych. Zdolności przesyłowe połączeń transgranicznych umożliwiają Polsce przesył na poziomie tylko 2% zainstalowanych w kraju mocy generacji energii elektrycznej, podczas gdy na Słowacji wskaźnik ten wynosi aż 61% i jest jednym z najwyższych w UE. Oba kraje pełnią istotną rolę

⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Progress towards completing the Internal Energy Market, COM(2014) 634 final*, Brussels, 13 października 2014 r., s. 192, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_iem_communication_annex2.pdf.

⁵ *Gazyfikacja gmin. Uwarunkowania formalno-prawne, projektowe i ekonomiczne*, Gazoprojekt Grupa PGNiG, Warszawa, 28 marca 2012 r., http://gazoprojekt.pl/p/gazyfikacja_gmin.pdf.

⁶ *EU energy in figures*, Statistical pocketbook 2015, EU 2015, s. 217 i 227, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/PocketBook_ENERGY_2015%20PDF%20final.pdf.

w tranzycie rosyjskiej ropy naftowej przez system ropociągów Družba ze wschodu na zachód Europy. Polska ma jednak większe moce przesyłowe – północna nitka ropociągu Družba pozwala na przesył 27 mln ton ropy rocznie w kierunku Niemiec (a na odcinku Adamowo–Płock na poziomie 50 mln ton ropy rocznie)⁷, podczas gdy biegnąca przez Słowację południowa nitka ropociągu Družba pozwala na przesył na poziomie 20 mln ton ropy rocznie⁸. Polska dzięki dostępowi do morza i posiadaniu naftoportu w Gdańsku ma też korzystniejszą pozycję od zdanej na dostawy rurociągami Słowacji.

Polska i Słowacja tworzą swoiste „energetyczne wyspy” względem siebie. Pomiędzy obiema nie ma interkonektorów gazowych czy połączeń infrastruktury naftowej, a sieci elektroenergetyczne połączone są tylko jednym łącznikiem. Jest to efekt uwarunkowań rozwoju infrastruktury energetycznej w regionie, która powstawała głównie na osi wschód–zachód, a nie północ–południe. Oba kraje zarówno w przypadku ropy naftowej, jak i gazu ziemnego są zasilane z kierunku wschodniego, a zarazem pełnią ważną rolę w tranzycie surowców do państw Europy Zachodniej. W konsekwencji przez lata nie było potrzeby budowy połączeń między Polską i Słowacją. W odmiennych uwarunkowaniach powstawała też sieć elektroenergetyczna. Polska koncentrowała się na rozwoju krajowej sieci elektroenergetycznej i zaniedbywała budowę połączeń z sąsiadami. Słowacja natomiast odziedziczyła doskonałe połączenia z Czechami oraz dość dobre połączenia z Węgrami i Ukrainą. Zarazem nie posiada połączeń elektroenergetycznych z Austrią i ma tylko jedno połączenie z Polską.

Współpraca gazowa: przerzucanie pierwszych mostów

W latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku oba kraje tylko sporadycznie konsultowały się w sprawach sektora gazowego. W deklaracji powołania Grupy Wyszehradzkiej z 1991 roku zapowiadano wprawdzie budowę połączeń energetycznych na osi północ–południe⁹, ale w praktyce przez dwie dekady nie prowadzono w tym zakresie konkretnych działań. Słowacja, posiadając od lat sześćdziesiątych bardzo rozbudowaną infrastrukturę gazową (magistrala Braterstwo), nie widziała

⁷ *Energy Supply Security 2014, Emergency Response of IEA Countries*, International Energy Agency, s. 367, www.iea.org/publications.

⁸ *Transpetrol, Výročná správa, Annual Report 2014*, s. 16, http://www.transpetrol.sk/wp-content/uploads/TP_VS-2014.pdf.

⁹ *Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration*, Visegrád, 15 lutego 1991 r., www.visegradgroup.eu.

większej potrzeby budowy nowych połączeń transgranicznych. Tranzyt dostarczał znacznych dochodów budżetowych i był traktowany także jako swoista gwarancja bezpieczeństwa energetycznego kraju. W przypadku Polski rozbudowa infrastruktury transgranicznej nie była traktowana priorytetowo ze względu na brak środków finansowych oraz niski udział gazu w miksie energetycznym. Ponadto w 1998 roku uruchomiono magistralę tranzytową Jamał–Europa, która znacząco wzmocniła rolę tranzytową Polski w przesyłce rosyjskiego gazu.

Pierwsze pomysły na połączenia sieci gazowej Polski i Słowacji pojawiły się na początku XXI wieku w związku z pomysłem rosyjskiego Gazpromu na budowę łącznika międzysystemowego, tzw. *pieriemyczki*. Gazociąg miał połączyć sieć gazową Białorusi przez Polskę ze Słowacją. Na Słowacji pomysł spotkał się z dużym zainteresowaniem władz, które widziały w nim możliwość dalszego wzmocnienia roli tranzytowej. Z tego też względu rząd Mikuláša Dzurindy (1998–2006) wyrażał poparcie dla budowy *pieriemyczki*. Natomiast w Polsce projekt wywołał spore kontrowersje polityczne. Rząd Jerzego Buzka (1998–2002) podkreślał, że nie chce, aby projekt uderzył w interesy Ukrainy, i odrzucił propozycję budowy gazociągu. Powodem był też fakt, że Rosja nie wywiązywała się z początkowych planów budowy drugiej nitki gazociągu Jamał–Europa, a *pieriemyczka* miała biec przez tereny objęte ochroną środowiska. Nie było też jasne, na ile Gazprom jest zdeterminowany do realizacji inwestycji, gdyż równocześnie promował projekt budowy gazociągu północnego Nord Stream.

Determinacja do budowy połączeń gazowych między Polską i Słowacją pojawiła się dopiero pod koniec pierwszej dekady obecnego wieku, tj. po kryzysach gazowych z początków 2006 i 2009 roku. Szczególnie dużą rolę w zmianie myślenia o energetyce miał kryzys gazowy z 2009 roku – ponad dwutygodniowa przerwa w dostawach rosyjskiego gazu przez Ukrainę, w wyniku której poważne problemy z zaspokojeniem miało szesnaście państw europejskich. Polska nie została silnie dotknięta kryzysem, gdyż dostawy realizowane były głównie przez gazociąg jamalski, a nie przez Ukrainę. Niemniej wstrzymanie rosyjskich dostaw do pozostałych państw UE utrwaliło silnie zakorzenione w Polsce przeświadczenie, że Rosja jest mało wiarygodnym partnerem w dostawach surowca. Z kolei Słowacja była jednym z najsilniej dotkniętych kryzysem państw europejskich, gdyż miała bardzo ograniczone możliwości sprowadzenia gazu z innych kierunków. Słowacki rząd szacował, że kryzys gazowy przyczynił się do spowolnienia wzrostu PKB o 1–1,5%¹⁰. Kryzys gazowy wykazał istniejące braki w infrastrukturze oraz mechanizmach anty-

¹⁰ A. Duleba, *Poučenia z plynovej krízy v januári 2009. Analýza príčin vzniku, pravdepodobnosti opakovania a návrhy opatrení na zvýšenie energetickej bezpečnosti SR v oblasti dodávok zemného plynu*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Bratislava, październik 2009, s. 4.

kryzysowych (brak rewersów). Złamał też ważny paradygmat słowackiej polityki gazowej, tj. przekonanie, że ważna rola tranzytowa jest gwarancją bezpieczeństwa energetycznego. W konsekwencji kryzysu gazowego zarówno Polska, jak i Słowacja kwestie bezpieczeństwa energetycznego umieściły w centrum swojej polityki energetycznej. W ramach Grupy Wyszehradzkiej w połowie 2009 roku powołano grupę roboczą ds. infrastruktury¹¹ (później przemianowaną na grupę wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa energetycznego), która zajęła się identyfikacją, a następnie promowaniem na forum UE kluczowych projektów infrastrukturalnych dla wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Dość szybko wypracowano ideę stworzenia korytarza gazowego Północ–Południe – sieci dwukierunkowych połączeń między Morzem Bałtyckim, Adriatykiem i Morzem Czarnym, dzięki którym możliwe byłoby dostarczenie do Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej gazu z nowych źródeł. Rozpoczęto też intensywne prace na rzecz wzmocnienia prawnych mechanizmów wspólnego działania w przypadku przerw w dostawach.

Ważnym elementem korytarza Północ–Południe stał się łącznik polsko-słowacki. Międzyrządowa umowa przewidująca wsparcie dla realizacji inwestycji ze strony Warszawy i Bratysławy została podpisana w listopadzie 2013 roku¹². Operatorzy przesyłowi po badaniach rynkowych uznali, że przepustowość gazociągu ma wynieść 4,7 mld m³ rocznie z Polski do Słowacji oraz od 4,3 do 5,7 mld m³ w odwrotnym kierunku. Gazociąg ma bieć między miejscowością Strachocina a słowacką stacją kompresową Veľké Kapušany¹³. Projekt ma nie tylko służyć integracji rynków, ale także umożliwić dywersyfikację szlaków i źródeł dostaw surowca. Łącznik pozwoli bowiem Słowacji na import gazu z polskiego terminalu LNG w Świnoujściu. W przypadku Polski umożliwi natomiast import gazu z kierunku południowego (np. gazu kaspijskiego, z rumuńskiego szelfu Morza Czarnego bądź z planowanego terminalu LNG w Chorwacji, który w przyszłości może zostać dostarczony na Słowację przez Węgry). W wyniku zabiegów obu państw, przy jednoczesnym wsparciu partnerów z Grupy Wyszehradzkiej, projekt został wpisany na unijną listę projektów o znaczeniu wspólnotowym (zarówno w 2013, jak i 2015 roku¹⁴). Dzięki ści-

¹¹ *Press Release of the Polish V4 presidency after the Official Summit of the Prime Ministers of Visegrad Group Countries*, Wieliczka, 3 czerwca 2009 r., www.premier.gov.pl.

¹² *Podpisanie umowy o wsparciu budowy gazociągu Polska Słowacja*, Bratysława, 22 listopada 2013 r., <http://bratyslawa.msx.gov.pl>.

¹³ *Gas Regional Investment Plan, Central Eastern Europe 2014–2023, Annex B: Infrastructure Projects*, *The European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSO)*, s. 138, www.entsog.eu.

¹⁴ *Annex 1 to Commission delegated regulation (EU) .../... amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest, C(2015) 8052 final*, Brussels, 18 listopada 2015 r., https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/5_2%20PCI%20annex.pdf.

słej współpracy na poziomie politycznym, regulatorów i operatorów przesyłowych prace nad budową łącznika uzyskały wsparcie w wysokości 4,6 mln euro z Komisji Europejskiej¹⁵. W sierpniu 2016 roku ma się zakończyć proces wiążącego badania zainteresowania uczestników rynku wykorzystaniem gazociągu¹⁶. Dopiero po tej procedurze ma zostać podjęta finalna decyzja inwestycyjna (pozytywna lub negatywna). Zakładano, że gazociąg zostanie uruchomiony w 2019 roku¹⁷, ale w publikacji operatorów przesyłowych od połowy 2016 roku wymieniano już termin późniejszy – uruchomienie od początku 2021 roku¹⁸. Opóźnienie może być związane z priorytetowym traktowaniem przez Polskę budowy podmorskiego połączenia z Danią (tzw. Baltic pipe) i/lub skoncentrowaniem się Słowacji na planach budowy magistrali gazowej Eastring (Słowacja–Węgry–Rumunia–Bułgaria).

Równoległe z pracami nad połączeniem infrastruktury gazowej Polska i Słowacja zaczęły bliską współpracę przy projekcie stworzenia regionalnego rynku gazu. W 2013 roku Grupa Wyszehradzka przyjęła tzw. mapę drogową na rzecz regionalnego rynku gazu, która przewiduje nie tylko budowę połączeń infrastrukturalnych na osi północ–południe, ale przede wszystkim wspólne działania na rzecz harmonizacji regulacji (poprzez zsynchronizowane wdrożenie tzw. unijnych kodeksów sieciowych) i zniesienia barier w handlu gazem. Ponadto powołano Forum Integracji Rynków Gazowych, w którego skład wchodzi odpowiedzialne ministerstwa, operatorzy gazowi oraz przedstawiciele urzędów regulacyjnych¹⁹. W ramach Forum toczą się m.in. prace nad stworzeniem planu reagowania V4 na wypadek przerw w dostawach gazu²⁰. Stałym tematem są też dyskusje nad tzw. docelowym modelem rynku gazu – czyli koncepcją połączenia rynków gazowych. Powołanie wspólnego rynku V4 jest jednak bardzo odległe i skomplikowane, szczególnie ze względu na

¹⁵ *Indicative list of actions selected for receiving financial assistance under CEF-energy as of 29.10.2014*, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_cef_energy_lists.pdf.

¹⁶ *Eustream a Gaz-System pripravujú Open Season pre poľsko-slovenské prepojenie*, Bratislava, 30 czerwca 2016 r., www.eustream.sk.

¹⁷ *Gas Regional Investment Plan 2014–2023*, Central Eastern Europe GRIP, Entsog 2014, http://www.entsog.eu/public/uploads/files/publications/GRIPs/2014/GRIP_003_140519_CEE_2014-2023_main_low.pdf, s. 17.

¹⁸ *Rules of the binding open season procedure at the entry/exit point Poland-Slovakia*, Eustream, GAZ-SYSTEM, czerwiec 2016, Warsaw, Bratislava, http://en.gaz-system.pl/fileadmin/pliki/open-season/PL-SK_2016_06/wersja_PL/Rules_of_the_binding_Open_Season_Procedure_at_the_entry_exit_point_Poland_-_Slovakia_20160630.pdf, s. 23.

¹⁹ *Mapa drogową w kierunku wspólnego regionalnego rynku gazu V4*, Warszawa, 16 czerwca 2013 r., www.tokio.msz.gov.pl.

²⁰ *Gas Regional Initiative, GRI Progress Report, Autumn 2014*, ACER, 18 listopada 2014 r., http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/GRI%20Progress%20report%20-%20Autumn%202014%20-%20Final.pdf, s. 13.

wciąż niewystarczającą liczbę połączeń infrastrukturalnych oraz odmienne regulacje sektorów gazowych.

Niezależnie od dyskusji o utworzeniu regionalnego rynku gazu państw V4 w ostatnich latach pojawiały się też pomysły integracji w innych formułach. W latach 2012–2013 Słowacja rozważała razem z Czechami i Austrią stworzenie tzw. regionu handlowego, czyli *de facto* fuzji rynków hurtowych²¹. Projekt promowały Czechy i Austria, ale ze względu na sceptyczną postawę Słowacji pomysł nie wyszedł poza wstępne prace koncepcyjne. Niemniej fakt ten pokazuje, że ściślejsza integracja rynków gazowych Polski i Słowacji nie jest przesądzona, a rynek słowacki – ze względu na doskonałe powiązania infrastrukturalne i kapitałowe z Czechami i Austrią – może ciężać ku integracji z rynkiem czeskim i austriackim.

Współpraca gazowa jest też elementem szerszej współpracy Polski i Słowacji w zakresie polityki wschodniej. Po aneksji Krymu na początku 2014 roku Polska i Słowacja wspólnie angażują się na rzecz wsparcia Ukrainy i utrzymania trasy przesyłu gazu ziemnego przez ukraińskie terytorium. Oba kraje – oraz Węgry – uruchomiły też rewersowe dostawy gazu na Ukrainę. Polska uczyniła to już pod koniec 2012 roku, ale możliwości dostaw są niewielkie (niespełna 1,5 mld m³ rocznie), natomiast Słowacja we wrześniu 2014 roku uruchomiła nowe połączenie umożliwiające dostawy dużego wolumenu gazu na Ukrainę (początkowo 10 mld m³, od marca 2015 roku zwiększone do 14,5 mld m³ rocznie). Słowacja stała się tym samym głównym gwarantem bezpieczeństwa dostaw gazu na Ukrainę. Co więcej, słowacko-ukraiński gazociąg – obok dwóch wykorzystywanych w znacznie mniejszym stopniu rewersów z Polską i Węgrami – przełożył się na ponad miliard dolarów oszczędności dla Kijowa tylko w 2014 roku. Połączenia pozwoliły bowiem Ukrainie na sprowadzanie taniego surowca od dostawców europejskich²².

Polska oraz Słowacja należą też do najgłośniejszych krytyków budowy kolejnych nitek gazociągu Nord Stream, który zaczął być intensywnie promowany przez rosyjski Gazprom oraz szereg zachodnioeuropejskich koncernów energetycznych od czerwca 2015 roku. Gazociąg doprowadzić może do znaczącej redukcji – bądź całkowitego wyłączenia – przesyłu rosyjskiego gazu przez Ukrainę. Temat sposobów reakcji na rozbudowę projektu Nord Stream był m.in. przedmiotem rozmów na poziomie prezydentów i premierów. Polsce i Słowacji udało się też zbudować regionalną koalicję państw wyrażających sprzeciw wobec projektu, czego przejawem był list premierów dziesięciu państw do przewodniczącego Komisji Europejskiej z marca 2016 roku²³.

²¹ *Studies: Cross border integration*, www.econtrol.at.

²² A. Duleba, P. Brezani, *Slovakia's energy policy towards Ukraine*, w: *Policy coherence for development in Eastern Partnership countries*, Grupa Zagranica 2015, s. 34–35.

²³ *9 krajów podkreśliło sprzeciw wobec projektu Nord Stream II*, 18 marca 2016 r., Warszawa, www.premier.gov.pl.

Elektroenergetyka: niedoceniana współpraca

W rozważaniach o polsko-słowackiej współpracy energetycznej często pomijanym obszarem jest współpraca w zakresie elektroenergetyki. Tymczasem oba kraje zaczęły zacieśniać współpracę na rzecz integracji swoich rynków na długo przed zainicjowaniem podobnych procesów w sektorze gazowym. Warto też podkreślić, że współpraca elektroenergetyczna jest zdecydowanie mniej upolityczniona od współpracy gazowej. Rodziła się bowiem jako proces oddolny, inicjowany przez operatorów przesyłowych i regulatorów, a nie na poziomie politycznym.

Najbardziej namacalnym dowodem współpracy obu państw jest funkcjonująca od 1998 roku dwutorowa linia 400kV na trasie Krosno Iskrzynia – Lemešany. Linia powstała przy współudziale szwajcarskiej spółki ATEL, która w zamian za priorytetowy dostęp do infrastruktury pokryła ponad 50% kosztów jej budowy²⁴. Linia służy eksportowi energii z Polski na Słowację. Operatorzy przesyłowi potwierdzają, że stale zgłaszane jest większe zapotrzebowanie na zdolności przesyłowe w porównaniu do możliwości technicznych. Oznacza to, że ograniczenia przesyłowe na linii mają charakter strukturalny, a handel między oboma krajami mógłby być znacznie większy, gdyby nie brakująca infrastruktura. Obecnie jednak nie ma konkretnych planów rozbudowy połączeń sieci elektroenergetycznych między Polską a Słowacją. W perspektywie inwestycyjnej do 2024 roku rozważana jest co prawda możliwość budowy dwóch linii 400kV na trasie Varín–Byczyna, łączącej Polskę i Słowację, ale przygotowania w tym zakresie nie są prowadzone²⁵. W praktyce oba kraje za priorytetowe uznają inwestycje na innych odcinkach. Polska za priorytetowe inwestycje uznawała projekt mostu energetycznego z Litwą, budowę trzeciego połączenia z Niemcami oraz przesuwników fazowych na granicach z Niemcami. Dla Słowacji priorytetowe znaczenie ma natomiast rozbudowa połączenia z Węgrami (Gabčíkovo–Gönyű). W wyniku zabiegów Warszawy i Bratysławy projekty te zostały uznane przez Komisję Europejską za odgrywające największą rolę dla bezpieczeństwa energetycznego i integracji rynków Europy Środkowej i Bałkanów oraz otrzymały status projektów o znaczeniu wspólnotowym²⁶.

²⁴ Komisja Europejska zarzucała Słowacji złamanie unijnego prawa, ale Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że działanie Słowacji było zgodne z prawem. Więcej: *Wyrok Trybunału z dnia 15 września 2011 r. w sprawie C-264/09*, <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁵ *Desaťročný plán rozvoja prenosovej sústavy na obdobie rokov 2015–2024*, SEPS 2015, http://www.sepsas.sk/seps/Dokumenty/ProgRozvoj/2015/03/DPR_PS_2015_2024.pdf, s. 32.

²⁶ *Annex 1 to Commission delegated regulation (EU) .../... amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest, C(2015) 8052 final*, Brussels, 18 listopada 2015 r., https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/5_2%20PCI%20annex.pdf.

Obecnie kluczowym obszarem współpracy Polski i Słowacji w sektorze elektroenergetycznym są działania na rzecz stworzenia regionalnego rynku energii. Pierwsze decyzje w tym zakresie sięgają 2006 roku, kiedy operatorzy przesyłowi z Polski i Słowacji wspólnie z operatorami z Niemiec, Austrii, Czech, Węgier i Słowenii zainicjowali współpracę na rzecz opracowania wspólnej, regionalnej metodologii handlu energią elektryczną. W ramach inicjatywy powstało wspólne Biuro Aukcyjne, zlokalizowane w niemieckiej miejscowości Freising, którego zadaniem jest opracowanie i wprowadzenie w życie metody alokacji zdolności przesyłowych opartej na rzeczywistych przepływach mocy (tzw. projekt CEE FBMC – Central and Eastern Europe Flow-based market coupling). Prace w tym zakresie są skomplikowane i wymagają koordynacji współpracy regulatorów, operatorów przesyłowych oraz giełd energii. Ważnym krokiem na drodze do realizacji inicjatywy było memorandum podpisane na początku 2014 roku²⁷. Według doniesień prasowych projekt może zostać urzeczywistniony pod koniec 2018 roku²⁸.

Niezależnie od prac nad stworzeniem regionalnego rynku działającego w oparciu o rzeczywiste przepływy mocy Słowacja razem z Czechami w 2009 roku powołała wspólny rynek dnia następnego oparty na mechanizmie sprzężenia rynków (tzw. *market coupling*). Do inicjatywy dołączyły Węgry w 2012 roku i Rumunia w 2014 roku (od tego czasu inicjatywa funkcjonuje pod roboczą nazwą 4M). Dzięki projektowi znacznie uproszczono obrót energią, a przepływy między tymi państwami znacząco wzrosły. Polska uczestniczy w projekcie na zasadach obserwatora od połowy 2013 roku²⁹. Niemniej ostatecznie nie wdrażała się do rynku dnia następnego z południowymi partnerami. Oficjalnym powodem był fakt, że Polska jest powiązana już z Szwecją (przez kabel SwedLink), gdzie funkcjonują odrębne regulacje rządzące rozliczeniami na rynku energii (m.in. inna godzina *fixingu*). Polski regulator uznał, że Polska dołączy do inicjatywy 4M w późniejszym terminie, razem z pozostałymi państwami Europy Środkowej w ramach projektu CEE FBMC³⁰. Decyzja ta oznacza, że poziom integracji rynków energetycznych Polski i Słowacji nie zostanie znacząco zwiększony w najbliższych latach. Tymczasem wśród części

²⁷ *Central Eastern Europe unites towards the EU single energy market*, ACER Press release, Ljubljana, 11 kwietnia 2014 r., <http://www.acer.europa.eu>.

²⁸ *Road map for CEE flow-based market coupling agreed*, ICIS, 26 października 2015 r., www.icis.com.

²⁹ *Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania and Poland signed the Memorandum of Understanding aiming to extend the CZ-SK-HU Market Coupling towards RO and PL markets*, PSE, 17 lipca 2013 r., <http://www.pse.pl>.

³⁰ *Market coupling na południu w późniejszym terminie*, Urząd Regulacji Energetyki, 8 października 2013 r., <http://www.ure.gov.pl>.

ekspertów istnieje przekonanie, że przyłączenie się Polski do inicjatywy 4M byłoby nie tylko korzystne, ale jest już teraz możliwe³¹.

Istotnym elementem współpracy Polski i Słowacji jest również wspólne występowanie przeciwko zjawisku tzw. przepływów kołowych – niekontrolowanych przepływów energii z północnych Niemiec do Austrii przez terytoria państw Grupy Wyszehradzkiej. Przepływy destabilizują prace sieci i znacząco utrudniają możliwość korzystania z infrastruktury transgranicznej. Operatorzy przesyłowi czterech państw od 2012 roku wspólnie występują przeciwko temu zjawisku, m.in. przedstawiając raport dotyczący negatywnych konsekwencji przepływów kołowych dla państw Europy Środkowej³² oraz proponując rozwiązanie problemu poprzez przedefiniowanie obszarów rynkowych Niemiec i Austrii³³.

Współpraca naftowa: odmienne koncepcje dywersyfikacji

Sektor naftowy nie ogniskuje współpracy polsko-słowackiej. Oba kraje zasilane są ropą z kierunku wschodniego poprzez system ropociągów Družba, ale między oboma krajami nie ma połączeń infrastruktury naftowej. Zarazem nie ma obecnie planów budowy połączeń transgranicznych. Wydaje się, że u źródeł tego stanu rzeczy są odmienne koncepcje dywersyfikacji źródeł ropy naftowej. Dla Polski naturalnym kierunkiem dywersyfikacji szlaków dostaw jest wykorzystanie dostępu do Morza Bałtyckiego – już w 2001 roku uruchomiono naftoport w Gdańsku, a obecnie prowadzone są prace nad dalszym zwiększeniem możliwości importu ropy przez naftoport. W przypadku Słowacji najbardziej opłacalnym kierunkiem dywersyfikacji szlaków jest natomiast rozbudowa połączeń na kierunku południowym. Dla położonej w południowo-zachodniej części kraju rafinerii w Bratysławie najkrótszą drogą do uzyskania ropy jest bowiem budowa łącznika z Austrią i/lub rozbudowa połączenia z Węgrami, które otwiera możliwość sprowadzania ropy z chorwackiego terminalu naftowego w Rijecie. Na początku 2015 roku słowacki operator rurociągowy Transpetrol zrealizował projekt rozbudowy połączenia z Węgrami, co *de facto* zakończyło zależność Słowacji od dostaw ropy przez system Družba. Inwestycja była realizowana głównie przez węgierski MOL, który uzyskał dzięki temu pełną

³¹ T. Dąborowski, P. Kaderják, K. Takáč, *V4 – energy security and energy markets. Challenges Ahead*, The Wilfried Martens Centre for European Studies and the Central European Policy Institute, grudzień 2015, http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/v4_energy_security_and_regional_markets_cepi_30112015.pdf, s. 10.

³² *Joint study by ČEPS, MAVIR, PSE and SEPS regarding the issue of Unplanned flows in the CEE region. In relation to the common market area Germany-Austria*, styczeń 2013, <http://www.pse.pl>.

³³ *Komunikat PSE Operator w sprawie wspólnego stanowiska ČEPS, MAVIR, PSE Operator i SEPS na temat definicji obszarów rynkowych*, 26 marca 2012 r., www.pse.pl.

możliwość zaspokajania swojej rafinerii Sloznaft przez ropę dostarczaną z Adriatyku³⁴.

Jednym z nielicznych przykładów rozważań o możliwości zacieśnienia współpracy infrastrukturalnej Polski i Słowacji w sektorze naftowym była wieloletnia debata o możliwości przedłużenia ukraińskiego ropociągu Odessa–Brody do Polski. Polski operator przesyłowy PERN wspólnie z operatorami z Ukrainy w 2004 roku powołał spółkę Sarmatia, która miała zbadać możliwość realizacji inwestycji (w 2007 roku do spółki dołączyli operatorzy Azerbejdżanu, Gruzji i Litwy). Podstawowy wariant realizacji inwestycji zakładał budowę ropociągu do Polski, ale w ramach przygotowań sondowano też możliwości wykorzystania ropociągu do przesyłu kaspiskiej ropy przez Słowację do czeskich rafinerii. Słowacki Transpetrol wydawał się jednak mało zainteresowany tym rozwiązaniem³⁵. Zapewne wynikało to z faktu, że w latach 2002–2009 słowacki operator ropociągów Transpetrol był w 49% własnością rosyjskiej spółki naftowej Jukos, która była zainteresowana przede wszystkim przesyłem rosyjskiej, a nie kaspiskiej ropy przez słowackie terytorium. W konsekwencji władze w Warszawie i Bratysławie nie potrafiły wypracować w sprawie ropociągu Odessa–Brody jasnego i wspólnego stanowiska. Projekt cieszył się dużym wsparciem ze strony Komisji Europejskiej, ale nigdy nie wyszedł poza wstępne prace koncepcyjne.

Warto jednak podkreślić, że pomimo odmiennych koncepcji dywersyfikacyjnych sektor naftowy jest jednym z nielicznych obszarów, w którym istnieje polsko-słowacka współpraca kapitałowa. Słowacki koncern Sloznaft (kontrolowany przez MOL) zaczął ekspansję na polskim rynku w 1997 roku i obecnie posiada niewielką sieć partnerskich stacji benzynowych (ok. 75) w południowo-wschodniej Polsce. Zarazem polski operator ropociągów w 2006 roku przejawiał zainteresowanie przejęciem udziałów w słowackim operatorze ropociągów, spółce Transpetrol³⁶. Do transakcji ostatecznie jednak nie doszło. Obecność Sloznaftu jest więc jedynym przykładem obecności dużego koncernu energetycznego w państwie sąsiednim w relacjach polsko-słowackich. Wyraźnie kontrastuje to z przypadkiem Czech i Polski, gdzie więzi kapitałowe firm energetycznych są zdecydowanie mocniejsze, a polskie i czeskie koncerny wyrażają zainteresowanie dalszą ekspansją na sąsiednich rynkach (np. PKN Orlen kontroluje czeskie rafinerie, a czeski koncern energetyczny EPH posiada kopalnię węgla w Polsce i uczestniczył w przetargach na przejęcie dwóch koncernów elektroenergetycznych).

³⁴ *MOL Group and Transpetrol Completed the Reconstruction of the Friendship I/Adria Oil Pipeline*, Budapeszt, 9 lutego 2015 r.

³⁵ G. Beer, *Transpetrol: Strategický význam si vysnívali politici*, 5 lipca 2007 r., www.etrend.sk.

³⁶ *PERN zainteresowany udziałami w słowackim Transpetrolu*, PAP, 27 lipca 2006 r.

Współpraca w zakresie unijnej polityki energetyczno-klimatycznej oraz innowacji

Polska i Słowacja ściśle współpracują przy dyskusjach dotyczących formułowania unijnej polityki energetyczno-klimatycznej. W latach 2009–2013 aktywnie promowały wzmocnienie mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego na forum UE oraz wpisanie priorytetowych dla siebie projektów infrastrukturalnych w ramy unijnych korytarzy energetycznych (TEN-E). Dużym sukcesem było wypracowanie i popularyzacja na forum instytucji unijnych koncepcji korytarza gazowego i połączeń elektroenergetycznych na osi północ-południe (np. korytarz gazowy jest jednym z czterech promowanych w ramach UE). W ramach szerszej koalicji państw Europy Środkowo-Wschodniej lobbowano za jak najhojniejszym wsparciem projektów infrastrukturalnych w regionie oraz takim skonstruowaniem instrumentu projektów o wspólnotowym znaczeniu, aby było ono jak najbardziej korzystne dla państw regionu³⁷. Współpraca obejmowała też konkretne przygotowania umożliwiające wpisanie poszczególnych projektów na listę PCI.

Polska i Słowacja w ramach Grupy Wyszehradzkiej koordynowały stanowiska w sprawie unijnych ram polityki klimatycznej. Podkreślano, że państwa regionu powinny utrzymać suwerenność w zakresie kształtowania swojego miksu energetycznego. Wyrażano mocne poparcie dla wykorzystania energetyki jądrowej i wskazywano na jej rolę w obniżeniu emisji gazów cieplarnianych. Polskę i Słowację łączy silne przekonanie, że cele unijnej polityki klimatycznej nie powinny dominować nad kwestiami konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego. Postulaty te znalazły najsilniejszy wyraz we wspólnym stanowisku w sprawie unijnych ram polityki klimatycznej do 2030 roku, które Polska i Słowacja przedstawiały w ramach szerszego formatu V4+ (Polska, Słowacja, Węgry i Czechy razem z Rumunią i Bułgarią)³⁸. Pomimo prezentowania wspólnego stanowiska co do ogólnych zasad unijnej polityki klimatycznej między Warszawą a Bratysławą sporadycznie dochodziło do pewnych różnic w tym obszarze. Dotyczy to przede wszystkim reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS). Polska zdecydowanie sprzeciwiała się propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej wycofania liczby

³⁷ K. Takáč, R. Kaszab, A. Sobják, V. Trejbal, *Once in a lifetime: Opportunities for Visegrad in EU energy infrastructure plans*, the Central European Policy Institute, 15 kwietnia 2013 r., www.cepolicy.org.

³⁸ *The Visegrad Group Countries, Romania and Bulgaria Joint Paper on the EU climate and energy framework 2020–2030*, www.mos.gov.pl/g2/big/2014_05/1ee07c384a09ab47f346d05eac59e11b.pdf.

uprawnień z wolnego obrotu (tzw. *backloading*), podczas gdy Słowacja występowała jako zwolennik tego pomysłu³⁹.

Warto też wspomnieć, że Polska i Słowacja współpracują w ramach wyszehradzkiego projektu badawczego w zakresie energetyki jądrowej. W 2013 roku powołano stowarzyszenie V4G4 (*Visegrad 4 for Generation 4 reactors*), które stawia sobie za cel opracowanie reaktora czwartej generacji chłodzonego helem⁴⁰. W ramach projektu wiodącą rolę pełni słowacki instytut badawczy VUJE a.s., który odpowiedzialny jest za opracowanie projektu reaktora. Natomiast polskie Narodowe Centrum Badań Jądrowych odpowiada za przygotowanie badań materiałowych.

Konkluzje

Ostatnie lata to znaczący postęp w zmniejszaniu „energetycznego dystansu” między Polską i Słowacją. Kryzys gazowy z 2009 roku oraz proces tworzenia unijnego rynku energii stały się katalizatorem zacieśnienia współpracy energetycznej obu państw. Warszawę i Bratysławę zbliżyły też wspólne wyzwania w polityce energetycznej, m.in. zagrożenie wstrzymania przesyłu gazu przez Ukrainę, plany rozbudowy gazociągu Nord Stream czy problem destabilizacji sieci elektroenergetycznych w związku z tzw. przepływami kołowymi. W konsekwencji zintensyfikowano prace na rzecz rozbudowy infrastruktury gazowej oraz rozpoczęto intensywne przygotowania do budowy regionalnego rynku gazu i energii elektrycznej. Użytkano też bardzo duży poziom zgodności stanowisk w zakresie unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Dzięki wspólnym wysiłkom ostatnich lat Polska i Słowacja pod koniec 2018 roku powinny stworzyć wspólny rynek energii elektrycznej w ramach środkowoeuropejskiego projektu CEE FBMC. Trwają też przygotowania do połączenia sieci gazowych, choć wolniej, niż pierwotnie zakładano. Niemniej w najbliższych latach Warszawa i Bratysława są na dobrej drodze, aby przełamać dekady „odległego sąsiedztwa” oraz zacząć funkcjonować jako powiązane ze sobą rynki energetyczne.

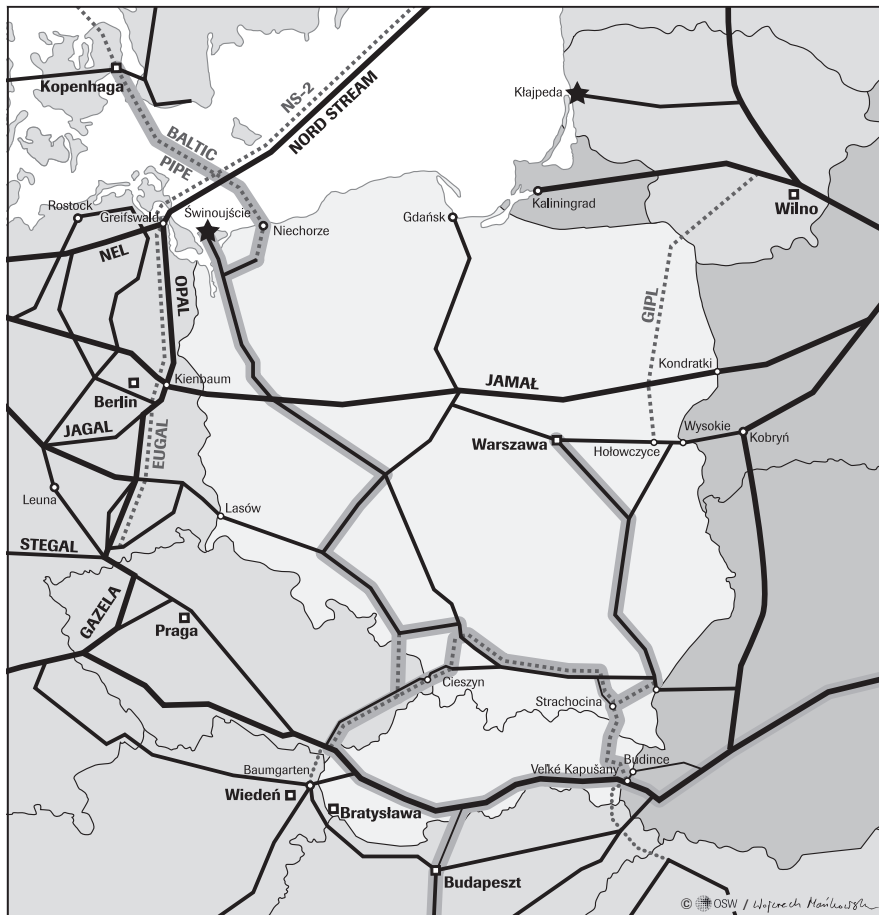
Niemniej jednak jest mało prawdopodobne, aby Polska i Słowacja funkcjonowały jako ściśle zintegrowane ze sobą rynki energetyczne w najbliższej przyszłości. Słowacja pozostanie zapewne blisko powiązana infrastrukturalnie i kapitałowo z rynkami gazowymi Czech i Austrii oraz silnie powiązana z rynkami energii elektrycznej Czech i Węgier. Polska natomiast pozostanie w najbliższych latach dużym i wciąż w znacznym stopniu odizolowanym od sąsiadów rynkiem gazo-

³⁹ K. Ross, *Ministers demand 'yes' vote for EU ETS backloading plan*, Power Engineering, 1 lipca 2013 r., www.powerengineeringint.com.

⁴⁰ *Visegrad 4 for 4th generation nuclear reactors*, 21 lipca 2013 r.

wym i energii elektrycznej. Także w sektorach ropy oba kraje zapewne nadal będą funkcjonować w mało przenikających się sferach rynkowych. Dlatego też głównym wyzwaniem dla polsko-słowackiej współpracy energetycznej w najbliższych latach będzie kontynuowanie dotychczasowych wysiłków na rzecz zbliżenia obu krajów oraz zapobieganie sytuacji, aby integrowały się one w zupełnie niezależnych od siebie formatach współpracy.

Mapa 1. Gazociągi w Europie Środkowej



- Istniejące gazociągi
- KORYTARZ GAZOWY PÓŁNOC–POLUDNIE
- Planowane gazociągi
- ★ Terminale LNG

Infrastruktura transportowa i współpraca transgraniczna

Tomáš Strážay, Mateusz Gniazdowski

Wprowadzenie

Z perspektywy Słowacji Polska jest uważana za jednego z najważniejszych partnerów bilateralnych – partnera o strategicznym znaczeniu. Jest to drugi, a jeśli wziąć pod uwagę członkostwo w UE, nawet pierwszy pod względem wielkości sąsiad Słowacji. Także z perspektywy Polski Słowację postrzega się jako ważnego partnera, i to zarówno z gospodarczego, jak i politycznego punktu widzenia. Granica słowacko-polska to druga pod względem długości granica Słowacji, to samo dotyczy Polski – dlatego też nie można pominąć znaczenia intensywnej współpracy transgranicznej. A jednak nawet mimo tych predyspozycji do dzisiaj nie ma łączącej oba kraje czteropasmowej autostrady, żadnego łącznika gazowego czy bezpośredniego połączenia lotniczego między stolicami. W ciągu ostatnich dwudziestu trzech lat Polska i Słowacja stały się ściśle ze sobą współpracującymi partnerami politycznymi o zbieżnych interesach na szczeblu UE i na płaszczyźnie regionalnej (V4), jeśli jednak chodzi o rozwój współpracy sektorowej w zakresie transportu, osiągnięciom daleko do zadowalających. Skromna lista wspólnych pomyslnie zrealizowanych projektów jest jednym z powodów, dla którego sektor ten stopniowo znalazł się wśród strategicznych priorytetów politycznych. Dotyczy to nie tylko Polski czy Słowacji, ale także całej Grupy Wyszehradzkiej. Zdając sobie sprawę ze znaczenia infrastruktury transportowej dla rozwoju wzajemnych stosunków handlowych, państwa Grupy Wyszehradzkiej już w 1991 roku deklarowały, że będą do niej przywiązywać szczególną wagę¹.

Głównym celem niniejszej analizy jest określenie najważniejszych tendencji w polsko-słowackich stosunkach dwustronnych ze szczególnym uwzględnieniem transportu i współpracy transgranicznej. Połączenia i projekty transgraniczne są bowiem ważne nie tylko dla społeczności lokalnych, ale i dla całych krajów lub nawet ugrupowań regionalnych, takich jak np. V4. Choć po roku 1989 uwaga państw

¹ *Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration, 1991, www.visegradgroup.eu.*

V4 skupiła się przede wszystkim na rozwoju połączeń transportowych z krajami zachodniej Europy oraz na krajowych połączeniach między ważnymi ośrodkami gospodarczymi, niewątpliwie rozwój transgranicznej infrastruktury transportowej w ramach V4 pozwoliłby nieporównanie efektywniej wykorzystać potencjał gospodarczy całego regionu.

Od wymiaru lokalnego do regionalnego

Współpraca transgraniczna odgrywa w stosunkach dwustronnych między Słowacją i Polską istotną rolę. Dla rozwoju społeczności lokalnych czy regionów granicznych ważne są różnorodne rodzaje inicjatyw transgranicznych, korzystnie wpływające także na stosunki handlowe i rozwój turystyki. Mimo że najczęstszymi użytkownikami transgranicznej infrastruktury transportowej w obu krajach są mieszkańcy rejonów przygranicznych, budowa i rozwój transgranicznych dróg i linii kolejowych są ważne dla obu państw, mają zatem nie tylko lokalne znaczenie. Ważniejsze projekty transportowe dotyczące połączeń między Polską i Słowacją mają również istotne znaczenie dla pozostałych krajów regionu środkowoeuropejskiego, a także dla UE. W dalszym ciągu jednak na granicy słowacko-polskiej istnieją tzw. wąskie gardła i liczne bariery – Wspólna Strategia Rozwoju Przestrzennego V4, Rumunii i Bułgarii nie bez powodu wskazuje na fakt, że w szeroko rozumianym regionie środkowoeuropejskim najwięcej takich przeszkód jest właśnie w Karpatach².

W kontekście rozwoju infrastruktury transportowej należy przyznać, że w ciągu ostatnich dwóch dekad na granicy między Słowacją a Polską nie nastąpiła zasadnicza poprawa, jeśli chodzi o rozwój połączeń drogowych, czego potwierdzeniem jest m.in. brak połączenia autostradowego. W zakresie pasażerskiego transportu kolejowego doszło nawet do regresu. Wschodnia Słowacja i wschodnia Polska zostały pozbawione jakiegokolwiek bezpośredniego połączenia kolejowego. Współpraca szwankuje również w zakresie towarowego transportu kolejowego – a przecież polskie PKP Cargo jest drugą pod względem wielkości spółką kolejową przewożącą towary w Europie i mogłoby stać się naprawdę ważnym partnerem dla spółki ZSSK Cargo, m.in. z racji wzrostu znaczenia transportu intermodalnego w obu krajach. Słowackie firmy w dalszym ciągu nie doceniają też możliwości przewozu towarów przez polskie porty nad Bałtykiem – Słowacja wciąż najczęściej korzysta z niemieckich portów na wybrzeżu Morza Północnego oraz adriatyckiego portu w Koprze.

² *Common Spatial Development Strategy of the V4+2 Countries*, 2014, <http://www.v4plus2.eu/pdf/Common-Spatial-Development-Strategy-of-the-V4-2-Countries-21032014.pdf>.

Choć Polska i Słowacja generalnie należą do zwolenników budowy korytarzy transportowych północ-południe, czy to jeśli chodzi o Korytarz Bałtyk-Adriatyk (BAC), czy też Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy (CETC) lub drogę Via Carpatia, sprawa budowy połączenia transportowego na osi północ-południe przez długie lata znajdowała się stosunkowo nisko na liście priorytetów nie tylko Słowacji, ale także całej grupy V4. Poszczególne państwa koncentrowały się na budowie połączeń między dużymi miastami na swoim terytorium, co w przypadku Republiki Słowackiej oznaczało budowę dróg na osi wschód-zachód. Ważniejsze były połączenia z zachodnią Europą, ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec (Czechy, Polska) lub Austrii (Słowacja, Węgry). Jest to zrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że dla wszystkich krajów V4 Niemcy są najważniejszym partnerem handlowym, a zarazem jednym z najważniejszych inwestorów. Z drugiej strony znacząco rośnie także wymiana handlowa między krajami V4, w tym wymiana między Polską a Słowacją. W 2015 roku handel z krajami V4 stanowił 23,45% słowackiego eksportu i importu, zaś 8,3% łącznego eksportu stanowił eksport do Polski³. Dynamicznie rosnąca wymiana handlowa między krajami V4 stanowi dowód, że ekonomiczny wymiar współpracy zajmuje w ramach tego ugrupowania ważne miejsce, a dla jej dalszego rozwoju konieczne jest również istnienie adekwatnej infrastruktury.

Mówiąc o koordynacji polityk infrastrukturalnych w szeroko rozumianym regionie środkowej Europy, nie sposób pominąć wspólnego dokumentu rozwoju przestrzennego V4+2, opracowanego w latach 2008–2010 przez ekspertów z krajów V4 oraz Bułgarii i Rumunii⁴. Z dokumentu tego wynika, że następstwem niedostatecznej koordynacji krajowych programów rozwoju infrastruktury jest brak zadowalającej sieci połączeń drogowych i kolejowych między poszczególnymi krajami, co wiąże się z brakami w połączeniach osi rozwojowych. Na podstawie tego dokumentu w 2014 roku opracowano wspólną strategię rozwoju przestrzennego V4+2⁵.

Infrastruktura transportowa

Perspektywa polska

Dążenie do usprawnienia połączeń transportowych w środkowej Europie, w tym także połączeń między Polską i Słowacją, w znacznym stopniu jest związane z umacnianiem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej. Na początku lat dziewięćdziesiątych korytarze paneuropejskie w regionie

³ Łączny import i eksport z podziałem na kontynenty i ugrupowania gospodarcze krajów (2015), <http://statdat.statistics.sk/>.

⁴ *Common Spatial Development Document of the V4+2 Countries*, 2010, www.nth.gov.hu.

⁵ *Common Spatial Development Strategy of the V4+2 Countries*, 2014, *op. cit.*

środkowoeuropejskim stanowiły kopię sieci transportowej z czasów zimnej wojny i wręcz nie brały pod uwagę połączeń na osi północ-południe między Polską a Czechosłowacją. Rozwijana od lat dziewięćdziesiątych koncepcja transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) w dalszym ciągu nie uwzględnia w pełni potrzeb naszego regionu, Polska zaś ma *per capita* i jeśli wziąć pod uwagę jej powierzchnię, jeden z najniższych wskaźników partycypacji w sieci TEN-T w Europie⁶. Na obszarze Europy Środkowej długo preferowano tradycyjne połączenia wschód-zachód, wyraźnie nie doceniając połączeń północ-południe.

Polska ma wprawdzie najintensywniej wykorzystywane połączenia transgraniczne wzdłuż granicy zachodniej i południowo-zachodniej – czyli z Niemcami i Czechami – ale wzrasta również znaczenie i intensywność kontaktów między Polską i północno-wschodnią Słowacją. Pod względem potencjału zachodnia część polsko-słowackiego pogranicza należy do obszarów określanych w polskiej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jako obszar „istotnych impulsów rozwojowych”⁷. Duży potencjał wzrostu – w szczególności z perspektywy regionów przygranicznych i rozwoju obszarów peryferyjnych obu krajów – ma jednak współpraca na całej granicy słowacko-polskiej. Pod względem spójności przestrzennej Europy Środkowej brak wzajemnej ciągłości poszczególnych krajowych sieci transportowych i „wąskie gardła” najbardziej widoczne są właśnie na pograniczu słowacko-polskim.

Niemcy i państwa Grupy Wyszehradzkiej – szerzej rozumiana Europa Środkowa – stanowią dla Polski główny obszar jej integracji makroregionalnej, nawet mimo pasm górskich na południowej granicy kraju. Kierunki i intensywność transgranicznych powiązań Polski jednoznacznie wskazują na rosnące znaczenie granicy południowo-zachodniej i południowej. W tych kierunkach najdynamiczniej rozwijają się powiązania funkcjonalne polskich ośrodków miejskich. Licząca 539 km granica ze Słowacją prowadzi głównie przez Karpaty Zachodnie, również stanowiące przeszkodę w rozwoju infrastruktury transgranicznej, choć ukształtowanie terenu we wschodniej części granicy, w rejonie Beskidu Niskiego, bardziej sprzyja projektom transportowym.

Natężenie współpracy Polski z południowymi sąsiadami nie jest również konkurencyjne względem współpracy z sąsiadami z północy, w rejonie Morza Bałtyckiego, m.in. w ramach strategii makroregionalnej UE dla Bałtyku. Przeciwnie, szukając synergii między tzw. wektorem północnym i wektorem południowym w sferze infrastruktury, można spodziewać się umocnienia połączeń północ-po-

⁶ J. Szlachta, *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, www.mrr.gov.pl.

⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, www.mrr.gov.pl.

ludnie. Słowacja stanowi dla Polski ważny kraj tranzytowy: Polacy korzystają ze słowackiej infrastruktury (drogowej) w transporcie do Austrii lub północnych Włoch, ale w szczególności na Węgry, do Rumunii, Bułgarii, Turcji i krajów Bałkanów Zachodnich. Czynnikiem przemawiającym za optymistyczną perspektywą rozwoju południowych regionów Polski i znaczeniem współpracy transgranicznej ze Słowacją jest również fakt, że dzięki stosunkowo dobrej charakterystyce demograficznej ani województwo podkarpackie, ani małopolskie prawdopodobnie nie będzie musiało borykać się z wyraźnym ubytkiem ludności⁸.

Rosnące znaczenie krajów V4 w wymianie handlowej Polski oraz dynamiczny rozwój bałtyckich portów w sposób naturalny rodzi większą presję na rozwój infrastruktury transportowej. Większość realizowanych w Polsce w okresie programowania 2007–2013 wielkich inwestycji transportowych stanowi element korytarzy TEN-T⁹. Najwyraźniejsze postępy poczyniono w przypadku Korytarza Bałtyk–Adriatyk (BAC) jako części VI Paneuropejskiego Korytarza Transportowego, prowadzącego z Gdańska i Gdyni na północy aż po Morze Adriatyckie. Zrealizowano np. projekt budowy autostrady A1 (Gdańsk – granica z Czechami), zmodernizowano również trasę kolejową Warszawa–Gdańsk. Należy tu podkreślić także wagę zachodniej Słowacji i połączenia drogowego Skalité–Zwardoń jako części BAC. Po polskiej stronie granicy nie rozpoczęto jeszcze modernizacji infrastruktury kolejowej, na kolejne lata planuje się jednak kilka inwestycji na tym odcinku.

Z punktu widzenia połączenia Polski z krajami V4 (w tym ze Słowacją) ważny jest też projekt Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC-Route 65), nieujętego w wykazie priorytetowych projektów TEN-T. Jego utworzenie uzgodnili w 2004 roku w Szczecinie przedstawiciele sześciu regionów: Skanii (Szwecja), Pomorza Przedniego (RFN), Lubuskiego i Dolnego Śląska (Polska), województwa královohradeckiego (Czechy) oraz województwa bratysławskiego (Słowacja)¹⁰. Później dołączyły do nich kolejne regiony wymienionych państw, a także partnerzy z Węgier i Chorwacji. Wsparciem dla Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego ma być również utworzenie Europejskiego Ugrupo-

⁸ Województwo małopolskie jest jednym z nielicznych województw w Polsce, w których do roku 2035 spodziewany jest przyrost populacji (z 3,29 mln w roku 2008 do 3,33 mln w roku 2035). Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego do roku 2035 populacja Polski ma się zmniejszyć z 38,1 mln (2008) do 35,99 mln. *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, stat.gov.pl.

⁹ *Studies on the TEN-T core network corridors*, 16.07.2013, Appendix 1: Corridor descriptions, <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/tenders/doc/specifications/2013/s133-229455-appendix1-corridor-descriptions.pdf>.

¹⁰ *Szczecin Declaration on the Central European Transport Corridor CETC-ROUTE65*, www.cetc.pl.

wania Współpracy Terytorialnej (EUWT), obejmującego regiony uczestniczące w tym projekcie¹¹.

Można oczekiwać, że wzrośnie także znaczenie odcinków planowanego korytarza transportowego prowadzącego z Litwy przez Polskę, Słowację i Węgry do południowo-wschodniej Europy, noszącego nazwę „Via Carpatia”. Szlak stanowiłby położony najdalej na wschód korytarz północ-południe w UE. Należy jednak zaznaczyć, że główna sieć TEN-T (w perspektywie roku 2030) obejmuje tylko niektóre części tego korytarza. Połączenie drogą ekspresową ze Słowacją (z Rzeszowa do przejścia granicznego Barwinek – Vyšný Komárnik) nie weszło do podstawowej sieci TEN-T, ponieważ inne były priorytety polskiego rządu, stąd perspektywa budowy drogi ekspresowej S-19 nie została ostatecznie określona. Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015 nie przewidywał zakończenia prac budowlanych na tym odcinku przed rokiem 2020¹². Ze względu na górski charakter terenów między Rzeszowem a granicą ze Słowacją koszty budowy 85 km drogi ekspresowej obliczono aż na 2,2 mld euro, co stanowiło cenę porównywalną z kosztami budowy autostrady, biegnącej przez całe województwo podkarpackie na osi wschód-zachód. Nowy polski rząd, utworzony w wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 roku, wyróżnił jednak niektóre odcinki Via Carpatia, nadając im charakter kluczowych projektów infrastrukturalnych, co może być nowym impulsem do budowy tego połączenia.

W kontekście rozwoju infrastruktury transportowej należy także wspomnieć o synergii i możliwościach związanych z rozwojem polskich lotnisk i ich lepszej dostępności dla mieszkańców Słowacji. Z ośmiu lotnisk w Polsce, które w 2004 roku włączono do transeuropejskiej sieci transportowej, aż trzy (Rzeszów, Kraków, Katowice) mogą dla podróżnych ze wschodniej i północnej części Słowacji stanowić wygodną alternatywę dla bardziej odległych lotnisk w Wiedniu i Budapeszcie.

Perspektywa słowacka

Ze względu na uwarunkowania historyczne – przez ponad siedemdziesiąt lat Słowacja była częścią Republiki Czechosłowackiej – więcej uwagi poświęcano połączeniu wschód-zachód, pomijając oś północ-południe. W budowie infrastruktury transportowej i energetycznej na tej osi Słowacja odgrywa znaczącą rolę, jest bowiem jedynym krajem V4 graniczącym z wszystkimi trzema pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej.

Po powstaniu samodzielnej Republiki Słowackiej w 1993 roku na granicy słowacko-polskiej otwarto dwa nowe kolejowe przejścia graniczne i kilka mniejszych

¹¹ *Proposal for the establishment of the CETC EGTC*, http://www.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/CETC_EGTC.pdf.

¹² *Budowa drogi ekspresowej S19 w Rzeszów Południe (Kielanówka) – Barwinek*, www.gddkia.gov.pl.

przebieg drogowych. W dalszym ciągu jednak najgęstsza jest sieć połączeń kolejowych i drogowych na granicy słowacko-czeskiej, największą wagę przykładano bowiem do konserwacji i modernizacji sieci kolejowej i drogowej na osi wschód-zachód, w tym do zwiększenia liczby połączeń z Austrią.

Wspólny dokument rozwoju przestrzennego V4+2 charakteryzował Słowację jako kraj, w którym brakowało największej liczby połączeń z krajami sąsiednimi¹³. Aż dwa z pięciu brakujących połączeń dotyczyły granicy słowacko-polskiej (Żylinna–Katowice i Ružomberk–Kraków). Zaktualizowane krajowe dokumenty rozwoju przestrzennego – KPZK 2030 w przypadku Polski¹⁴ i słowacki KURS 2011¹⁵ – uwzględniają już problem niektórych z tych brakujących połączeń, z drugiej strony jednak utrzymują się różnice w postrzeganiu wagi poszczególnych osi. Podczas gdy w zaktualizowanym dokumencie KURS 2011 oś Rzeszów–Preszów uzyskała status priorytetu, polska KPZK 2030 uznaje ją za oś o drugorzędym znaczeniu. Natomiast osi Kraków–Preszów, która w KPZK 2030 została określona jako główna, dokument słowacki KURS 2011 nadaje jedynie trzeciorzędne znaczenie.

Przez Słowację przebiegają trzy korytarze paneuropejskie, z Polską jednak łączy ją tylko jeden – korytarz nr VI (Gdańsk–Grudziądz–Warszawa–Katowice–Żylinna). Choć autostradę D3, która ma połączyć Żylinę z granicą z Polską, słowacki rząd uważa za jeden z priorytetów, osiągnięcie przez to połączenie pełnej funkcjonalności potrwa kilka lat. Prace budowlane na odcinku między Świerczynowcem a Skalitem rozpoczęto już w maju 2014 roku z założeniem, że zostaną ukończone w roku 2016, podobnie jak odcinek Skalité – granica państwowa SK-PL (dotychczas jednak w obu przypadkach obejmuje to tylko budowę prawej jezdni). Trwa również budowa kolejnego odcinka autostrady D3, stanowiącego północną obwodnicę Żyliny (odcinek Żylinna–Strážov – Żylinna–Brodno), zakończenie prac przewiduje się na rok 2017¹⁶. Planowane rozpoczęcie budowy trzech następnych odcinków (Żylinna–Brodno – Kysucké Nové Mesto, Kysucké Nové Mesto – Oszczadnica i Czadca–Bukov – Świerczynowiec) wyznaczono na rok 2016, zaś najbardziej zaawansowane są prace na odcinku Czadca–Bukov – Świerczynowiec. Rozpoczęcie budowy prawej jezdni na odcinku Oszczadnica – Czadca–Bukov (łącznie z drugą nitką tunelu Horelica) rozważa się jednak dopiero w roku 2018¹⁷.

¹³ *Common Spatial Development Document of the V4+2 Countries, op. cit.*

¹⁴ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, op. cit.*

¹⁵ *KURS 2011 – Zmeny a doplnky č.1 smernej časti Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001*, <https://lt.justice.gov.sk> i *Koncepcia územného rozvoja Slovenskej republiky*, Bratislava, grudzień 2001, www.build.gov.sk.

¹⁶ *Začínajú stavať diaľničný obchvat Žiliny. Zlepší dopravu a odľahčí vyťažené úseky*, www.aktuality.sk, 2 czerwca 2014 r.

¹⁷ Zob. strona internetowa Národnej diaľničnej spoločnosti, www.ndsas.sk.

Rząd Republiki Słowackiej nie uważa natomiast za najistotniejszy priorytet części drogi ekspresowej R4, która ma łączyć Preszów z granicą Polski, stanowiącej część szlaku Via Carpatia. W 2016 roku przewiduje się rozpoczęcie budowy dwóch odcinków (północna obwodnica Preszowa i Hanušovce nad Topľou-Kapušany), w obu przypadkach jednak do tej pory nie ogłoszono terminu ich ukończenia. Rozpoczęcie budowy kolejnych odcinków przewiduje się dopiero na lata 2017–2020¹⁸. Z wcześniejszego uruchomienia prac budowlanych zadowoleni byłiby również przedsiębiorcy¹⁹. Do tej pory wyremontowano i zmodernizowano przynajmniej drogę I klasy łączącą Preszów z przejściem granicznym Vyšný Komárnik.

Mimo że stopniowo rozwijane jest inne ważne połączenie drogowe – R3 – łączące Šahy (na granicy węgierskiej) z Trzcianą (na granicy z Polską), osiągnięcie zadowalających efektów na tej trasie będzie wymagało jeszcze kilku lat. W ciągu najbliższych pięciu lat przewiduje się rozpoczęcie prac łącznie na dziewięciu odcinkach, z których aż w pięciu przypadkach jako początek budowy wyznaczono rok 2020 (w roku 2017 powinna się rozpocząć budowa odcinka Twardoszyn–Nižná o długości nieco ponad 5 km)²⁰. Ze względu na brak ukończonej autostrady łączącej Bratysławę i Koszyce, stanowiącej kręgosłup infrastruktury drogowej Słowacji, także obecny rząd najwięcej uwagi poświęca autostradzie D1. Z drugiej strony pocieszający jest fakt, że stopniowo rośnie liczba połączeń autobusowych między Polską i Słowacją, obsługiwanych przeważnie przez polskich przewoźników.

Choć połączenie północ–południe można uważać za kluczowe dla powiązania Słowacji z siecią dróg w Polsce, także w transporcie kolejowym priorytetem jest modernizacja korytarza kolejowego łączącego Bratysławę z Koszycami (czyli oś wschód–zachód). Z trzech kolejowych przejść granicznych tylko jedno jest dostępne dla transportu pasażerskiego przez cały rok, co znacznie ogranicza rozwój współpracy transgranicznej i nawiązywanie kontaktów. Z Bratysławy kursują wprawdzie do Warszawy dwa pociągi – EC Varsovia i EN Metropolit – oba jadą jednak przez Morawy. Z Żyliny do przygranicznego Zwardonia kursuje tylko jeden pociąg osobowy dziennie. Widoczne jest jednak zainteresowanie obu stron przynajmniej częściowym wznowieniem przewozów pasażerskich na odcinku Medzilaborce–Łupków²¹.

Planowana modernizacja linii kolejowej na odcinku Kysucké Nové Mesto – Czadca – granica z Czechami spowoduje znaczną poprawę, jednak bez modernizacji odcinków linii po stronie polskiej będzie miała jedynie ograniczone znaczenie

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Congress of Small and Medium Size Entrepreneurs of the Visegrad Groups – Automotive, conference proceedings*, Slovensko–polská obchodná komora, Slovenská obchodná a priemyselná komora Žilina, Regionálna Izba Gospodarcza w Katowicach, 3 września 2014 r.

²⁰ Zob. strona internetowa Národnej dialničnej spoločnosti, www.ndsas.sk.

²¹ Zob. np. *Poliaci chcú obnoviť železničné spojenie cez Lupkowský tunel, primátor Medzilaboriec nápad víta*, „Slovenský východ”, 21 marca 2016 r.

dla polsko-słowackich stosunków dwustronnych. Należy podkreślić przeprowadzoną już modernizację części linii kolejowej Żyliną–Krásno nad Kysucou, którą oddano do użytku już w 2012 roku.

Pomimo kilku prób uruchomienia bezpośrednich lotów między Bratysławą i Warszawą obie stolicy przez ostatnie dekady były przeważnie pozbawione rejsowych połączeń lotniczych, dlatego cieszy decyzja przewoźnika Wizzair o uruchomieniu od czerwca 2017 roku bezpośrednich lotów na tej linii²². Polski przewoźnik lotniczy LOT uruchomił w 2014 roku sezonowe loty z Gdańska do Popradu, a od wiosny 2016 roku funkcjonuje również regularne połączenie lotnicze Warszawa–Koszycy²³. Międzyrządowanie w Warszawie w sezonie zimowym oferuje lotewski przewoźnik airBaltic w ramach swojego lotu z Popradu do Rygi.

Realizacja projektów transportowych miałyby niewątpliwie pozytywny wpływ na dalszy wzrost wymiany handlowej oraz decyzje podmiotów gospodarczych z obu krajów odnośnie inwestycji w regionach przygranicznych, a także na rozwój współpracy transgranicznej. Trójkąt Katowice–Ostrawa–Żyliną ma potencjał, by stać się jednym z regionów najdynamiczniejszego rozwoju, błędem byłoby także niewykorzystanie go dla rozwoju słowacko-polskich relacji dwustronnych. Rozwój gospodarczy regionów przygranicznych i coraz żywsza współpraca transgraniczna mogłyby również stanowić impuls do tego, by bardziej zdecydowanie wspierać transgraniczny transport publiczny.

Współpraca transgraniczna

Od początku lat dziewięćdziesiątych rozwój demokracji lokalnej na pograniczu polsko-słowackim był ściśle powiązany z rozwojem współpracy transgranicznej. Szczególnie dynamicznie rozwijała się współpraca lokalnych samorządów w rejonie Tatr i Podtatrza – na Podhalu, Liptowie, Spiszu i Orawie. Ważnym dla zbliżenia polsko-słowackiego czynnikiem była w tych regionach kultura góralska, stanowiąca tradycyjny most między obydwoma narodami, a także działania mniejszości słowackiej w polskich częściach Spisza i Orawy.

Polska była pierwszym z krajów sąsiednich, z którym Słowacja zawarła międzyrządowe porozumienie o współpracy transgranicznej. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy trans-

²² *Z Bratislavy pribudne nová linka Wizz Air do Varšavy*, <https://www.bts.aero>.

²³ *Polské aerolinie LOT budú lietat z Košíc do Varšavy*, 9 listopada 2015 r., <http://www.airport-kosice.sk>.

granicznej podpisano w 1994 roku i weszło ono w życie w styczniu 1995 roku²⁴. Jego głównym celem było stworzenie ram prawnych dla rozwoju kontaktów między samorządami i regionami po obu stronach granicy, by w ten sposób przyczynić się do ogólnego rozwoju stosunków słowacko-polskich. Porozumienie przewidywało rozwój współpracy w szeregu obszarów sektorowych, w tym współpracy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu, przemysłu, rolnictwa, turystyki itp. Wytaczanie kierunków lub priorytetów rozwoju współpracy transgranicznej należy do zadań Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej. Do obowiązków Komisji należy również opracowanie propozycji, ułatwiających rozwój przedsiębiorczości oraz innych działań gospodarczych. Komisja ma również prawo rozstrzygać kwestie sporne i podejmować decyzje w przypadku komplikacji, utrudniających współpracę transgraniczną²⁵. Dla polsko-słowackiego pogranicza ważne są także liczne wyzwania dotyczące ochrony środowiska (np. zanieczyszczenie powietrza). Polsko-słowacka granica sąsiaduje z parkami narodowymi i krajobrazowymi na odcinku prawie 420 km, co stanowi blisko 80% jej długości. Żadna inna z polskich i słowackich granic nie sąsiaduje na tak znacznej długości z obszarami chronionymi²⁶. Ważna jest również pogłębiona współpraca w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, co wynika głównie z faktu, że słowacka część zlewni Dunajca i Popradu stanowi część obszaru zlewni Wisły, a polska część Orawy należy do zlewni Wagu²⁷.

Istotnym instrumentem rozwoju jest Program Współpracy Transgranicznej Polska–Słowacja INTERREG V-A, który w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020) przyznaje środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację różnego rodzaju projektów. Współpraca transgraniczna między Polską i Słowacją była finansowana ze środków europejskich już przed przystąpieniem obu krajów do UE, zaś jej obecny program nawiązał do poprzedniego etapu, realizowanego w latach 2007–2013. Z programu finansowano również projekty infrastrukturalne o raczej lokalnym znaczeniu (modernizacja dróg o łącznej długości ponad 130 km, a także ponad 900 km ścieżek rowerowych) oraz projekty mające na celu restaurację zabytków i konkretne produkty turystyczne. W obecnej perspektywie finansowej podmioty z województw: śląskiego, małopolskiego i podkarpackiego po stronie polskiej oraz żylińskiego i preszowskiego po stronie słowackiej, a także

²⁴ *Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Poľskej republiky o cezhraničnej spolupráci*, www.minv.sk; *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej*, Warszawa, 18 sierpnia 1994 r., www.mswia.gov.pl.

²⁵ *Zob. Statút komisie o cezhraničnej spolupráci*, www.minv.sk; *Międzyrządowe rady i komisje ds. współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, Słowacja*, www.mswia.gov.pl.

²⁶ M. Więckowski, *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, IGiPZ PAN, Warszawa 2004, s. 87–91.

²⁷ *Zob. Współpraca z Republiką Słowacką*, www.kzgw.gov.pl.

z powiatu Nowa Wieś Spiska (jako jedyne powiatu z województwa koszyckiego) mogą ubiegać się o dofinansowanie z budżetu sięgającego 155 mln euro²⁸.

Ważnymi instrumentami współpracy na pograniczu słowacko-polskim są również euroregiony, wraz z którymi w ciągu ostatnich lat rozwijają się także Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT). Jedynym bilateralnym euroregionem na granicy słowacko-polskiej jest Euroregion Tatry²⁹, na bazie którego powstało później EUWT Tatry³⁰. EUWT Tria łączy regiony przygraniczne trzech państw – Czech, Polski i Słowacji³¹. Trójstronny charakter ma również Euroregion Beskidy. Euroregion Karpaty koncentruje się na rozwoju regionów przygranicznych aż w pięciu krajach, obok Słowacji i Polski zaangażowane są też także podmioty z Węgier, Rumunii i Ukrainy³². Słowacja stała się pełnoprawnym członkiem Euroregionu Karpackiego dopiero w 1999 roku, wcześniej z przyczyn politycznych była tylko członkiem stowarzyszonym. Przez wzgląd na swoją wewnętrzną różnorodność (np. Ukraina nie jest członkiem UE) Euroregion Karpacki redefiniuje obecnie swoją misję. Poszukuje także nowych form wspierania współpracy na obszarze Karpat. Odpowiedzią na transgraniczne wyzwania rozwoju Karpat jest ze strony polskiego rządu, powstałego po wyborach w 2015 roku, a także ze strony licznych organizacji i samorządów z południa Polski dążenie do stworzenia makroregionalnej strategii UE dla regionu Karpat.

W kontekście Europejskiej Współpracy Terytorialnej Słowacja i Polska od lat funkcjonują w ponadnarodowym programie współpracy Europa Środkowa³³. Słowacja jest także objęta Dunajskim Programem Transnarodowym³⁴, który w zasadzie, jeśli chodzi o obszar, stanowi odzwierciedlenie strategii UE dla regionu Dunaju, podczas gdy Polska jest objęta programem bałtyckim³⁵, którego zakres terytorialny pokrywa się z obszarem strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Nie istnieje obecnie strategia makroregionalna UE obejmująca łącznie wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej. Perspektywa jej potencjalnego utworzenia – np. w postaci strategii karpackiej UE – może stać się realna dopiero po roku 2020, po zakończeniu obecnej perspektywy finansowej UE.

Jednym z najważniejszych instrumentów finansowych UE, który może wyraźnie pomóc w przezwyciężaniu różnic między poszczególnymi regionami i usuwaniu

²⁸ Zob. również „Áno, Poľsko” 2/2015, dodatek do dziennika „Hospodárske noviny”.

²⁹ www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php.

³⁰ <http://www.euwt-tatry.eu/sk/>.

³¹ <http://www.egtctritia.eu/sk/>, www.regionbeskidy.sk.

³² www.ker.sk/. Więcej zob. Ł. Lewkowicz, *Euroregiony na pograniczu polsko-słowackim. Geneza i funkcjonowanie*, UMCS, Lublin 2013.

³³ *Interreg Central Europe*, www.interreg-central.eu.

³⁴ *Danube Transnational Program*, www.interreg-danube.eu.

³⁵ *Interreg Baltic Sea Region*, www.interreg-baltic.eu.

przeszkód w infrastrukturze transportowej, jest Instrument „Łącząc Europę” (CEF). Wykorzystując go, Polska i Słowacja współpracują również z Czechami i Węgrami, w ramach współpracy wyszehradzkiej (w czasie ostatniego przewodnictwa Węgier w V4 utworzono grupę roboczą wysokiego szczebla, zajmującą się transportem)³⁶. Okazją do umocnienia współpracy jest także Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Na listach projektów, które Polska i Słowacja złożyły, ubiegając się o ewentualne dofinansowanie, znajduje się także modernizacja trasy kolejowej Nowy Sącz – Muszyna – granica ze Słowacją, odcinek prowadzący od granicy państwa w Zwardoniu do Pyrzowic (drogi ekspresowe S69 i S1), części odcinka drogi ekspresowej Świerczynowiec–Skalité, ważny odcinek planowanej drogi Via Carpatia (z Rzeszowa do granicy polsko-słowackiej, droga S19), a także połączenie z północną obwodnicą Preszowa³⁷.

Ze specyficznymi wyzwaniem mamy do czynienia na pograniczu polsko-słowacko-ukraińskim, w ramach subregionu tzw. trójkąta karpackiego. Podmioty polskie i słowackie mogłyby wraz z partnerami ukraińskimi opracować wspólne projekty w licznych dziedzinach, w tym w dziedzinie małych i średnich przedsiębiorstw, polityki regionalnej, społeczeństwa obywatelskiego, mediów lokalnych itd., przyczyniając się w ten sposób do stabilizowania przygranicznych regionów Ukrainy³⁸. Współpraca taka przynosiłaby jednoznaczne korzyści także przygranicznym regionom Polski i Słowacji, zaś co do finansowania takich projektów, należałoby rozważyć m.in. instrumenty oferowane przez UE.

W ramach współpracy transgranicznej wciąż nie spełnia oczekiwań współpraca małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Internacjonalizacja MŚP jest jednak jednym z priorytetów Unii Europejskiej, nie tylko jeśli chodzi o handel i inwestycje, ale również w dziedzinie wspólnych działań badawczo-rozwojowych, transmisji doświadczeń w zakresie technologii itp. MŚP w znacznym stopniu dotknął kryzys ekonomiczny, zasługują więc na odpowiednią uwagę. Najważniejsze problemy, z którymi borykają się przedsiębiorcy po obu stronach granicy, związane są z brakiem informacji, kapitału i stosownego wsparcia publicznego. Biurokracja i rosnące koszty działalności stanowią dodatkowy problem na Słowacji, podczas gdy przedsiębiorców w Polsce ucieszyłaby większa skuteczność systemu edukacji³⁹. Istotną

³⁶ *Visegrád Countries to set up high-level joint working group in transport*, 14 marca 2014 r., <http://2010-2014.kormany.hu>.

³⁷ *Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on Investment in the EU. Annex 2 – Project lists from Member States and the Commission, Part 2*, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/project-list_part-2_en.pdf.

³⁸ Zob. O. Mrinska, M. Smętkowski, T. Wronka, *TERCO: Final Report – Scientific Report Part II. EUROREG*, University of Warsaw, http://www.esponterco.eu/media/case_studies/cs_poland_slovakia_ukraine.pdf.

³⁹ *Congress of Small and Medium Size Entrepreneurs*, op. cit.

rolę w nawiązywaniu kontaktów między polskimi i słowackimi przedsiębiorcami odgrywają Słowacko-Polska Izba Handlowa i Polsko-Słowacka Izba Przemysłowo-Handlowa, a w szczególności organizowane przez nie seminaria i konferencje.

Po obu stronach granicy ważną rolę odgrywa bez wątpienia turystyka. Problemem pozostaje dostępność komunikacyjna i jakość połączeń między Słowacją i Polską. Poprawa w szeroko rozumianym sektorze transportu może mieć wyraźny wpływ na rozwój polsko-słowackiego pogranicza jako obszaru o dużym potencjale rozwoju turystyki⁴⁰. Po ubytku turystów z Polski spowodowanym kryzysem gospodarczym w 2009 roku i silnym euro sytuacja ulega zmianie i liczba przyjeżdżających na Słowację Polaków ponownie zaczęła rosnąć. Warunkiem dalszego wzrostu jest poprawa infrastruktury oraz zwiększenie liczby połączeń realizowanych w ramach transportu publicznego. Obecnie nie wykorzystuje się w pełni także możliwości lotniska w Popradzie jako jedyne międzynarodowe lotniska w pobliżu Tatr.

Ważnym zjawiskiem społecznym i czynnikiem gospodarczym na pograniczu polsko-słowackim pozostają także przyjazdy Słowaków na zakupy w Polsce, ostatnio jednak coraz większą popularnością cieszą się wśród nich również polskie restauracje, ośrodki hotelowe i parki wodne. Dzięki temu liczba słowackich turystów w Polsce stopniowo rośnie, choć przeważnie są to tzw. jednodniowi turyści, zwiedzający atrakcje turystyczne pogranicza.

Podsumowanie

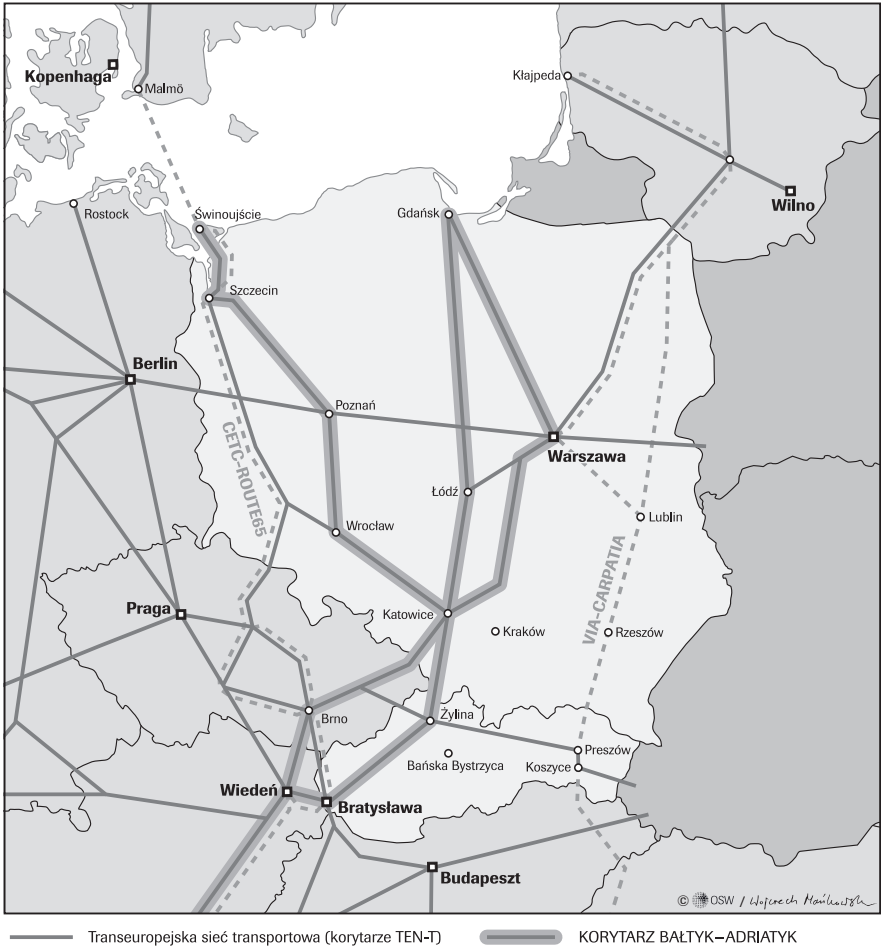
Słowacja i Polska wraz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej powinny w dalszym ciągu podejmować wysiłki, by wspierać rozwój projektów infrastrukturalnych na osi północ-południe. Wspólne słowacko-polskie projekty są często korzystne także w skali szeroko rozumianego regionu Europy Środkowej. Charakter wyzwań rozwojowych słowacko-polskiego pogranicza wskazuje na potrzebę silnych instrumentów polityki spójności UE po obu stronach granicy. Zreformowana polityka spójności promuje spójność terytorialną, ze szczególnym uwzględnieniem miast, geografii funkcjonalnej i obszarów specyficznych ze względu na problemy geograficzne i demograficzne, a także wykorzystywanie instrumentów strategii makroregionalnych. Dodatkowym impulsem do wzmacniania współpracy polsko-słowackiej powinien być wzrost znaczenia wymiaru terytorialnego w polityce spójności i poszukiwanie europejskiej wartości dodanej realizowanych projektów. Rozwój współpracy transgranicznej sprzyja rozwiązywaniu problemów struktu-

⁴⁰ Więcej zob. M. Więckowski i in., *Możliwości poprawy dostępności i rozwoju turystyki na pograniczu polsko-słowackim. Warunki rozwoju, rekomendacje i dobre praktyki*, IGiPZ PAN, GÜ SAV, Warszawa–Bratysława 2012.

ralnych specyficznych, peryferyjnych regionów, ma również korzystny wpływ na umacnianie wewnętrznej spójności i rozwój infrastruktury, konieczny dla wzrostu konkurencyjności Europy Środkowej. Kluczowe wydaje się dokończenie budowy połączenia autostrady D3 z drogą ekspresową S69 między Żyliną a Skalitem oraz między Zwardoniem a Bielsko-Białą, a także lepsze połączenie wschodnich terenów Słowacji i Polski (Via Carpatia), oba kraje powinny również dążyć do modernizacji połączeń kolejowych.

Na specjalną uwagę zasługuje wschodnia część słowacko-polskiego pogranicza, słabiej rozwinięta gospodarczo. Korzystając ze środków europejskich i istniejących instrumentów współpracy (w tym euroregionów i EUWT), można zrealizować szereg nowych projektów, angażujących we współpracę różnych aktorów po obu stronach granicy. W interesie obu krajów leży również wspieranie w regionach przygranicznych – poprzez ograniczanie barier administracyjnych i ułatwianie działalności przedsiębiorców – współpracy małych i średnich przedsiębiorstw, a także działanie na rzecz rozwoju turystyki i adekwatnej infrastruktury turystycznej.

Mapa 1. Korytarze transportowe w Europie Środkowej



Polityka wschodnia Polski i Słowacji: różnice i podobieństwa

Alexander Duleba, Adam Eberhardt

Stosunki ze wschodnimi sąsiadami należą do kluczowych zagadnień polityki zagranicznej Polski i Słowacji. Oba państwa tworzą zewnętrzną wschodnią granicę Unii Europejskiej i NATO i w znacznie większym stopniu niż inne państwa członkowskie UE i NATO narażone są na zmiany w państwach Europy Wschodniej. Jest rzeczą naturalną, że Polska i Słowacja postrzegają swoje interesy w tym regionie intensywniej niż inne państwa Unii i NATO. Projekcja interesów Słowacji, tudzież Polski, wobec państw Europy Wschodniej odegrała jednocześnie ważną rolę w rozwoju współczesnych, dwustronnych stosunków słowacko-polskich. Możemy stwierdzić, że w ostatnich dwóch dekadach znacznie zbliżyły się do siebie sposoby postrzegania interesów polskich i słowackich elit politycznych w Europie Wschodniej, przy jednoczesnym utrzymaniu się pewnych różnic w polityce wschodniej obydwu państw.

Główne kierunki i różnice polityki wschodniej

Największe różnice w polskiej i słowackiej polityce wschodniej przejawiały się w latach dziewięćdziesiątych. Główne cele i kierunki polskiej polityki wschodniej pozostały niezmiennie od powstania III RP w 1989 roku do współczesności, podczas gdy w przypadku Słowacji istnieje zasadnicza różnica między polityką wschodnią rządów Vladimíra Mečiara (szczególnie tzw. trzeciego rządu Mečiara w latach 1994–1998) a dwoma kolejnymi rządami Mikuláša Dzurindy (1998–2002 i 2002–2006). Dyskusja na temat polityki wschodniej odbyła się na Słowacji w latach dziewięćdziesiątych, czyli w okresie, kiedy w Polsce została już dawno zakończona.

Pierwszym przejawem suwerennej polskiej polityki wschodniej po 1989 roku, w pełni zgodnej z linią postawy prometejskiej, była koncepcja „dwutorowości”. Pierwszy niekomunistyczny rząd Tadeusza Mazowieckiego (1989–1991) nawiązał stosunki dwustronne z kierownictwem republik radzieckich, a zarazem starał się utrzymać konstruktywne i bezkonfliktowe stosunki z kierownictwem ZSRR jeszcze przez jego rozpadem. W relacjach z Moskwą głównym celem rządu Mazowieckiego było uzgodnienie wycofania wojsk radzieckich z terytorium Polski, jak również zapewnienie sobie życzliwości ZSRR w kwestii ostatecznego formalnego potwierdzenia zachodniej granicy Polski w kontekście trwającego zjednoczenia Niemiec (negocjacje „2+4”). Oba cele zostały

osiągnięte, pomimo faktu, że ostatnie jednostki radzieckie opuściły Polskę dopiero we wrześniu 1993 roku, czyli dwa lata później niż Czechosłowację¹.

Po rozpadzie ZSRR na polską politykę wschodnią składał się szereg samodzielnych polityk wobec poszczególnych niezależnych państw postradzieckich. W relacjach z Rosją szybko przejawiała się dysproporcja interesów we wzajemnych stosunkach i oczekiwaniach. Polityka polskiego rządu i opinia publiczna przyjmowała krytyczne stanowisko wobec trendów autorytarnych w Rosji (czego przykładem była otwarta krytyka działań Kremla w Czeczenii), równocześnie jednak relacje z Rosją postrzegane były jako ważne i utrzymywało się oczekiwanie pozytywnego przełomu w stosunkach dwustronnych. Strona rosyjska starała się uniemożliwić integrację Polski ze strukturami euroatlantyckimi, głównie tocząc rozmowy dwustronne z państwami zachodnimi z pominięciem państw Europy Środkowej. Kontakty dwustronne na najwyższym poziomie nie były zbyt intensywne. Pierwsza wizyta rosyjskiego prezydenta Borysa Jelcyna w Warszawie odbyła się w sierpniu 1993 roku, drugą wizytę w Polsce na tym szczeblu złożył dopiero Władimir Putin w 2002 roku. W międzyczasie odbyło się kilka wizyt polskiego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Rosji.

Na stosunkach polsko-rosyjskich kładły się cieniem głównie kwestie odmiennego podejścia do bezpieczeństwa europejskiego (rozszerzanie NATO), współpracy w energetyce (spory wokół warunków umowy o dostawach gazu ziemnego z Rosji, budowa gazociągu jamalskiego, a następnie Nord Stream), odmiennych interpretacji wydarzeń historycznych (okres PRL-u, druga wojna światowa włącznie z rehabilitacją ofiar mordu katyńskiego), jak również zaangażowanie Polski na Ukrainie. Od roku 2010 kontrowersje w stosunkach wzajemnych wzbudza też postępowanie Rosji w śledztwie w sprawie katastrofy lotniczej w Smoleńsku, w której zginął prezydent RP Lech Kaczyński (określenie odpowiedzialności stron za katastrofę, niechęć Rosji do udzielania stronie polskiej informacji i udostępniania materiałów ze śledztwa w sprawie katastrofy, a także zwrotu wraku samolotu Tu-154).

W celu wyjaśnienia kontrowersyjnych kwestii w stosunkach polsko-rosyjskich ministrowie spraw zagranicznych obu państw postanowili powołać do życia Polsko-Rosyjską Grupę ds. Trudnych. Zadaniem grupy było osiągnięcie zbliżenia polskiego i rosyjskiego postrzegania wspólnej historii w XX wieku i wyjęcie tym samym kwestii historycznych z bieżącej dyskusji politycznej². W ramach tej inicja-

¹ Zob. np. M. Całka, *The Warsaw-Kyiv-Moscow Security Triangle*, w: M.M. Balmaceda (red.), *On the Edge. Ukrainian-Central European-Russian Security Triangle*, Central European University Press, Budapest 2000 s. 35–60.

² Zob. np. L. Adamski, A. Malgin, *Polish-Russian Relations 1991–2011*, w: A. Zagorski (red.), *Russia and East Central Europe After the Cold War. A Fundamentally Transformed Relationship*, Human Rights Publishers, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Friedrich-Ebert-Stiftung, Prague 2015, s. 23–58.

tywy powstały w Moskwie i Warszawie analogiczne, finansowane ze środków publicznych instytucje, których celem jest wspieranie polsko-rosyjskiego dialogu i porozumienia. Chociaż dotychczas nie udało się zbudować dobrej współpracy między tymi instytucjami, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia angażuje się w szereg inicjatyw, których celem jest zbliżenie obydwu narodów. Na relacjach polsko-rosyjskich negatywnie zaciążyła jednak rosyjska agresja na Ukrainę, w tym aneksja Krymu, a także działania Moskwy skierowane na rozbięcie pozimnowojennego porządku międzynarodowego.

Polska była pierwszym państwem na świecie, które uznało suwerenność państwową i niepodległość Ukrainy 2 grudnia 1991 roku. Ukraina stała się najważniejszym partnerem Polski poza obszarem euroatlantyckim. Od początku lat dziewięćdziesiątych wszystkie polskie rządy deklarowały jednoznaczne poparcie dla niepodległej Ukrainy, a także wsparcie jej aspiracji europejskich. Równocześnie wszystkie dotychczasowe polskie rządy wyrażały jednoznaczną wolę i chęć zbliżenia z Ukrainą, włącznie z rozstrzygnięciem spornych zagadnień wspólnej historii. Ustanowiony został intensywny dialog polityczny, z regularnymi dorocznymi spotkaniami na poziomie prezydentów Polski i Ukrainy. Stosunki z Ukrainą traktowane były jako priorytetowe przez prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego, bez względu na odmienne pochodzenie partyjno-polityczne. Wszyscy zaangażowali się w sprawę zbliżenia Ukrainy z Zachodem, wsparcia jej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, a także w realizację reform i transformację demokratyczną³.

Intensywnemu dialogowi politycznemu towarzyszył jednak słaby rozwój współpracy bilateralnej. Nie udało się nawiązać szerszego dialogu społecznego, kulała współpraca gospodarcza, a kwestie historyczne (szczególnie rzeź Polaków dokonana przez oddziały Ukraińskiej Powstańczej Armii na Wołyniu i w Galicji Wschodniej w latach 1943–1944) były rozstrzygane na poziomie bardziej retorycznym i nie osiągnęły zbliżenia narracji historycznych i zmiany postrzegania opinii publicznej po obu stronach⁴. Pomimo trwających kilka lat rozmów i powtarzania deklaracji nie udało się zrealizować strategicznego projektu gospodarczego – budowy ropociągu Odessa–Brody–Płock, który umożliwiłby transport ropy kaspjskiej do Polski z pominięciem terytorium Rosji.

W efekcie samoizolacji autokratycznej Białorusi Aleksandra Łukaszenki stosunki polsko-białoruskie są mało intensywne, a okresowo wręcz zamrożone. Źródłem napięcia w polsko-białoruskich stosunkach dwustronnych stało się ograniczenie

³ Zob. np. K. Wolczuk, R. Wolczuk, *Poland and Ukraine: A Strategic Partnership in a Changing Europe?*, Royal Institute of International Affairs, London 2002.

⁴ Zob. np. T. Piotrowski, *Polish-Ukrainian Relations During World War II: Ethnic Cleansing in Volhynia and Eastern Galizia*, Adam Mickiewicz Foundation, Warsaw 1995.

przez władze w Mińsku praw 300–400-tysięcznej polskiej mniejszości na Białorusi. Konflikt w sprawie zasad funkcjonowania organizacji reprezentującej polską mniejszość na Białorusi pozostaje nadal nierozwiązany.

Odmienne niż Polska, Słowacja zaczęła funkcjonować na arenie międzynarodowej w 1993 roku, nie mając wypracowanego porozumienia w sprawach polityki zagranicznej. Zasadniczą cechą dyskusji o polityce zagranicznej na Słowacji w latach dziewięćdziesiątych był jej wybitnie wewnętrzny charakter. Stała się ona elementem rodzimej *dyskusji o demokracji*, jak również zmagani politycznych o zasady prowadzenia walki o władzę, była kwestią wyboru między umocnieniem systemu rządów demokracji liberalnej, który uformował się po upadku reżimu komunistycznego, a odwrotnie – jego podważeniem, czyli dryfowaniem w kierunku rządów autorytarnych. Wybór między integracją z UE i NATO z jednej strony, a Rosją z drugiej był zarazem wyborem między demokratyczną a autokratyczną formą młodego państwa słowackiego. Uczestnicy słowackiej sceny politycznej w kwestiach polityki zagranicznej i relacjach z zagranicą skupiali się znacznie bardziej na preferencjach i programach polityki wewnętrznej niż zewnętrznej⁵.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Rosja w stosunkach ze Słowacją wsparła styl rządzenia ówczesnego rządu Mečiara, ponieważ chciała: 1) wyeliminować Słowację z pierwszej fali rozszerzenia NATO (w strategicznych dokumentach dotyczących bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej rozszerzenie NATO określone było jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego FR); 2) zrealizować swoje interesy handlowe, szczególnie te związane z tranzytem gazu ziemnego na rynki europejskie (główne źródło dochodów budżetu FR) i 3) wesprzeć „bliski” reżim polityczny na Słowacji (to samo można zaobserwować w rosyjskiej polityce lat dziewięćdziesiątych wobec Jugosławii, Białorusi, Ukrainy, Gruzji itp.). Rosja stosowała następujące narzędzia i sposoby wywierania presji mające na celu zmianę kierunku rozwoju Słowacji: 1) „dyplomacja jednej karty” w stosunkach dwustronnych: wspieranie wyłącznie tych sił politycznych na Słowacji, które były lojalne wobec Rosji, i ignorowanie tych nielojalnych (widoczne szczególnie podczas rządu Moravčíka, maj–wrzesień 1994 roku⁶, a następnie podczas trzeciego rządu Mečiara

⁵ Zob. A. Duleba, *Democratic Consolidation and the Conflict over Slovak International Alignment*, w: S. Szomolányi, J.A. Gould (red.), *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Columbia University Press, New York 1998.

⁶ Rząd na czele z premierem Jozefem Moravčíkiem powstał w marcu 1994 roku (działał do grudnia 1994 roku) po kryzysie i rozpadzie drugiego rządu Mečiara (1992–1994). Rząd Moravčíka był rządem tymczasowym, którego głównym zadaniem było przygotowanie przedterminowych wyborów parlamentarnych. W tym czasie, w trakcie wizyt na Słowacji, oficjalni przedstawiciele Federacji Rosyjskiej spotykali się z przedstawicielami opozycji i ignorowali oficjalnych reprezentantów Republiki Słowackiej. W tym okresie „dyplomacja jednej karty” Rosji była najbardziej widoczna.

w latach 1994–1998); 2) polityka „uprzywilejowanych stosunków” – obiecywanie specjalnych przywilejów gospodarczych, oferowanie gwarancji bezpieczeństwa, jeśli Słowacja podejmie decyzję o niewstąpieniu do NATO i stanie się państwem neutralnym (przywileje gospodarcze wyrażały się głównie w tzw. geopolitycznej i geogospodarczej koncepcji Słowacji jako mostu łączącego Rosję z Zachodem, która stała się niemal oficjalną koncepcją polityki zagranicznej Republiki Słowackiej, szczególnie po szczycie NATO w Madrycie); 3) interwencje w dyskurs wewnętrzny – szczególnie podkreślanie różnic kulturowych i mentalnych między „zachodnim” a „słowiańskim” (wschodnim) światem (ideologia wspólnoty słowiańskiej, nieprzystawiania „wzorców zachodnich” do krajów słowiańskich itp.). I wreszcie, w decydującym dyskursie słowackim i walce politycznej o kształt i charakter państwa słowackiego w latach dziewięćdziesiątych Federacja Rosyjska wywierała nacisk, który miał zahamować powstanie systemu rządów demokracji liberalnej i powstrzymać Republikę Słowacką od przystąpienia do zachodnich ugrupowań integracyjnych.

W trakcie rządów Mečiaru stosunki Słowacji z Ukrainą pozostawały całkowicie w cieniu stosunków z Rosją. Sytuację bardzo celnie określił wicepremier w rządzie Mečiaru Sergej Kozlík, który w trakcie wizyty w Kijowie w czerwcu 1995 roku stwierdził: „Ukraina jest dla nas bramą na rynek rosyjski”⁷. Słowacką politykę wschodnią okresu Mečiaru cechowało przekonanie, że jeśli dogadamy się z Moskwą, to ustalimy wszystko, czego potrzebujemy, w obszarze „na wschód od Karpat”. Stosunki z Białorusią, oprócz porozumienia politycznego w kwestii prawa prezydenta Alaksandra Łukaszenki do stanowienia „własnej białoruskiej ścieżki”, nie stanowiły dla „pragmatycznego” rządu Mečiaru priorytetu ze względu na brak wspólnej granicy i znikome obroty handlowe⁸.

Polityka wschodnia Mečiaru nie doprowadziła do spodziewanych rozwiązań dla jego rządu ani dla Słowacji. Pogłębiał się znaczny spadek produkcji przemysłowej, w tym ciężkiego sprzętu wojskowego, rosło zadłużenie państwa, uwarunkowania społeczne Słowaków nie zmieniały się i narastał opór społeczeństwa wobec autokratycznego stylu rządzenia Mečiaru. Paradoksalnym efektem skłonienia się Mečiaru w kierunku Rosji był fakt, iż już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ponad 80% słowackiego eksportu docierało na rynek Unii Europejskiej. Okres rządów Mečiaru w słowackiej polityce zakończył się wyborami parlamentarnymi w październiku 1998 roku, po których powstał rząd szerokiej koalicji Mikuláša Dzurindy. Podporządkował on politykę wschodnią priorytetowi powrotu Słowacji na ścieżkę integracji z NATO i UE. Nastąpiła całkowita rewizja stosunków z Rosją,

⁷ „Pravda”, 16 czerwca 1995 r.

⁸ W latach dziewięćdziesiątych krytycy rządu Mečiaru na Słowacji często przyrównywali jego politykę do polityki prezydenta Białorusi Alaksandra Łukaszenki. W mediach opozycyjnych przyjęło się nazywanie Mečiaru „Łukaszenką nad Dunajem”.

nawiązanych w czasach Mečiaru, a także strategiczne przewartościowanie znaczenia stosunków z Ukrainą.

Polska i słowacka polityka wschodnia nigdy nie były od siebie tak bardzo oddalone jak w latach dziewięćdziesiątych. Rewizja polityki wschodniej Mečiaru w czasie rządów Dzurindy (1998–2006) przybliżyła politykę wschodnią Bratysławy do polityki wschodniej Warszawy.

Polityka wschodnia a integracja euroatlantycka: zblizanie stanowisk

Integracja euroatlantycka stanowiła główny czynnik prowadzący do znaczącej konwergencji programowej polityki wschodniej Polski i Słowacji. Mimo obecności specyfik narodowych, w tym odmiennego postrzegania Europy Wschodniej i kontekstu historycznego (np. brak znaczącej słowackiej mniejszości w krajach Europy Wschodniej), wspólne polityki UE i NATO stały się jednocześnie wspólnym mianownikiem rozwoju stosunków bilateralnych Polski i Słowacji ze wschodnimi sąsiadami.

Wstąpienie Polski do UE negatywnie wpłynęło na stosunki międzyludzkie i społeczne z państwami Europy Wschodniej. Polska została zmuszona do wprowadzenia reżimu wizowego wobec sąsiadów postradzieckich. Uczyniła tak wprawdzie dopiero w ostatniej chwili przed wstąpieniem do UE, w październiku 2003 roku, czyli trzy lata później niż Słowacja. Jako państwo członkowskie, Polska jednoznacznie opowiadała się za liberalizacją reżimu wizowego UE z państwami Europy Wschodniej, włącznie z Rosją. W tym obszarze udało się osiągnąć znaczący postęp w 2012 roku. Warszawa zdołała przekonać instytucje UE do objęcia całego obwodu kaliningradzkiego małym ruchem granicznym (uproszczony tryb przekraczania granicy dla mieszkańców strefy przygranicznej). Jeszcze wcześniej w 2009 roku mały ruch przygraniczny został wprowadzony na granicach z Ukrainą. Białoruś wstrzymała ratyfikację umowy o małym ruchu granicznym. Polska przyznawała wschodnim sąsiadom niemal połowę wiz, wydawanych przez państwa strefy Schengen. W 2014 roku, mimo braku zgody urzędów białoruskich na rozszerzenie polskiej służby konsularnej na Białorusi, Polska udzieliła obywatelom Białorusi 400 tysięcy wiz, z czego ponad połowę stanowiły wizy Schengen. W tym samym roku Polska przyznała obywatelom Ukrainy 380 tysięcy wiz, z czego jedną trzecią stanowiły wizy Schengen, przy czym połowa tych wiz dla obywateli Ukrainy została wystawiona bezpłatnie⁹.

⁹ *Polska w ubiegłym roku wydała Ukraincom ponad 830 tys. wiz, 10 lutego 2015 r., <http://wschodnik.pl>.*

Po wstąpieniu Polski do Unii rozpoczęła się ożywiona dyskusja na temat dalszych celów jej polityki wschodniej. Zadawano pytanie, czy cele polskiej polityki wschodniej nie są zbyt ambitne w stosunku do ograniczonych możliwości realnego wpłynięcia Polski na sytuację na wschodzie Europy i rozwiązania problemów transformacyjnych wschodnich sąsiadów. Pojawiły się głosy wskazujące, że lepsze dla Polski byłoby „podejście minimalistyczne” w polityce wschodniej, w duchu walki o własne interesy i rezygnacji z nierealistycznych wizji geopolitycznych¹⁰. Skutkiem tej dyskusji nie był jednak wzrost nastrojów izolacjonistycznych. Zresztą przebieg pomarańczowej rewolucji na Ukrainie na przełomie lat 2004–2005 potwierdził, że Polska ma, poza rosnącym wpływem w strukturach zachodnich, także interesy na Wschodzie, jak również narzędzia do prowadzenia polityki wschodniej, której nie można ograniczyć tylko do wymiaru gospodarczego.

Dyskusja na temat poakcesyjnych priorytetów polityki zagranicznej Słowacji odbyła się w latach 2002–2004, kiedy było już wiadomo, że Słowacja stanie się członkiem NATO i UE. Jej podsumowanie i wnioski są dostępne w publikacji *Polityka zagraniczna Słowacji po wstąpieniu do NATO i UE*, wydanej przez Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej w 2004 roku¹¹. Słowacja stanęła przed wyzwaniem określenia swojego udziału we wspólnych politykach NATO i UE. Musiała przejąć część odpowiedzialności UE i NATO w stosunkach zagranicznych przy jednoczesnym określeniu odpowiedzialności narodowej w ramach UE i NATO zgodnej z interesami narodowymi.

Balkany Zachodnie i największy wschodni sąsiad Słowacji – Ukraina – zostały uznane za priorytety słowackiej polityki zagranicznej w okresie poakcesyjnym. Balkany Zachodnie i Ukrainę charakteryzują zbieżne cechy: 1) są to obszary priorytetowego zainteresowania NATO i UE oraz 2) Słowacja ma w obu swoje żywotne interesy. Innymi słowy, zarówno w stosunkach z Ukrainą, jak i z państwami Bałkanów Zachodnich, NATO i UE mogą się stać narzędziem słowackiej polityki zagranicznej, i odwrotnie, Słowacja może wziąć część odpowiedzialności NATO i UE na siebie. Ówczesny premier Mikuláš Dzurinda w marcu 2004 roku po raz pierwszy określił stosunki z Ukrainą i państwami Bałkanów Zachodnich mianem priorytetów poakcesyjnych słowackiej polityki zagranicznej¹².

¹⁰ Zob. np. B. Sienkiewicz, *Pochwała minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny”, 24 grudnia 2000 r. Zob. wybór najciekawszych artykułów po angielsku – „The Polish Foreign Affairs Digest”, t. 1, nr 1.

¹¹ A. Duleba, P. Lukáč (red.), *Zahraničná politika Slovenska po vstupe do NATO a EÚ. Východiská a stratégie*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Bratislava 2004.

¹² Zob. *Vystúpenie predsedu vlády Slovenskej republiky Mikuláša Dzurindu*, w: P. Brezáni (red.), *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2003*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Bratislava 2004.

Utrzymanie i rozwój współpracy regionalnej w ramach V4 zostały zdefiniowane jako strategiczny priorytet Słowacji po wstąpieniu do UE i NATO¹³. Format regionalny V4 zwiększa możliwości każdego z państw V4 w walce o realizację własnych celów wewnątrz UE i NATO, jak również w walce o własne interesy w dwóch kluczowych sąsiednich regionach – Europie Wschodniej i Bałkanach. Współpraca w ramach V4, oparta na priorytetach Deklaracji z Kromieryża określającej poakcesyjne priorytety współpracy regionalnej w ramach V4, włącznie ze wspólnym wkładem w kształtującą się politykę UE i NATO wobec państw Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej, stanowiła kolejny ważny czynnik zbliżający polską i słowacką politykę wschodnią¹⁴.

Słowacka dyplomacja osiągnęła znaczące sukcesy w realizacji swoich priorytetów na Bałkanach, odmiennie niż w przypadku Ukrainy, choć np. Ambasada Republiki Słowackiej w Kijowie pełniła w latach 2007–2009 funkcję ambasady kontaktowej NATO. Jeśli mielibyśmy oceniać skuteczność jej działania w tym okresie miarą wzrostu poparcia ukraińskiego społeczeństwa dla wejścia Ukrainy do NATO, nie mielibyśmy zbyt wiele materiału do oceny. Słowacja zaoferowała Ukrainie w 2005 roku plan pomocy bilateralnej przy wypełnianiu celów Planu Działań z UE, który zdaniem ówczesnego premiera Ukrainy Jurija Jechanurowa był najlepszym planem, jaki Ukraina otrzymała od państwa członkowskiego UE¹⁵. Słowackiej polityce wobec Ukrainy i Europy Wschodniej jednak nadal brakowało i brakuje długofalowej wizji strategicznej, a szczególnie ciągłości.

W latach 1998–2006 dwa rządy Dzurindy z większym lub mniejszym powodzeniem starały się wspierać proces zbliżania Ukrainy do NATO i UE, czyli realizować strategiczny cel Słowacji. Rząd Ficy w latach 2006–2010, szczególnie po kryzysie gazowym w styczniu 2009 roku, powrócił niemal do punktu zero. Ówczesny słowacki premier w sposób bezkrytyczny, a zwłaszcza nieuzasadniony, wsparł jednostronnie Rosję w rosyjsko-ukraińskim konflikcie gazowym i jednostronnie wskazał na Ukrainę jako na stronę odpowiedzialną za przerwanie dostaw gazu ziemnego na Słowację w styczniu 2009 roku. Dodatkowo ogłosił, że jako krok odwetowy wobec Ukrainy Słowacja powinna rozważyć swoje dalsze poparcie dla jej aspiracji europejskich¹⁶. Gdyby stosunki z Ukrainą były nie tylko deklarowanym, ale faktycznym

¹³ Zob. P. Lukáč, T. Strážay, *Regionálna zodpovednosť Slovenska*, w: A. Duleba, P. Lukáč (red.), *Zahraničná politika Slovenska... op. cit.*

¹⁴ *Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Cooperation of the Visegrád Countries after their accession to the European Union*, 12 maja 2004 r., www.visegradgroup.eu.

¹⁵ H. Tretecký, *W Jewropu – razem із Słowaczczynoju*, „Deň”, 18 lutego 2001 r.

¹⁶ Zob. pogłębioną analizę w artykule autora – A. Duleba, *Vzťahy Slovenska s východnými susedmi v roku 2008*, w: P. Brežani (red.), *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2008*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., Bratislava 2009, s. 103–122.

priorytetem polityki zagranicznej Słowacji, to słowacki premier w żadnym wypadku nie mógłby wypowiedzieć takich słów.

W okresie poakcesyjnym stosunki z Rosją zostały pozbawione wewnętrznego napięcia z czasów rządów Mečiara w latach dziewięćdziesiątych. Wraz z pierwszym rządem Dzurindy w 1998 roku nastąpiła standaryzacja i depolityzacja stosunków słowacko-rosyjskich¹⁷. Do ich ponownego upolitycznienia doprowadził dopiero pierwszy rząd Roberta Ficy (2006–2010). W swoich przemówieniach publicznych premier Fico w kluczowych sprawach międzynarodowych utożsamiał się ze stanowiskiem rosyjskiej dyplomacji (dyskurs o umiejscowieniu elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej, ocena przyczyn wojny rosyjsko-gruzyńskiej w sierpniu 2008 roku itp.). Opinie premiera w wymienionych kwestiach nie zawsze były tożsame z opiniami prezentowanymi publicznie i na arenie międzynarodowej przez ministra spraw zagranicznych Jána Kubiša, a w przypadku dyskusji o tarczy – z opinią prezydenta Ivana Gašparoviča. Spowodowało to wewnętrzną dwutorowość i mniejszą czytelność polityki zagranicznej Słowacji¹⁸.

Białoruś pojawiła się wyraźnie na mapie polityki zagranicznej Słowacji dopiero w 2004 roku jako państwo ujęte w programie słowackiej pomocy rozwojowej realizującej projekty wspierania społeczeństwa obywatelskiego przez słowackie organizacje pozarządowe. Mołdawia pojawiła się na mapie polityki zagranicznej Słowacji dopiero w ostatnich latach, a państwa Kaukazu Południowego są na niej do tej pory niemal niewidoczne¹⁹.

Polska i Słowacja jako gracze polityki wschodniej UE

Członkostwo Polski i Słowacji w UE dowiodło, że polityki wschodniej nie prowadzi się tylko na Wschodzie, ale i na Zachodzie – w Brukseli, Berlinie albo w Paryżu, zaś miara wpływu Polski i Słowacji na Wschodzie zależy w znacznym stopniu od zdolności pozyskania sojuszników w UE. Szczególnie w przypadku Polski zadziałała też odwrotna zasada – specjalizacja w polityce wschodniej w ramach UE stała się sposobem na umocnienie pozycji Polski w UE.

¹⁷ Zob. A. Duleba, V. Bilčík, J. Klavec, M. Korba, *Vplyv zahraničnopolitických a bezpečnostných faktorov na politický režim*, w: S. Szomolányi (red.), *Spoločnosť a politika na Slovensku. Cesty k stabilite 1989–2004*, Univerzita Komenského, Bratislava 2005, s. 309–337.

¹⁸ Zob. A. Duleba, *Vzťahy Slovenska s východnými susedmi...*, op. cit.

¹⁹ Zob. przekrojową analizę zaangażowania Słowacji w Partnerstwo Wschodnie – politykę ramową UE wobec sześciu państw Europy Wschodniej (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) – R. Murray, A. Duleba, *Slovakia*, w: A. Duleba, V. Bilčík (red.), *Taking Stock of the Eastern Partnership in Ukraine, Moldova, Visegrad Four, and the EU*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava 2011.

Największym sukcesem Polski w trakcie powstawania polityki wschodniej UE jest inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, przedstawiona w 2008 roku wraz ze Szwecją, która została przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie UE. Jej celem było wzmocnienie wymiaru regionalnego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (rozpoczęcie procesu akcesyjnego, reżim bezwizowy, uzupełniające formy dialogu), jak również nadanie impulsu do wzmocnienia wzajemnych kontaktów i współpracy między państwami Unii i Europy Wschodniej. Sukces Polski w inicjowaniu Partnerstwa Wschodniego w 2008 roku kontrastuje z nieudaną próbą wpłynięcia na politykę wschodnią UE w okresie przedakcesyjnym. Polski MSZ opublikował w styczniu 2003 roku *non-paper* z polską propozycją utworzenia „wschodniego wymiaru” polityki rozszerzonej UE²⁰, która opierałaby się na zasadach warunkowości i zróżnicowania w rozwoju stosunków UE z partnerami wschodnimi, włącznie z możliwością ich stowarzyszenia z UE. Polska propozycja nie uzyskała jednak w tym czasie poparcia w UE i nie znalazła odzwierciedlenia w propozycji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którą KE opublikowała w 2004 roku. Fiasko „wymiaru wschodniego” i sukces Partnerstwa Wschodniego potwierdziły, że udana polityka wschodnia Polski w dużym stopniu zależy od zdolności przekonania partnerów zachodnich o sensowności własnych propozycji, jak również od zdolności tworzenia szerszych koalicji.

Znaczącym wkładem w politykę wschodnią UE i udanym przykładem dyplomacji wielostronnej była misja polskiego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (wraz z prezydentem Litwy Valdasem Adamkusem, szefem dyplomacji UE Javierem Solaną oraz sekretarzem generalnym OBWE i słowackim dyplomatą Jánem Kubišem) na Ukrainie podczas pomarańczowej rewolucji na przełomie lat 2004–2005, dzięki której udało się zapobiec brutalnej konfrontacji między rządem i opozycją, jak również zniwelować zagrożenie przewrotu autorytarnego w Kijowie. Podobna misja, tym razem bez udziału przedstawicieli unijnych instytucji, została zainicjowana przez polskiego prezydenta Lecha Kaczyńskiego we współpracy z prezydentem Litwy Valdasem Adamkusem, prezydentem Estonii Toomasem Ilvesem i prezydentem Ukrainy Wiktorem Juszczenką. W sytuacji zagrożenia atakiem jednostek rosyjskich na Tbilisi w 2008 roku prezydenci zdecydowali się odwiedzić Gruzję, by

²⁰ *Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, styczeń 2003 r., w: *Polityka rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 93–107, http://www.batory.org.pl/upload/nowi_s.pdf. Polski *non-paper* czerpał w znacznej mierze z badań ekspertów wyszehradzkich, które zorganizował Ośrodek Studiów Wschodnich i Centrum Badawcze Słowackiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, zob. K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Duleba, L. Póti, V. Votápek (red.), *Eastern Policy of the Enlarged European Union. A Visegrad Perspective*, Slovak Foreign Policy Association, Ośrodek Studiów Wschodnich, Bratislava–Warsaw 2003.

w sposób klarowny okazać solidarność ze stawiającą czoła rosyjskiej agresji Gruzją. Zwiększyli też presję na prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, który jako przedstawiciel państwa przewodniczącego Radzie UE prowadził z Moskwą i Tbilisi negocjacje w sprawie rozwiązania kryzysu. W następnych latach minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski zorganizował kilka wspólnych wizyt wraz z ministrami spraw zagranicznych Niemiec, Szwecji czy Wielkiej Brytanii na Białorusi, Ukrainie i w Mołdawii. Polska wspierała w sposób jednoznaczny współpracę wyszehradzką w formacie V4+Ukraina, w ramach którego odbywają się regularne spotkania przedstawicieli państw V4 z przedstawicielami Ukrainy. Prezydenci Polski Bronisław Komorowski i Słowacji Ivan Gašparovič zorganizowali w lutym 2013 roku w Wiśle trójstronne spotkanie z prezydentem Ukrainy Wiktorem Janukowyczem, na którym starali się go przekonać co do potrzeby i korzyści wpływających dla Ukrainy z kontynuacji ścieżki zbliżania się z UE²¹.

Członkostwo Polski w UE stało się znaczącym narzędziem polskiej polityki zagranicznej również w relacjach z Rosją. Pierwszym przykładem wykorzystania UE jako narzędzia polskiej polityki wobec Rosji było zniesienie zakazu importu polskiej żywności, wprowadzonego przez Rosję w 2005 roku. Polski rząd, nie mając innej możliwości wpłynięcia na stanowisko Moskwy, zawetował w 2006 roku kontynuację rozmów dotyczących nowej umowy między UE a Rosją²². Był to symboliczny gest, który jednak wyraził jednoznacznie niezgodę Polski na rosyjski podział państw członkowskich na dwie kategorie.

Unijne instytucje pokazały swoją wartość dodaną w walce o polskie interesy w stosunkach z Rosją w sektorze energetycznym. Polska wspiera tworzenie jednolitego rynku gazowego w ramach UE, włącznie z implementacją i realizacją trzeciego pakietu energetycznego i budowy interkonektorów, które znacząco umacniają pozycję Polski wobec Rosji w kwestiach dostaw gazu ziemnego. Elementem kluczowym polityki wschodniej po rosyjskiej okupacji Krymu i rozpoczęciu walk w Donbasie w 2014 roku, który proponuje Polska na Zachodzie, jest lobbowanie na rzecz twardej odpowiedzi UE na agresję Rosji przeciwko Ukrainie, włącznie z utrzymaniem unijnych sankcji.

Słowacja od powstania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2004 roku opowiadała się w ramach Unii za zwiększeniem zainteresowania UE wschodnimi sąsiadami. Słowacja była pierwszym państwem Grupy Wyszehradzkiej, które zaczęło oferować dwustronną oficjalną pomoc rozwojową. W 2003 roku uruchomiony został program dwustronnej pomocy rozwojowej Słowacji (SlovakAid), którego priorytety były zgodne z celami polityki UE wobec państw Europy Wschodniej. Ukraina i Bia-

²¹ *Chcemy pomóc Ukrainie w integracji z Zachodem*, 21 lutego 2013 r., www.prezydent.pl.

²² A. Eberhardt, *Stosunki Polski z Rosją*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2007, s. 133–145.

loruś zostały umieszczone na liście państw przyjmujących SlovakAid w 2003 roku. Program SlovakAid został w 2009 roku dostosowany do priorytetów Partnerstwa Wschodniego, a lista odbiorców pomocy została poszerzona o Mołdawię i Gruzję. Na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji realizowano, dzięki wsparciu SlovakAid, projekty zatytułowane Narodowy Konwent o UE, które umożliwiły przekazanie słowackich doświadczeń z transformacji i procesu akcesyjnego. W 2009 roku powstało Centrum Przekazywania Doświadczeń z Integracji i Reform (CETIR), które organizuje pobyty studyjne dla ekspertów z państw Partnerstwa Wschodniego na Słowacji.

Słowacja wraz z Republiką Czeską i Węgrami jednogłośnie wsparły polsko-szwedzką propozycję utworzenia Partnerstwa Wschodniego w 2008 roku. Poprzedały ją wspólne rozmowy i stanowiska w ramach V4, wspierające „wymiar wschodni” Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ministrowie spraw zagranicznych w pierwszym rządzie Ficy (2006–2010) Ján Kubiš i Miroslav Lajčák aktywnie wspierali program na spotkaniach ministerialnych Rady ds. Stosunków Zewnętrznych UE. Słowacja podkreślała przede wszystkim swoje zainteresowanie powstaniem strefy wolnego handlu i liberalizacji reżimu wizowego²³. Na etyczny wymiar programu zwrócił uwagę minister Lajčák, definiując go jako „szansę zwrócenia pomocy, jaką otrzymaliśmy na początku naszego procesu transformacji, w formie pomocy i przekazania naszych doświadczeń innym”. Wskazał przy tym, że dla państw Partnerstwa Wschodniego program oferuje pomoc przy wdrażaniu „sprawdzonego modelu funkcjonowania społeczeństwa” i „kultury współpracy, która cechuje Unię”²⁴. Partnerstwo Wschodnie stało się kwestią priorytetową polityki zagranicznej Słowacji, co zostało odzwierciedlone w przyjętej w 2004 roku Średnioterminowej strategii polityki zagranicznej Republiki Słowackiej. Zgodnie z nią wspieranie integracji Ukrainy ze strukturami euroatlantyckimi i demokratyzacji Białorusi należało do kluczowych elementów polityki zagranicznej Słowacji w latach 2004–2015²⁵.

Słowacka dyplomacja odegrała szczególną rolę w ramach Partnerstwa Wschodniego w okresie rządu Ivety Radičovej (2010–2012), podczas słowackiego przewodnictwa w V4 (lipiec 2010–czerwiec 2011). Z okazji 20-lecia powstania Grupy Wyszehradzkiej 15 lutego 2011 roku w Bratysławie odbył się szczyt premierów państw V4 z udziałem kanclerz Republiki Federalnej Niemiec Angeli Merkel, kanclerza Austrii Wernera Faymanna i premiera Ukrainy Mykoły Azarowa. Grupa Wyszehradzka wysłała wtedy do UE jasny sygnał o wsparciu dla unijnej polityki rozszerzenia na

²³ B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Eastern Partnership: The Opening Report*, PISM, Warsaw, czerwiec 2009, s. 47–49.

²⁴ Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Słowacji Miroslava Lajčáka na Uniwersytecie Macieja Béla w Bańskiej Bystrzycy. Bratysława, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Słowackiej, 4 listopada 2009 r.

²⁵ *Strednodobá stratégia zahraničnej politiky Slovenskej republiky do r. 2015*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Słowackiej, Bratislava 2004, www.mzv.sk.

wschód oraz jasny sygnał pod adresem Ukrainy i pozostałych państw Partnerstwa Wschodniego o gotowości do bycia ich adwokatem w UE. Szczyt przyjął deklarację w sprawie Białorusi z apelem do jej władz o uwolnienie więźniów politycznych i zakończenie prześladowań działaczy opozycji i społeczeństwa obywatelskiego²⁶. Bratysławski miniszczyt z lutego 2011 roku, w poszerzonym formacie V4+, częściowo zrekompensował duży szczyt Partnerstwa Wschodniego w Budapeszcie, który został odwołany z licznych powodów, a termin jego organizacji został przesunięty na okres polskiego przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku²⁷. Słowackiej dyplomacji udało się w ten sposób chociaż częściowo wypełnić lukę i podtrzymać obecność tematu Partnerstwa Wschodniego w agendzie politycznej UE.

Kolejnym znaczącym działaniem słowackiego przewodnictwa w V4 było poszerzone spotkanie ministerialne V4 i państw Partnerstwa Wschodniego, które odbyło się 3 marca 2011 roku. Poza ministrami spraw zagranicznych państw V4 i państw Partnerstwa Wschodniego w spotkaniu wzięli też udział Wysoka Przedstawiciel ds. WPZiB Catherine Ashton, minister spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec Guido Westerwelle i komisarz UE ds. rozszerzenia Štefan Füle. Spotkanie jednoznacznie wskazało na wsparcie procesu transformacji, a także na bezpośrednią zależność między współpracą i wsparciem ze strony UE państw Partnerstwa Wschodniego a uznawaniem podstawowych wartości demokratycznych ze strony państw PW. W trakcie spotkania zostało przyjętych kilka ważnych deklaracji politycznych. Na podstawie inicjatywy słowackiego przewodnictwa ministrowie spraw zagranicznych V4 wsparli propozycję wzmocnionej współpracy i umocnienia synergii V4 w ramach programu Partnerstwa Wschodniego z wykorzystaniem narzędzi Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (MVF), włącznie ze zwiększeniem budżetu MVF od 2012 roku na wspieranie współpracy państw V4 z państwami Partnerstwa Wschodniego. W czerwcu 2011 roku w Bratysławie premierzy państw V4 przyjęli w tej sprawie wspólne stanowisko w trakcie szczytu kończącego słowackie przewodnictwo²⁸.

Ciekawym przykładem współpracy trójstronnej Polska–Słowacja–Ukraina są działania trzech prezydentów. Aleksander Kwaśniewski, Rudolf Schuster i Leonid Kuczma nawiązali w latach 1999–2004 bardzo bliskie osobiste i nieformalne stosunki. Podobny format bliższych stosunków osobistych powstał też w trójkącie Bronisław Komorowski, Ivan Gašparovič i Wiktor Janukowycz w latach 2010–2013.

²⁶ *Výročná správa o plnení programu predsedníctva Slovenskej republiky vo Východnej skupine (júl 2010 – jún 2011)*, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava 2011, www.foreign.gov.sk.

²⁷ P.M. Kaczynski, *Evaluation of the Hungarian Council Presidency*, „V4/revue”, 25 marca 2012 r., <http://visegradrevue.eu>.

²⁸ *Joint Statement on the enhanced Visegrad Group activities in the Eastern Partnership*, Visegrad Group Prime Minister’s Meeting, 16 czerwca 2011 r., Bratislava, www.foreign.gov.sk.

Ścisłe stosunki trójstronne prezydentów niewątpliwie przyczyniły się do lepszych, w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi Unii, możliwości dyplomatycznych Polski i Słowacji w pośredniczeniu w polityce UE wobec Ukrainy.

Rozbieżne podejścia do wydarzeń na Majdanie i wojny rosyjsko-ukraińskiej

W miesiącach poprzedzających Majdan stanowisko Polski i Słowacji wobec Ukrainy skupiało się na wspieraniu procesu podpisania umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina, włącznie z przepisami dotyczącymi ustanowienia tzw. „pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu” (AA/DCFTA Deep and Comprehensive Free Trade Area). Prezydenci Polski Bronisław Komorowski i Słowacji Ivan Gašparovič apelowali w trakcie osobistych spotkań z prezydentem Ukrainy Wiktorem Janukowyczem o uwolnienie z więzienia polityków opozycyjnych Jurija Łucenki i Julii Tymoszenko, co stanowiło warunek podpisania umowy stowarzyszeniowej ze strony UE. Ostrzegali go przed próbami monopolizacji władzy, która mogłaby doprowadzić do międzynarodowej izolacji Ukrainy. W 2013 roku ścisłe kontakty z prezydentami Polski i Słowacji stanowiły dla Janukowycza półotwarte okno w relacjach z UE. Były polski prezydent Aleksander Kwaśniewski był jednym z dwóch głównych mediatorów, którzy mieli mandat Parlamentu Europejskiego do prowadzenia rozmów z ukraińskim prezydentem i rządem w sprawie uwolnienia Julii Tymoszenko²⁹.

Polska elita polityczna i większość społeczeństwa polskiego pozytywnie przyjęła demokratyczne i proeuropejskie hasła ukraińskiego Majdanu. W lutym 2014 roku 63% Polaków popierało żądania protestujących Ukraińców, 31% nie miało zdania, a tylko 1% popierało prezydenta Janukowycza³⁰. W trakcie trwania rewolucji godności w licznych polskich miastach odbywały się spontaniczne manifestacje poparcia dla ukraińskiego Majdanu, organizowane były zbiórki pomocy humanitarnej, a wielu czołowych polskich polityków osobiście odwiedziło w tym czasie Kijów i wyrażało poparcie dla protestujących. Wszystkie kluczowe partie polityczne w Polsce wyraziły sympatię dla Majdanu i wsparcie dla integracji europejskiej Ukrainy. Polski rząd starał się jednocześnie utrzymywać kontakt z Wiktorem Janukowyczem i ostrzegał go przed użyciem siły wobec demonstrantów. W lutym 2014

²⁹ Zob. np. A. Duleba, V. Benč, V. Bilčík, *Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine. Trade, Energy and Visa Dialogue*, Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava 2012.

³⁰ *Sondaż: 63 proc. Polaków deklaruje sympatię dla protestujących Ukraińców*, 17 lutego 2014 r., <http://wiadomosci.wp.pl>.

roku minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zainicjował wspólną misję dyplomatyczną wraz z ministrami spraw zagranicznych Niemiec i Francji, której celem było osiągnięcie politycznego i pokojowego rozwiązania kryzysu politycznego na Ukrainie³¹.

Po zwycięstwie rewolucji Polska jednoznacznie potępiła agresję Rosji – okupację i aneksję Krymu, a także rosyjskie wysiłki na rzecz destabilizacji Donbasu i kolejnych regionów Ukrainy. Polski rząd wsparł przyjęcie sankcji UE wobec Rosji i wyraził gotowość do dostarczenia Ukrainie broni. Kwestia sprzedaży broni wywołała kontrowersyjną dyskusję wewnątrz polskich elit politycznych i nie znalazła jednoznacznego poparcia społeczeństwa. Pojawiły się głosy, ostrzegające przed nadmiernym zaangażowaniem Polski w konflikt rosyjsko-ukraiński³².

Konflikt rosyjsko-ukraiński uwidocznił nowe trendy w postrzeganiu Ukrainy i wschodniego sąsiedztwa w polskim społeczeństwie. Wojna w Donbasie umocniła przede wszystkim obawy przed zagrożeniami, mogącymi wyniknąć dla Polski z eskalacji konfliktu. Bez wątpienia ten czynnik obniżył gotowość polskiego społeczeństwa do udzielania pomocy Ukrainie. Sondaż opinii publicznej z kwietnia 2014 roku pokazał, że liczba respondentów deklarujących poparcie dla Ukrainy, co oznacza też sankcje gospodarcze wobec Rosji (46%), jest niewiele wyższa od liczby respondentów sprzeciwiających się zaangażowaniu Polski w konflikt po stronie ukraińskiej (42%)³³. W porównaniu ze Słowacją i pozostałymi państwami V4 polskie społeczeństwo nadal wykazuje największe poparcie dla Ukrainy. Mimo to w państwach Europy Środkowej można odnotować taki sam trend – rosnące skupienie się na własnym bezpieczeństwie kosztem ambicji wpływania na sytuację w sąsiednim regionie Europy Wschodniej.

W przeciwieństwie do Polski, przedstawiciele najwyższych władz Słowacji odpowiedzialni za kształt polityki zagranicznej państwa – prezydent Andrej Kiska, premier Robert Fico i minister spraw zagranicznych Miroslav Lajčák – przedstawili w ciągu 2014 roku odmienne oceny sytuacji na Ukrainie po Majdanie. Słowacka elita polityczna nie była w stanie odpowiedzieć klarownie na wydarzenia na Ukrainie i politykę sankcji NATO i UE wobec agresji Rosji. Z jednej strony, prezydent Kiska oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich pozytywnie oceniali zmiany polityczne na Ukrainie i nadal wspierali kierunek integracji Ukrainy z UE. Z drugiej strony, premier Robert Fico podał ten kierunek w wątpliwość. Z jednej strony, słowacki rząd i prezydent zgodzili się ze środkami przeciwko Rosji przyjętymi przez NATO i UE, z drugiej strony premier Robert Fico publicznie kwestio-

³¹ *Polska dyplomacja 2014 – podsumowanie*, 23 grudnia 2014 r., www.msz.gov.pl.

³² *Ewa Kopacz zabrała głos w sprawie sprzedaży broni na Ukrainę*, 19 września 2014 r., <http://wiadomosci.onet.pl>.

³³ *Polacy podzieleni w sprawie wspierania Ukrainy*, 6 kwietnia 2014 r., <http://wiadomosci.onet.pl>.

nowa! celowość sankcji UE i jednoznacznie odrzucił możliwość umieszczenia na Słowacji infrastruktury NATO oraz wzmocnienia w ten sposób wschodniej flanki Sojuszu zgodnie z założeniami szczytu w Walii. Z jednej strony, słowacka dyplomacja z racji prezydencji w V4 (lipiec 2014–czerwiec 2015) wykonała cenną pracę, koordynując pomoc państw V4 dla Ukrainy, z drugiej strony ambasador Ukrainy na Słowacji O!eh Hawaszi publicznie reagowa! na wypowiedzi słowackiego premiera, stwierdzając, że „dobry sąsiad tak nie postępuje”. Wypowiedzi słowackiego premiera wywo!ały protest obywateli Ukrainy przed budynkiem Konsulatu Generalnego Republiki Słowackiej w U!horodzie³⁴.

Słowacki premier wyraził wątpliwość co do zdolności nowego rządu Ukrainy, który powstał po Majdanie i po wyborach prezydenckich (25 maja 2014 roku) i parlamentarnych (26 października 2014 roku), do przeprowadzenia reform niezbędnych do realizacji umowy stowarzyszeniowej z UE. Z drugiej strony, prezydent i minister spraw zagranicznych wyrazili jednoznaczne poparcie dla nowego rządu na Ukrainie przy wdrażaniu umowy stowarzyszeniowej i realizacji reform. Mimo sceptycznego stanowiska premiera wobec zmian na Ukrainie, rząd Roberta Ficy udzielił Ukrainie strategicznej pomocy w postaci rewersu gazowego gazu przez słowackie terytorium. Rewers gazowy umocnił pozycję strategiczną Ukrainy przy negocjacjach dostaw gazu z Rosją i niewątpliwie przyczynił się do osiągnięcia przy pośrednictwie przez UE umowy między Rosją i Ukrainą z 30 października 2014 roku na dostawy gazu zimą 2014–2015. Rewers gazu na Ukrainę przez słowackie terytorium pomógł też Ukrainie przetrwać tę zimę³⁵. Ukraiński, a następnie rosyjsko-ukraiński kryzys z 2014 roku uwi!oczn! wewnętrzna sprzeczność polityki wschodniej drugiego rządu Roberta Ficy, który opiera się na dążeniu do utrzymania „dobrego współżycia z Ukrainą i z Rosją”³⁶.

Od wstąpienia Słowacji do UE w 2004 roku wszystkie słowackie rządy, bez względu na skład partyjny, przedstawiały dwa główne cele polityki zagranicznej kraju wobec dwóch kluczowych, z perspektywy interesów Słowacji, państw Europy Wschodniej, tj. Ukrainy i Rosji: 1) wysiłki na rzecz rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków z Ukrainą, w tym wsparcie dla jej integracji z UE; 2) rozwój pragma-

³⁴ *Ukrajinský veľvyslanec: Fico rozpráva ako zlý sused*, „Sme”, 5 września 2014 r., www.sme.sk.

³⁵ *Rusko a Ukrajina podpísali dohodu o dodávkach plynu počas zimy*, „Sme”, 30 października 2014 r., <http://ekonomika.sme.sk>.

³⁶ Analiza wyników badań stanowiska słowackiej opinii publicznej wobec kwestii związanych z kryzysem rosyjsko-ukraińskim, przeprowadzonych w 2014 roku przez agencję Focus, zob. A. Duleba, *Kríza na Ukrajine ako impulz pre východnú politiku SR a EÚ*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., Bratislava 2014, <http://www.sfpa.sk>. Zob. więcej A. Duleba, *Východná politika SR v znamení rusko-ukrajinskej krízy*, w: P. Brezáni (red.), *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2014*, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Bratislava 2015, s. 81–100.

tycznych stosunków z Rosją opartych na rozwoju współpracy gospodarczej. Jednoczesna realizacja obydwu celów jest możliwa wyłącznie w sytuacji, kiedy między Rosją a Ukrainą nie ma konfliktu. Rosyjsko-ukraiński kryzys z 2014 roku postawił pod znakiem zapytania trwałość pragmatycznej koncepcji polityki wschodniej Słowacji. Rozwijanie dobrych stosunków z obydwooma kluczowymi państwami Europy Wschodniej nie jest możliwe, jeśli znajdują się one w stanie konfliktu zbrojnego. Słowacka opinia publiczna precyzyjnie odzwierciedla wewnętrzną sprzeczność polityki wschodniej rządu Ficy.

Zamiast podsumowania: perspektywy polityki wschodniej Polski i Słowacji

Główną miarą sukcesu polskiej i słowackiej polityki wschodniej jest miara sukcesu procesu transformacji państw Europy Wschodniej, tj. procesu zbliżenia ich do struktur zachodnich, zarazem zwiększającego bezpieczeństwo Polski i Słowacji. W interesie Warszawy i Bratysławy jest włączenie sąsiedztwa wschodniego do tych samych struktur integracyjnych, których częścią są Polska i Słowacja. W ten sposób zmniejsza się zagrożenie dla bezpieczeństwa – zarówno twardego bezpieczeństwa, które wynika z polityki rewizjonistycznej Rosji, jak i miękkich zagrożeń w postaci niestabilnych instytucji państwowych na Ukrainie i Białorusi. W tym kontekście narzędzia polskiej polityki wschodniej nie były dotychczas wystarczające do osiągnięcia jej celów. Mimo to Polska była w stanie odegrać konstruktywną rolę w trakcie obu rewolucji ukraińskich. Również Słowacja odegrała pozytywną rolę podczas tych rewolucji. Polska i Słowacja są zgodne przy określaniu celów swojej polityki wschodniej, jednak Bratysława podchodzi do nich mniej ambitnie niż Warszawa.

Euroatlantycka integracja Polski, a szczególnie wstąpienie do UE i NATO, w sposób naturalny obniżyła zainteresowanie Polski wschodnim sąsiedztwem. Coraz więcej żywotnych interesów Polski znajduje się na Zachodzie niż na Wschodzie. Ta tendencja będzie się utrzymywała, przede wszystkim w sytuacji pogłębiającego się kryzysu integracji europejskiej, w obliczu trwającej fali migracyjnej z Bliskiego Wschodu, kryzysu w strefie euro, wzrostu sił otwarcie antyeuropejskich w licznych państwach członkowskich Unii czy też w kontekście Brexitu.

Odmienne niż Polska, Słowacja dopiero pod wpływem integracji euroatlantyckiej przekształciła swoją jednoznaczną politykę wschodnią z lat dziewięćdziesiątych, ukierunkowaną głównie na Rosję.

Państwa Partnerstwa Wschodniego, a przede wszystkim sąsiednia Ukraina, stały się centralnymi punktami słowackiej polityki wschodniej dopiero w trakcie procesu akcesyjnego i członkostwa Słowacji w UE. Jednak tak samo jak EU-cen-

tryzm polityki zagranicznej Słowacji spowodował zasadniczą zmianę w jej polityce wschodniej na przełomie lat dziewięćdziesiątych i w pierwszych latach XXI wieku, tak i pogłębianie się zjawisk kryzysowych w integracji europejskiej może w przyszłości doprowadzić do osłabienia zaangażowania się Słowacji w relacje ze wschodnimi sąsiadami. Słowacja jest państwem z małą otwartą gospodarką, która w znacznie większym stopniu niż Polska jest uzależniona od jednolitego rynku UE.

Największym wyzwaniem dla przyszłej polskiej i słowackiej polityki wschodniej jest osłabianie zachodnich instytucji konfrontowanych z coraz bardziej ostentacyjną polityką rewizjonistyczną Rosji, a także z problemami modernizacyjnymi państw Partnerstwa Wschodniego. Zdolność świata zachodniego do stawiania czoła tendencjom rozwojowym w Europie Wschodniej stanie się w najbliższych miesiącach i latach największym wyzwaniem, łączącym politykę wschodnią Polski i Słowacji z ich pozostałymi politykami w ramach UE i NATO. Wyzwanie to jednocześnie stanowi okazję do zacieśnienia współpracy regionalnej V4 i dwustronnej współpracy polsko-słowackiej.

Vladimír Benč – absolwent marketingu i zarządzania na Wydziale Gospodarki Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Bratysławie z siedzibą w Koszycach. Od 2000 r. pracuje w preszowskim oddziale Słowackiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, od 2003 r. kierując tą placówką. Jest kierownikiem programu badawczego „Polityka gospodarcza i rozwojowa”. Od 2007 r. jest zapraszany jako ekspert do Słowacko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej. Zajmuje się problematyką polityki gospodarczej, rozwoju regionalnego i współpracy transgranicznej.

Vladimír Bilčík – studiował na Swarthmore college (B.A.), University of Oxford (M.Phil.) i w Katedrze Politologii Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu im. Komeńskiego (PhD). W Słowackim Towarzystwie Polityki Zagranicznej pracuje od jesieni 1999 r. Jest kierownikiem programu badawczego „Studia europejskie”. Wykłada w Katedrze Politologii Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu im. Komeńskiego. Zajmuje się zagadnieniami polityki europejskiej i polityki zagranicznej Słowacji, funkcjonowania rozszerzonej UE oraz Partnerstwa Wschodniego.

Tomasz Dąborowski – analityk w Zespole Środkowoeuropejskim w Ośrodku Studiów Wschodnich. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (stosunki międzynarodowe). Specjalizuje się w polityce energetycznej państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej.

Alexander Duleba – absolwent nauk społeczno-politycznych na Kijowskim Państwowym Uniwersytecie im. T.G. Szewczenki. Od września 1995 r. pracuje w Słowackim Towarzystwie Polityki Zagranicznej, od maja 2002 r. pełni w nim funkcję dyrektora i zarazem kierownika programu badawczego „Europa Wschodnia”. W 2009 r. uzyskał tytuł docenta na Uniwersytecie im. Komeńskiego w Bratysławie. Od maja 2010 r. wykłada również na Uniwersytecie Preszowskim. Jest autorem, współautorem i redaktorem licznych książek i opracowań oraz wielu artykułów specjalistycznych.

Adam Eberhardt – dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia. Absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim, doktor nauk politycznych. Specjalizuje się w analizie polityki wewnętrznej i zagranicznej państw Europy Wschodniej. Pracował m.in. jako szef biura badań w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych oraz stały korespondent Polskiej Agencji Prasowej

w Moskwie. Przez osiem lat był też wicedyrektorem OSW. Zasiada w Polsko-Rosyjskiej Grupie ds. Trudnych oraz Radzie Programowej Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa.

Mateusz Gniazdowski – wicedyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (Instytut Nauk Politycznych) i studiów doktorskich (PhD) w Instytucie Nauk Politycznych Słowackiej Akademii Nauk. W latach 2004–2010 pracował w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Pełni funkcję przewodniczącego Rady Programowej Forum Polsko-Czeskiego, jest członkiem Polsko-Słowackiej Komisji Nauk Humanistycznych i współkoordynatorem konsorcjum *Think Visegrad*.

Samuel Goda – absolwent Wydziału Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu im. Mateja Bela. Wykłada na Wydziale Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Bratysławie. Od września 2013 r. pracuje w Słowackim Towarzystwie Polityki Zagranicznej, gdzie kieruje programem badawczym „Bezpieczeństwo międzynarodowe”. Zajmuje się problematyką (zamrożonych) konfliktów na obszarze euroatlantyckim i euroazjatyckim, OBWE, NATO, polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE, a także klasycznymi i nowymi postawami wobec bezpieczeństwa i pomocy rozwojowej.

Jakub Groszkowski – kierownik Zespołu Środkowoeuropejskiego w Ośrodku Studiów Wschodnich. Studiował nauki polityczne i slawistykę na Uniwersytecie Warszawskim oraz na Uniwersytecie Mateja Bela na Słowacji. Od 2009 r. pracuje w OSW. Specjalizuje się w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw Europy Środkowej.

Monika Olech – absolwent Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Pradze. Pracowała w Wydziale Ekonomiczno-Handlowym Ambasady RP w Pradze (1996–2002) i kierowała pionem ekonomicznym Ambasady RP w Bratysławie (2007–2012). Obecnie pracuje w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie.

Tomáš Strážay – absolwent dziennikarstwa i politologii na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu im. Komeńskiego w Bratysławie. Studia doktoranckie odbył w Graduate School for Social Research w Warszawie. Pracuje w Słowackim Towarzystwie Polityki Zagranicznej, gdzie prowadzi program „Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia”. Współzałożyciel platformy think tanków wyszehradzkich *Think Visegrad* i jeden z redaktorów kwartalnika *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*.