

Rozdział 3

Umowa CEFTA jako forma integracji regionalnej państw Europy Środkowej i Wschodniej

3.1. Determinanty integracji gospodarczej krajów Europy Środkowej i Wschodniej

Pierwsze próby integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej zrodziły się już po I wojnie światowej. Głównym celem było wówczas utworzenie zapory dla przeniesienia rewolucji bolszewickiej z Rosji do Europy Zachodniej. Jednym z wariantów ówczesnych koncepcji był federalizm J. Piłsudskiego. Do planów tych nawiązywał także J. Beck w swych koncepcjach „trzeciej Europy”¹. W okresie międzywojennym wysunięto też kilka innych propozycji integracji gospodarczej Europy Środkowej i Południowej (m.in. współpracy państw sukcesyjnych byłej monarchii habsburskiej, bloku Małej Ententy z udziałem Austrii, Węgier i Polski, federacji państw bałtyckich)². Najbardziej znana była inicjatywa E. Beneša i W. Sikorskiego z października 1939 r., zmierzająca do utworzenia konfederacji polsko-czechosłowackiej³.

Po zakończeniu II wojny światowej ponownie wysuwano różne koncepcje współpracy państw tego regionu Europy. Najsilniej ujawniły się dążenia do

¹ Por.: W. Balcerak, *Koncepcje integracyjne w polskiej polityce zagranicznej (1918–1939)*, „Dzieje Najnowsze” 1970, nr 1; M. Dziewanowski, *Joseph Piłsudski. An European Federalist*, Stanford 1969.

² Szerzej zob.: J. Skodlarski, *Integracja sąsiedzka w Europie Centralnej. Przeszłość i teraźniejszość*, Absolwent, Łódź 1977, s. 7–9.

³ Szerzej na ten temat zob.: T.A. Szumowski, *Koncepcje rozwoju stosunków polsko-czechosłowackich w emigracyjnej myśli politycznej*, „Przegląd Historyczny” 1976, nr 3, s. 401; J. Skodlarski, *Próby integracji Polski i Czechosłowacji*, [w:] *Integracja europejska. Podręcznik*, A. Marszałek (red.), Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 373–374.

zorganizowania federacji polsko-naddunajskiej (w jej skład miała wejść Polska, Czechosłowacja, Austria, Węgry i Rumunia) oraz bałkańskiej (Albania, Bułgaria, Grecja, Jugosławia i Turcja)⁴. Poszczególne koncepcje nie doczekały się jednak pełnej realizacji. Część z nich spotkała się ze sprzeciwem J. Stalina i zrezygnowano z nich już we wstępnej fazie, inne próbowano wdrażać tylko w niektórych fragmentach⁵. W ramach RWPG nie była możliwa integracja, nawet w układach dwu- lub trójstronnych. Władze b. ZSRR zwracały uwagę, by idea związków sąsiedzkich nie mogła się odrodzić.

Jeszcze podczas istnienia RWPG wysuwano nieśmiałe propozycje współpracy poza nią. Węgrzy wyszli z inicjatywą powołania tzw. małej RWPG, która miała być organizacją zrzeszającą kraje środkowoeuropejskie, ale bez ZSRR. Pomysł ten spotkał się jednak ze zdecydowanym oporem Moskwy. W latach 1990–1991, kiedy RWPG ostatecznie straciła rację bytu, próbowano jeszcze powołać do życia Międzynarodową Organizację Współpracy Gospodarczej, która miałaby zastąpić niewydolne RWPG⁶.

Przemiany systemowe zapoczątkowane w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w 1989 r. stały się impulsem dla przewartościowań sensu istnienia i roli dotychczasowych struktur bloku wschodniego. Najpierw rozwiązano Układ Warszawski (1.07.1990 r.), a następnie RWPG (28.06.1991 r.)⁷. Wyzwolenie spod hegemonii ZSRR pozwoliło Polsce i innym krajom członkowskim dawnej RWPG na suwerenny wybór partnerów. W celu zagwarantowania nieodwracalności przemian transformacji ustrojowej i gospodarczej państwa te podjęły dwa kierunki działań w polityce zagranicznej. Na pierwszym planie znalazło się dążenie do członkostwa w strukturach Zachodu (WE, NATO, GATT/WTO, OECD). Działania w tym zakresie w istotnym stopniu były związane z zakresem i tempem przemian gospodarczych, poziomem rozwoju i stopniem zainteresowania państw WE i NATO rozszerzeniem o tę część Europy. Drugim kierunkiem było tworzenie podstaw ściślejszej współpracy w regionie.

Jak już wykazano w rozdziale 2, kraje EŚW nie rozpoczęły reform rynkowych równocześnie, przy czym ustalenie dokładnego momentu startu transformacji jest kwestią dość umowną. Na ogół przyjmuje się rok 1990 jako pierwszy rok przemian w krajach Europy Środkowej⁸.

⁴ Zob. E. Beneš, *The Organization of Post-war Europe*, New York 1942, s. 227; H. Ripka, *A Federation of Central Europe*, New York 1953, s. 25–32; J. Skodlarski, *Integracja sąsiedzka w Europie Centralnej...*, op.cit., s. 29–34.

⁵ J. Skodlarski, *Próby integracji Polski i Czechosłowacji...* op.cit., s. 380.

⁶ Szerzej zob.: S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*, Dialog, Warszawa 1999, s. 160; F. Gołembski., *Grupa Wyszehradzka – próba realizacji koncepcji wielostronnej współpracy w Europie Środkowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 59–60.

⁷ Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2003, s. 451–455.

⁸ *Nowa Europa – Raport z transformacji*, (red.) D. Rosati, Instytut Wschodni, Warszawa 2002, s. 66.

Zarysowane w rozdziale 2 warunki startu potwierdzają tezę o niezwykłości zmian, które zapoczątkowano na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w krajach postsocjalistycznych. Istotną cechą tych zmian jest **niezwykle szeroki zakres niezbędnych przeobrażeń** w gospodarce⁹.

Chociaż warunki dla rozwoju procesów integracji obejmujących cały region nie były sprzyjające, poszczególne kraje wykazywały większe lub mniejsze zainteresowanie wzajemną współpracą¹⁰. Wydaje się, iż do najważniejszych czynników sprzyjających procesom integracji regionalnej w Europie Środkowej i Wschodniej zaliczyć można:

- konieczność rozwiązywania podobnych problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych wynikających z rozpoczęcia procesów transformacji (kraje regionu nie mogły korzystać z żadnych wzorców i można było opierać się tylko na doświadczeniach sąsiadów),
- konieczność spełnienia tych samych kryteriów uczestnictwa w strukturach Europy Zachodniej, zwłaszcza we Wspólnotach Europejskich (występując wspólnie można było bardziej przekonująco uzasadnić swoje stanowiska i oczekiwania),
- tendencje do całościowego postrzegania regionu przez państwa zachodnie, zwłaszcza USA i WE (oczekiwano, że kraje regionu podejmować będą inicjatywy integracyjne sprzyjające ich stabilizacji gospodarczej i politycznej oraz przygotowaniu do uczestnictwa w strukturach międzynarodowych),
- chęć wzmocnienia pozycji wobec Rosji (utrata wpływów w byłych państwach satelickich ZSRR traktowano w Rosji jako zagrożenie jej interesów i wywierano różne naciski, by te wpływy utrzymać),
- konieczność przeciwstawienia się wspólnym zagrożeniom (niektóre z nich, np. przestępczość zorganizowana, nielegalna imigracja, zanieczyszczenie środowiska, konflikty etniczne ujawniły się na niespotykaną wcześniej skalę).

Nie wszystkie okoliczności sprzyjały jednak integracji państw EŚW. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku występowały również takie, które te procesy utrudniały. Wydaje się, iż najważniejsze z nich to¹¹:

- zacofanie gospodarcze i niski poziom dochodu narodowego (obniżało to atrakcyjność partnera, poszczególne kraje mogły niewiele sobie zaoferować, możliwości wzajemnego handlu były ograniczone),

⁹ Por. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój – ekonomia wolnego rynku*, op.cit., s. 318–322.

¹⁰ E. Stadtmüller, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Antoszewski i R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 205–217; J. Świerkocki, *Integracja środkowoeuropejska*, [w:] *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, (red.) A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004, s. 428–443.

¹¹ J. Świerkocki, *Integracja środkowoeuropejska*, op.cit., s. 429–430.

- brak kapitałów i nowoczesnych technologii (dominującym zjawiskiem była więc rywalizacja, a nie współpraca),
- odziedziczona po okresie realnego socjalizmu zbliżona struktura gospodarek,
- brak zaufania do rzeczywistych intencji partnera (wynikało to z doświadczeń najnowszej historii oraz z ambicji politycznych dotyczących przywództwa w regionie),
- zadawnione antagonizmy narodowościowe, wzmocnione niskim poziomem cywilizacyjnym i kulturowym (najbardziej dramatyczny wyraz znalazło to w wojnach na Bałkanach).

Uwzględniając powyższe warunki, staje się zrozumiałym, dlaczego proces integracji regionalnej w EŚW przybierał w latach dziewięćdziesiątych XX wieku różne formy organizacyjne, charakteryzując się zarazem zróżnicowanym tempem i zakresem. W początkowym okresie transformacji inicjatywy w tym zakresie ograniczały się do najbliższych sąsiadów. W listopadzie 1989 r. Włochy, Austria, Jugosławia i Węgry powołały tzw. Quadragonale¹². Czechosłowacja, Polska i Węgry powołały w lutym 1991 r. Grupę Wyszehradzką, a w grudniu 1992 r. podpisano Środkowoeuropejską Umowę o Wolnym Handlu – CEFTA. Kraje bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia utworzyły we wrześniu 1993 r. Bałtycką Strefę Wolnego Handlu. Po rozpadzie ZSRR w grudniu 1991 r. utworzono Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP)¹³.

W następnych latach niektóre z tych porozumień (CEFTA i Quadragonale) wraz z przystępowaniem do nich nowych krajów straciły swój dotychczasowy charakter. Stworzyło to też szansę nawiązania bliższej współpracy gospodarczej pomiędzy państwami EŚW. Dotyczyło to zwłaszcza krajów Europy Środkowej oraz państw bałtyckich. W tych państwach tempo przemian ekonomicznych i postęp demokratyzacji były najszybsze.

3.2. Geneza Umowy CEFTA

Proces radykalnej przebudowy mechanizmów gospodarczych w poszczególnych krajach Europy Środkowej wymagał istotnej zmiany ich dotychczasowych powiązań gospodarczych. Załamanie współpracy gospodarczej oraz pojawiające

¹² Quadragonale była pierwszą próbą integracji w regionie podjętą po rozpoczęciu przemian ustrojowych. Jej założycielami byli przedstawiciele EFTA (Austria), EWG (Włochy) oraz państw Europy Środkowej (Węgry, Jugosławia). Organizacja ta po przystąpieniu Czechosłowacji (1990 r.) zmieniła nazwę na Pentagonale, a po przystąpieniu Polski (1991 r.) – na Heksagonale. Po przyjęciu Słowenii i Chorwacji zmieniono jej nazwę na Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE). W następnych latach do IŚE przystąpiły jeszcze: Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Albania, Białoruś, Bułgaria, Rumunia, Ukraina i Mołdowa (por.: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2005, s. 366–367; G. Bernatowicz, *Od Pentagonalne do Heksagonale*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 12, s. 22–40).

¹³ J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków...*, op.cit., s. 454.

się oznaki narastającej konkurencji pomiędzy krajami regionu skłoniły władze Czechosłowacji, Polski i Węgier do dialogu na temat powrotu do historycznie już doświadczonej współpracy zarówno politycznej, jak i gospodarczej¹⁴.

Analizując podjęte wówczas działania w procesie wzajemnego zbliżania, wyróżnić można cztery etapy:

- etap pierwszy – przełamanie niechęci do wzajemnej współpracy (rozpoczęty podczas spotkania na najwyższym szczeblu w Bratysławie w dniu 9 kwietnia 1990 r.),
- etap drugi – podjęcie pierwszych wspólnych decyzji (zapoczątkowany spotkaniem na najwyższym szczeblu w Budapeszcie i Wyszehradzie w dniach 12–15 lutego 1991 r. i podpisaniem Deklaracji Wyszehradzkiej),
- etap trzeci – pierwsze postanowienia w odniesieniu do liberalizacji handlu wzajemnego (otwierają go decyzje przyjęte na kolejnym spotkaniu szefów państw i rządów w Krakowie i podpisanie 6 października 1991 r. „Deklaracji Krakowskiej”),
- etap czwarty – negocjacje (rozpoczęte w styczniu 1992 r.) i podpisanie 21 grudnia 1992 przez ministrów ds. gospodarki i handlu zagranicznego czterech krajów Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA – Central European Free Trade Agreement).

3.2.1. Przełamanie niechęci do wzajemnej współpracy

Wybrane w latach 1989–1990 demokratyczne rządy w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech przy ustalaniu nowej polityki zagranicznej na pierwszym miejscu stawiały konieczność wykorzystania możliwości integracji z Zachodem i jako priorytetowe kierunki działań dostrzegały zacieśnienie współpracy przede wszystkim z EWG i EFTA. W okresie tym niedostrzegane były natomiast niemal całkowicie możliwości zacieśnienia współpracy wzajemnej jako czynnika mogącego ułatwić przełamywanie określonych barier rozwojowych. Wynikało to w dużej mierze z niskiego udziału obrotów wzajemnych w obrotach globalnych, konkurencyjnych w znacznym zakresie struktur gospodarczych, rywalizujących działań na zewnątrz (rynek zachodni, rynek wschodni), czy też nałożenia się jednokowych faz rozwoju gospodarczego (kryzys). Stopniowo jednak trzy państwa zaczęły zacieśniać współpracę wzajemną wraz z nadaniem jej nowych instytucjonalnych form¹⁵.

¹⁴ Por.: M. Perczyński, *Współpraca subregionalna w ramach CEFTA a perspektywy integracji z Unią Europejską*, [w:] *CEFTA a integracja ekonomiczna w Europie*, op.cit., s. 105–108.

¹⁵ Por. J. Rutkowski, *Instytucjonalne podstawy współpracy regionalnej krajów Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] P. Bożyk (red.), *CEFTA a integracja ekonomiczna w Europie*, SGH, Warszawa 1996, s. 55–58.

Pierwsze rozmowy na temat współpracy Czechosłowacji, Węgier i Polski odbyły się podczas wizyty premiera T. Mazowieckiego w Pradze 22 stycznia 1990 r. Trzy dni później prezydent V. Havel przemawiał w Polsce do przedstawicieli obu izb Parlamentu, podkreślając konieczność skoordynowania działań państw Europy Środkowo-Wschodniej w celu rozpoczęcia integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi oraz wypełnienia politycznej próżni, która powstała po rozpadzie poprzedniego systemu. W rozmowach z T. Mazowieckim wskazywał także na możliwość utworzenia w przyszłości polsko-czechosłowackiej unii celnej¹⁶.

Prezydent V. Havel zaproponował również zorganizowanie spotkania w Bratysławie przedstawicieli Polski, Czechosłowacji i Węgier na najwyższym szczeblu. Odbyło się ono 9 kwietnia 1990 r. Ocenia się, iż było ono początkiem procesu tworzenia podstaw i nowych form współpracy politycznej i gospodarczej. Dokonano wówczas wymiany poglądów oraz przyjęto „Deklarację o celowości dalszej współpracy”. Deklarację tę postrzegano jako formę zademonstrowania bardzo ogólnie ujętej woli współpracy regionalnej¹⁷. Najbardziej aktywna w czasie spotkania była delegacja Polski. Premier T. Mazowiecki zaproponował wówczas stworzenie systemu trwałych konsultacji dla rozwiązywania drażliwych i trudnych spraw. Pomimo ogólnego zainteresowania współpracą pomysł ten nie został od razu przyjęty. Na przeszkodzie podjęcia szybkiej integracji trzech państw stało jeszcze wiele nierozwiązanych problemów¹⁸.

W tym okresie w zasadzie jedynie Polska w sposób aktywny postulowała wyjście w sferze współpracy gospodarczej poza ogólne deklaracje i wypracowanie konkretnych, nowych form współpracy regionalnej. Polscy eksperci przygotowali projekt umowy w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Polską a Węgrami. Został on przedstawiony partnerowi już w listopadzie 1990 r. Wkrótce Węgrzy odpowiedzieli pozytywnie na tę propozycję¹⁹.

3.2.2. Pierwsze wspólne decyzje

Zastój w podejmowaniu zdecydowanych działań zmierzających do zacieśnienia stosunków pomiędzy trzema krajami, jaki zaistniał w roku 1990, został przeła-

¹⁶ R. Zięba, „Nowy regionalizm” w Europie a Polska, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 28.

¹⁷ J. Rutkowski, *Instytucjonalne podstawy współpracy...*, op.cit., s. 55–58.

¹⁸ A. Grajewski, *Udział Polski w ugrupowaniach regionalnych w Europie Środkowej. Trójkąt Wyszehradzki*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1991, PISM, Warszawa 1993, s. 99–100.

¹⁹ Szerzej zob.: J. Rutkowski, *Pięć lat funkcjonowania CEFTA: stan rzeczywisty i potencjalne możliwości*, [w:] *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, Bożyk P. (red.), SGH, Warszawa 1999, s. 20–21.

many już na początku kolejnego roku. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Budapeszcie 21 stycznia 1991 roku zakończono prace nad przygotowaniem „Deklaracji o zasadach współpracy Polski, Czechosłowacji i Węgier”²⁰.

W dniach 12–15 luty 1991 r. w Budapeszcie i Wyszehradzie odbył się szczyt przywódców tych państw (delegacji polskiej przewodniczył prezydent L. Wałęsa, czechosłowackiej – prezydent V. Havel, a węgierskiej – premier J. Antall). Rozmowy podczas tego szczytu odbywały się już w zupełnie innej atmosferze niż przed rokiem. Wszystkie państwa, wobec zmieniających się warunków w Europie, podkreślały konieczność jak najszybszego podjęcia współpracy. Za niezbędną uznano koordynację działań tych trzech państw w celu ostatecznego rozwiązania Układu Warszawskiego oraz RWPG²¹. Okazało się również, że integracja ze Wspólnotami Europejskimi wymaga współdziałania, a nie jak wcześniej sądziły Czechosłowacja i Węgry podejmowania samodzielnych kroków. Spotkanie to zakończyło się podpisaniem 15 lutego 1991 roku przez prezydentów Polski i Czechosłowacji oraz premiera Węgier „Deklaracji o współpracy w dążeniu do integracji europejskiej”²². Od tego momentu dla trzech współpracujących krajów zaczęto używać określenia „Trójkąt Wyszehradzki” lub kraje „Grupy Wyszehradzkiej”²³.

W Deklaracji tej podkreślono, że podobna sytuacja trzech państw, ukształtowana przez ostatnie dziesięciolecia, stawia przed nimi zbieżne cele. Do najważniejszych z nich zaliczono:

- „pełne przywrócenie niezależności państwowej, demokracji i wolności,
- likwidację wszystkich istniejących społecznych, gospodarczych i duchowych przejawów systemu totalitarnego,

²⁰ R. Zięba, *Nowy regionalizm...*, op.cit., s. 28–29.

²¹ Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej została ostatecznie rozwiązana 28 czerwca 1991 r., kiedy to na posiedzeniu w Budapeszcie podpisano specjalny protokół. Układ Warszawski przestał natomiast istnieć z dniem 1 lipca tego samego roku (por. S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie*, op.cit., s. 160; „Zbiór Dokumentów”, 1992, nr 1, s. 231–233).

²² A. Grajewski, *Udział Polski w...*, op.cit., s. 102–103.

²³ To, że spotkanie przywódców Polski, Węgier i Czechosłowacji, które dało początek kształtowaniu się nowych form współpracy, odbyło się w Wyszehradzie traktuje się jako coś więcej niż tylko symbol. Tam bowiem w 1335 r. spotkali się ich wielcy poprzednicy: królowie Polski – Kazimierz Wielki, Czech – Jan Luksemburski i Węgier – Karol Robert po to, ażeby wspólnie przeciwstawić się zagrożeniom ówczesnej epoki. Nawiązując do tych doświadczeń, uczestnicy spotkania Wyszehradzkiego w 1991 r. Lech Wałęsa, Vaclav Havel i Jozsef Antall oświadczyli, że „jest ich pragnieniem i wolą, by odważnie zmierzyć się ze stojącymi przed nimi zadaniami, opierając wysiłki na wspólnym, historycznym dziedzictwie, zgodnie z tradycyjnymi wartościami i głównymi procesami rozwoju europejskiego, by uczynić wszystko dla pokoju, bezpieczeństwa i pomysłowości narodów Polski, Czechosłowacji i Węgier (por.: R. Nowakowski, *Trójkąt Wyszehradzki*, „Materiały i Dokumenty BSE”, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992; J. Flitzmaurice, *Politics and government in the Visegrad countries: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*. St. Martin’s Press, New York 1998, s. 182–184).

- budowę demokracji parlamentarnej, nowoczesnego państwa prawa, poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności,
- stworzenie nowoczesnej gospodarki rynkowej,
- włączenie się w pełnym zakresie w europejski system polityczny i gospodarczy oraz system bezpieczeństwa i prawodawstwa²⁴.

Chociaż nadal nie akceptowano idei wzajemnej integracji opartej na tworzeniu formalnych struktur, sygnatariusze Deklaracji potwierdzili, że osiągnięcie zamierzonych celów będzie bardziej prawdopodobne, gdy wysiłki tych państw zostaną skoordynowane. Wg nich podstawę dla „intensywnego rozwoju współpracy zapewniają podobne w swym charakterze i znaczące zmiany zachodzące w tych państwach, tradycyjny, ukształtowany historycznie system ich wzajemnych kontaktów, dziedzictwo kulturalne i duchowe oraz wspólne korzenie tradycji religijnych²⁵. W Deklaracji określono podstawowe kroki zmierzające do działania na rzecz wspólnych interesów. Wyrażono wolę koordynacji współpracy z instytucjami europejskimi, konsultacji w kwestiach bezpieczeństwa, kooperacji w kontaktach pozarządowych, rozwijanie stosunków gospodarczych, integrację ekonomiczną i ekologiczną. Określono także, że współpraca pomiędzy trzema państwami realizowana będzie poprzez spotkania i konsultacje przeprowadzane na różnych szczeblach i w różnych formach. Zabrakło jednak proponowanej przez Polskę instytucjonalizacji współpracy, która miałaby przybrać formę tematycznych komisji trójstronnych.

Wyniki spotkania w Wyszehradzie wskazują, że przedstawiciele tych krajów widzieli przede wszystkim potrzebę koordynacji polityki bezpieczeństwa oraz integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Pomimo rozwiniętych stosunków politycznych i zacieśniającej się współpracy pomiędzy trzema sąsiadami, brakowało początkowo postępu w innych dziedzinach: gospodarczej, kulturalnej, informacji, kontaktów międzyludzkich itp.²⁶. Dopiero spotkanie konsultacyjne w Warszawie, które odbyło się w dniach 27–28 maja 1991 roku zaowocowało pierwszymi decyzjami w sprawach gospodarczych. Ustalono na nim, że należy zawrzeć traktat o strefie wolnego handlu, przyjęto dokumenty o przekształcaniach ekonomicznych, o współdziałaniu przy konwersji przemysłu zbrojeniowego oraz o współpracy kulturalnej i w dziedzinie informacji²⁷.

²⁴ Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalcyjnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, Wyszehrad, 15.02.1991, (Zob.: *Dokumenty europejskie*, t. II, Morpol, Lublin 1999, s. 133–135).

²⁵ Por. P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, A. Marszałek, Toruń 1995, s. 12–13.

²⁶ R. Zięba, *Nowy regionalizm...*, op.cit., s. 29–30.

²⁷ A. Grajewski, *Udział Polski w...*, op.cit., s. 103–104.

3.2.3. Pierwsze postanowienia w zakresie liberalizacji handlu wzajemnego

Przełomowe znaczenie w inicjowaniu współpracy gospodarczej miało kolejne spotkanie na szczycie, które odbyło się w Krakowie 6 października 1991 roku. Do tego czasu najważniejsze cele sformułowane w „Deklaracji Wyszehradzkiej” już w znacznej mierze osiągnięto. Rozwiązano Układ Warszawski oraz RWPG. ZSRR wycofał swe wojska z Węgier i Czechosłowacji i rozpoczął ich wycofywanie z Polski. Do Rady Europy przyjęto Węgry i Czechosłowację, a w trakcie finalizowania znajdowało się członkostwo Polski²⁸.

Na przebieg tego spotkania miały też istotny wpływ dwa wydarzenia zewnętrzne. Były to: próba zamachu stanu w ZSRR, która przyspieszyła jego rozpad, oraz wybuch krwawego konfliktu na terenach byłej Jugosławii²⁹. Wydarzenia te uświadomiły państwom Trójkąta Wyszehradzkiego słabość dotychczasowych gwarancji i skutki braku odpowiedniego systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Bezpośredniego zagrożenia doświadczyły wówczas Węgry – ich terytorium stało się obiektem ataków federalnej armii jugosłowiańskiej. Wszystkie kraje pod wpływem tych wydarzeń opowiedziały się za włączeniem państw Trójkąta do struktur NATO.

Rezultatem spotkania w Krakowie było podpisanie przez L. Wałęsę, V. Havla oraz J. Antalla „Deklaracji Krakowskiej”. W tym dokumencie wskazywano na zasadniczy cel współdziałania, którym było włączenie się w pełnym zakresie w europejski system polityczny, gospodarczy i prawny oraz system bezpieczeństwa. Problematyka ekonomiczna została wyeksponowana na równi z polityczną, jako istotny element różnych form współpracy regionalnej³⁰. Na podkreślenie zasługuje przede wszystkim to, iż po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie trzy kraje (Polska, Węgry, Czechosłowacja) zadeklarowały wolę zawarcia umów o wzajemnej liberalizacji handlu tak szybko, jak to możliwe³¹. Rangę tak jednoznacznej deklaracji w znacznej mierze pomniejszało podkreślenie, że wszystkie kraje za pierwszoplanowe uznają stowarzyszenie ze Wspólno-

²⁸ P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka...*, op.cit., s. 13.

²⁹ B. Góralczyk, *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, „Studia i Materiały” 1999, nr 4, s. 5–6.

³⁰ *Deklaracja Krakowska „Państw Trójkąta”* Kraków, 6 października 1991 r. (dokument dostępny w Internecie: <http://www.zbiordokumentow.pl/1991/4/13.html>).

³¹ Wynikiem szczytu w Krakowie było również podpisanie dwóch układów dwustronnych: między Polską i Czechosłowacją o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjaznej współpracy oraz między Polską i Węgrami o przyjacielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy. Pomimo oczekiwań nie podpisano jednak podobnego układu pomiędzy Czechosłowacją a Węgrami (por.: F. Gołębski, A. Kupich, *Grupa Wyszehradzka*, [w:] *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002, s. 190).

tami Europejskimi. Oznaczało to, że współpraca regionalna była już wówczas postrzegana jako dodatkowy element mający ułatwić integrację krajów Europy Środkowej ze Wspólnotami³².

Zgodnie z ustaleniami z Krakowa wkrótce podjęto kroki zmierzające do usuwania barier we wzajemnym handlu. Na spotkaniu ministrów gospodarki i handlu zagranicznego, które odbyło się w Warszawie 30 października 1991 roku, podpisano dokument „Pro Memoria”. Zdecydowano wówczas o rozpoczęciu formalnych negocjacji porozumienia o liberalizacji wzajemnego handlu, przyjmując podstawowe zasady oraz wstępne jego założenia i warunki. Do najważniejszych z nich zaliczono³³:

- objęcie trójstronną umową o utworzeniu strefy wolnego handlu wszystkich grup wyrobów przemysłowych i rolno-spożywczych,
- stopniową likwidację takich barier handlowych, jak: cła, ograniczenia ilościowe i środki o ekwiwalentnym wpływie na import lub eksport, opłaty fiskalne, opłaty eksportowe, podatki wewnętrzne o dyskryminacyjnym wpływie na handel,
- uznanie za modelowe rozwiązanie dla umowy trójstronnej Układów Stowarzyszeniowych Polski, Węgier i Czechosłowacji z krajami WE, przy zastosowaniu zasady symetrii i ekwiwalentności wzajemnych korzyści,
- przyjęcie okresu dochodzenia do pełnej liberalizacji wzajemnego handlu na 8–10 lat.

Pod koniec 1991 r. miały miejsce dodatkowo dwa wydarzenia istotne dla państw Trójkąta Wyszehradzkiego. Pierwszym było uwięźnienie sukcesem starych Polski, Czechosłowacji i Węgier o stowarzyszenie z WE (umowy stowarzyszeniowe podpisano 16 grudnia), co otworzyło przed nimi perspektywę pełnoprawnego członkostwa. Drugim był rozpad w grudniu 1991 r. ZSRR i powołanie na jego bazie Wspólnoty Niepodległych Państw. Potwierdziły one, że stabilizacja sytuacji w Europie Środkowej może zapewnić wielostronną współpracę w skali całego regionu³⁴.

3.2.4. Negocjacje i podpisanie Umowy (styczeń–grudzień 1992)

Od początku 1992 r. prowadzono w grupach ekspertów intensywne negocjacje porozumienia o liberalizacji handlu wzajemnego pomiędzy krajami Grupy Wy-

³² Por.: J. Rutkowski, *Pięć lat funkcjonowania CEFTA...*, op.cit., s. 20–21.

³³ *Polski handel zagraniczny w 1993 r.*, IKiC HZ, Warszawa 1994, s. 244–245; K. Żukrowska, *Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu*, [w:] *Europejskie struktury współpracy*, MSZ, Warszawa 2002, s. 201–208.

³⁴ Zob.: S. Bieleń, *Demokratyzacja stosunków sąsiedzkich państw Europy Środkowo-Wschodniej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 5, s. 22–23.

szehradzkiej. Jednym z ważniejszych problemów negocjacyjnych było odpowiednie uzgodnienie zapisów gwarantujących ekwiwalentność i symetrię wzajemnych korzyści. Wymagało to dokładnej analizy instrumentów regulacji obrotów handlu zagranicznego obowiązujących w poszczególnych krajach, gdyż stopień wzajemnego otwierania się rynków (by zagwarantować symetrię i równowagę korzyści) wiązał się nie tylko z redukcją stawek celnych, ale również z liberalizacją stosowanych instrumentów para- i pozataryfowych. Ostatecznie uzgodnienie jednolitego tekstu umowy wraz z kompletem list koncesji towarowych nastąpiło na początku grudnia 1992 r.³⁵.

W trakcie negocjacji przedstawiciele strony polskiej podkreślali bardzo mocno, że niewskazaniem byłoby, aby w świetle postępującego stowarzyszenia z WE współpraca krajów Europy Środkowej rozwijała się w gorszych warunkach, natrafiając na różnego rodzaju bariery celne, ograniczenia pozataryfowe i administracyjne.

Okazało się jednak, że zarówno Węgry, jak i Czechosłowacja gotowe były do liberalizacji, która de facto stanowić mogła co najwyżej powtórzenie ich ścieżek liberalizacji uzgodnionych z krajami WE. Mało imponujący był również ośmioletni okres dochodzenia do pełnej liberalizacji. Dotyczyło to towarów przemysłowych, gdyż rolnictwo w Umowie CEFTA zostało potraktowane w sposób szczególny. Artykuły rolno-spożywcze nie zostały objęte, tak jak przemysłowe, ogólnymi mechanizmami liberalizującymi prowadzącymi do całkowitego zniesienia ceł, środków pozataryfowych i ograniczeń ilościowych. Zachowano również możliwość prowadzenia w pełni autonomicznej polityki rolnej, co oznaczało swobodę wprowadzania nowych środków ochronnych³⁶.

Jednym z powodów powściągliwości ekspertów rolnych była ówczesna sytuacja na rodzimych rynkach żywnościowych wszystkich trzech krajów. Dwa z nich – Węgry i Polska – były eksporterami żywności netto. Również Czechosłowacja spodziewała się wkrótce niemałych nadwyżek żywności, w dodatku trudnych do wyeksportowania bez wysokich subwencji. Dlatego też rząd Czechosłowacji usiłował ograniczyć je, zamierzając odłogować pewną część ziemi, jak dotąd użytkowanej rolniczo. Uważano wówczas również, że nadwyżki żywności będą we wszystkich negocjujących Umowę krajach rosły. Przewidywano bowiem, że wewnętrzny popyt na artykuły rolnicze będzie utrzymywał się w ciągu najbliższych paru lat we wszystkich państwach strefy na niezmiennym w zasadzie poziomie, natomiast podaż będzie rosła. Taka sytuacja w sposób oczywisty nie sprzyjała szerokiemu otwarciu krajowych rynków artykułów

³⁵ Por.: J. Rutkowski, *Instytucjonalne podstawy współpracy krajów Grupy Wyszehradzkiej*, op.cit., s. 57.

³⁶ Por.: J. Rutkowski, *Pięć lat funkcjonowania CEFTA...*, op.cit., s. 21–22; J. Rowiński, *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, op.cit., s. 28–45.

rolniczych oraz tworzeniu strefy wolnego handlu obejmującej gospodarkę żywnościową. Wprawdzie Węgry i Polska były zainteresowane wzrostem eksportu towarów żywnościowych, ale nie za cenę otwierania swoich rynków wewnętrznych. Ryzykowne w przypadku państw „Trójkąta” było wzajemne otwarcie rynków towarów rolno-spożywczych, ponieważ we wszystkich występowały nadwyżki tych samych artykułów (m.in. drobiu, mięsa, wieprzowiny, jaj i masła). Batalia konkurencyjna była więc zacięta i każda ze stron bała się, że znaczne otwarcie rynków rolnych dla wyrobów rolno-spożywczych pozostałych krajów członkowskich strefy mogłoby wyrzucić fatalny wpływ na wewnętrzną gospodarkę żywnościową³⁷.

Jak wykazano w rozdziale 1, zgodnie z teorią integracji otwarcie rynków pociąga za sobą korzyści dla gospodarek konkurencyjnych (znaczący jest wtedy efekt kreacji handlu, szczególnie wówczas, gdy następuje wzrost specjalizacji wewnątrzgałęziowej; wtedy dokonuje się zmiana lokalizacji produkcji zgodna z zasadą minimalizacji kosztów, co zgodnie z teorią dobrobytu oznacza korzyści ogólnospołeczne), a nie komplementarnych (wówczas wzrost wzajemnego handlu wynika z efektu przesunięcia, polegającego na zastąpieniu droższym towarem, wytwarzanym przez kooperanta z organizacji integracyjnej, tańszego produktu, sprowadzanego z kraju pozostającego poza ugrupowaniem integracyjnym; towar droższy jest bowiem dla importera „tańszy” ze względu na różnice w ochronie celnej). Poglądu tego jednak dość często nie podzielali politycy, decydujący o kształcie postaci umów gospodarczych. Podobnie było też podczas negocjacji porozumienia CEFTA³⁸.

Kolejną, równie istotną przyczyną była konieczność restrukturyzacji tych segmentów rolnictwa, które jako rezultaty gospodarki centralnie planowanej nie miały szans dostosować się do kształtującej się gospodarki rynkowej. Na Węgrzech i w Czechosłowacji konieczna była prywatyzacja co najmniej części gospodarki rolnej, znajdującej się pod zarządem państwa. Korekt wymagała również własność „spółdzielcza” w rolnictwie. Także Polska transformowała swe państwowe gospodarstwa rolne. Procesy te przebiegały w poszczególnych krajach w sposób niejednorodny, najradykałniej w Polsce (Węgry i Czechosłowacja nie zdecydowały się na „rozbitcie” większości gospodarstw wielkoobszarowych). Było jednak bezdyskusyjne, że niezależnie od przyjętego projektu przekształceń, powinien być on prowadzony w możliwie sprzyjających warunkach ekonomicznych. Otwarcie wewnętrznych rynków produktów żywnościowych mogłoby dodatkowo skomplikować i tak złożony proces przekształceń, grożąc możliwością występowania jeszcze silniejszych zaburzeń rynkowych³⁹.

³⁷ J. Rowiński, *Środkowoeuropejska umowa o strefie wolnego handlu (problemy polskiej gospodarki żywnościowej)*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998, s. 4.

³⁸ *Rola CEFTA w integrującej...*, op.cit., s. 29.

³⁹ J. Rowiński, *Środkowoeuropejska umowa...*, op.cit., s. 5.

Trzecim i chyba najistotniejszym powodem, będącym zresztą konsekwencją dwu poprzednich, była zdecydowana niechęć wszystkich krajów negocjujących Umowę do ujednoczenia polityki rolnej. Przyczyny tej niechęci wydają się uzasadnione. Gospodarki żywnościowe poszczególnych krajów Trójkąta Wyszehradzkiego stanęły wobec bardzo poważnych dylematów, które powinny jak najszybciej rozwiązać. Ich rozwiązanie byłoby jeszcze trudniejsze, gdyby kierując polityką rolną, trzeba było liczyć się z interesami innych podmiotów⁴⁰.

Negocjowanie umowy nie było łatwym zadaniem dla wszystkich jej sygnatariuszy. Obawy przed konkurencją ze strony partnera, brak jednoznacznego określenia strategii gospodarczej w poszczególnych krajach, różny poziom zaawansowania transformacji powodowały, iż dojście do kompromisu nie było łatwym procesem. Termin podpisania umowy był kilkakrotnie przesuwany. Niektóre kraje deklarowały, iż za swój priorytet uważają integrację ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Jednak argumenty przemawiające za powstaniem umowy przeważały. Negocjacje zakończono ostatecznie po uzgodnieniu jednolitego tekstu Umowy CEFTA wraz z kompletem list koncesji towarowych i deklaracjami końcowymi. Nastąpiło to 12 grudnia 1992 r.⁴¹.

Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA – Central European Free Trade Agreement) została podpisana w Krakowie w dniu 21 grudnia 1992 r. przez przedstawicieli Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Zgodnie z art. 40 weszła w życie w dniu 1 marca 1993 r. Była ona wyraźnie wzorowana na wcześniejszym wynegocjowanych przez te państwa umowach o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi, a ściślej na ich częściach handlowych. Jednakże równocześnie między CEFTA i jej pierwowzorami istnieją zasadnicze różnice. Układy Europejskie, choć oczywiście najwięcej miejsca zajmowały w nich sprawy gospodarcze, były przede wszystkim wielkimi umowami politycznymi, zapowiadającymi w sposób pośredni i nie zawsze konsekwentny tworzenie zjednoczonej Europy. Natomiast CEFTA była umową gospodarczą, na podstawie której państwa – sygnatariusze przewidziały utworzenie w okresie nie dłuższym niż 8 lat (nie później niż do 1 stycznia 2001 r.) strefy wolnego handlu.

Równocześnie z Umową o CEFTA podpisano deklarację, w której partnerzy oświadczyli, iż wynegocjowany kształt porozumienia wynika z aktualnych uwarunkowań gospodarczych i systemowych, potwierdzając jednocześnie wolę niezwłocznego rozpoczęcia rozmów na temat kontynuowania procesu liberalizacji wzajemnego handlu w kierunku jego pogłębienia zarówno z punktu widzenia zakresu przedmiotowego, jak i horyzontu czasowego⁴².

⁴⁰ Ibidem, s. 6.

⁴¹ A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA. Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 5–7.

⁴² Szerzej na ten temat zob.: E. Molendowski, *Proces tworzenia strefy wolnego handlu w ramach Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA) – najważniejsze skutki dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 721, AE Kraków, 2006; tekst

Rozpoczęcie budowy strefy wolnego handlu w oparciu o Umowę CEFTA należy uznać za jedno z największych osiągnięć współpracy pomiędzy Republiką Czeską, Polską, Słowacją i Węgrami. Od tej pory obserwuje się osłabienie tempa współpracy politycznej w ramach Grupy Wyszehradzkiej, a płaszczyzną gdzie kooperacja układała się pomyślnie i nabierała prędkości była sfera gospodarcza, a szczególnie wymiana handlowa.

3.3. Najważniejsze postanowienia Umowy CEFTA

3.3.1. Cele Umowy

W Umowie CEFTA zawartej w Krakowie 21 grudnia 1992 roku przez Republikę Czeską, Republikę Węgierską, Republikę Słowacką i Rzeczpospolitą Polską określono następująco jej cele:

- popieranie, poprzez rozszerzanie wymiany handlowej, harmonijnego rozwoju stosunków gospodarczych pomiędzy Stronami i sprzyjanie w ten sposób rozwojowi gospodarczemu, poprawie warunków życia i pracy, wzrostowi wydajności i stabilizacji finansowej,
- zapewnienie uczciwych warunków konkurencji w handlu między Stronami niniejszej Umowy,
- przyczynienie się, poprzez znoszenie barier w handlu, do harmonijnego rozwoju i rozszerzenia handlu światowego⁴³.

Tak sformułowane cele wskazują, że Umowa CEFTA jest przykładem porozumienia o znacznie szerszym zakresie przedmiotowym niż klasyczne strefy wolnego handlu, definiowane chociażby w XXIV artykule GATT⁴⁴. Rozszerzenie celów przez kraje związujące się umową CEFTA szeroko poza te, które są warunkowane wymogami GATT, należy tłumaczyć między innymi przesłankami

„Wspólnej Deklaracji” (z dnia 21.12.1992) – zob. P. Deszczyński, M. Szczepanik, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, A. Marszałek, Toruń 1995, s. 123–124.

⁴³ Tekst Umowy, DzU 1994, nr 129, poz. 637 oraz „Zbiór Dokumentów” 1994 nr 3.

⁴⁴ W artykule tym wymieniono wymogi, jakie powinny być spełnione przy tworzeniu tego typu porozumień. Zaliczono do nich:

- zniesienie barier w odniesieniu do w zasadzie całej wymiany handlowej obejmującej produkty pochodzące z krajów wchodzących w skład takiej strefy,
- przedstawienie programu eliminacji ceł i innych ograniczeń,
- notyfikowanie Radzie do spraw Handlu wszelkich zmian w umowie,
- zapewnienie, by sytuacja państw trzecich nie była mniej korzystna niż przed utworzeniem strefy,
- określenie reguł pochodzenia produktów importowanych.

(Por.: A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu. Komentarz*, Audytoriat, Kraków 1997, s. 20).

dla integracji regionalnej. Można wysunąć wniosek, że po doświadczeniach poprzedniego okresu kraje rozpoczynające transformację doceniły potrzebę współpracy regionalnej oraz handlu regionalnego, opartych na wolnej konkurencji i korzyściach z niej płynących.

Zawarcie Umowy CEFTA, tworzącej pomiędzy krajami członkowskimi strefę wolnego handlu, było jak najbardziej racjonalne w obliczu drastycznego spadku we wzajemnych obrotach handlowych na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku⁴⁵. Załamanie powiązań handlowych wymogło na współpracujących ze sobą krajach Grupy Wyszehradzkiej postawienie – jako nadrzędnego celu – powstrzymanie spadku wzajemnych obrotów oraz odbudowę stosunków gospodarczych, między innymi za pomocą likwidacji relatywnie wysokich ceł, środków i barier pozataryfowych, które wówczas stosowano.

Struktury gospodarcze i poziom rozwoju krajów CEFTA na początku lat 90. znacznie odbiegały od standardów rozwiniętych krajów Europy. Biorąc pod uwagę fakt, że nie dałoby się szybko „dogonić” tych państw, ponieważ jest to proces długotrwały i bardzo kapitałochłonny, należało albo zlikwidować znaczną część zdolności produkcyjnych, albo znaleźć dla nich na okres przejściowy mniej wymagające rynki. Szansę na wykorzystanie drugiej możliwości stwarzały właśnie rynki, które kraje te otworzyły dla siebie nawzajem w ramach strefy wolnego handlu⁴⁶.

Ze względu na krótki okres pomiędzy podpisaniem umowy (21 grudnia 1992) a planowanym terminem jej wejścia w życie (1 marca 1993) żadna ze stron nie dokonała ratyfikacji w tym terminie. Jednak 1 marca 1993 roku rozpoczęto stosowanie umowy na zasadzie prowizorycznej, w oparciu o wspólną deklarację (będącą wykonaniem paragrafu 4 art. 40), stanowiącą jej część integralną. Nie doszło do sytuacji, w której umowa byłaby stosowana jedynie przez niektóre strony CEFTA. Formalnie weszła ona w życie 1 lipca 1994 roku i ta data jest stosowana dla celów realizacji artykułów, które jak np. art. 23 mówią „...w ciągu trzech lat od wejścia w życie niniejszej Umowy...”⁴⁷.

3.3.2. Podstawowe zasady liberalizacji handlu przewidziane w Umowie

Umowa CEFTA jest porozumieniem regulującym zasady tworzenia strefy wolnego handlu między krajami członkowskimi⁴⁸. Składa się z: Preambuły, 42 arty-

⁴⁵ Por.: S. Miklaszewski, *Unia Europejska a interesy ekonomiczne krajów Grupy Wyszehradzkiej*, Wyd. Oddziału Polskiej Akademii Nauk, Kraków 1997; Szerzej na ten temat była mowa w rozdziale 2.

⁴⁶ M. Perczyński, *Współpraca subregionalna w ramach CEFTA a perspektywy integracji z Unią Europejską*, [w:] *CEFTA a integracja ekonomiczna w Europie*, op.cit., s. 108–109.

⁴⁷ *Analiza artykułów Środkowoeuropejskiej Umowy...*, op.cit., s. 36.

⁴⁸ Państwami „założycielami” CEFTA są: Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Z dniem 1 stycznia 1996 r. pełnoprawnym członkiem CEFTA została Słowenia, 1 lipca 1997 r. – Rumunia,

kułów (pogrupowanych w trzech rozdziałach), Załączników I–VII, Protokołu uzgodnień i Wspólnej Deklaracji.

3.3.2.1. Towary przemysłowe

Produktom przemysłowym poświęcono rozdział pierwszy umowy CEFTA. Według umowy do produktów przemysłowych zaliczono towary z działów 25–97 HS, z wyjątkiem towarów wymienionych w Załączniku I, uznanych za produkty rolne⁴⁹.

W odniesieniu do generalnych warunków handlu zastosowano zasadę *standstill*, która oznacza, że żadne nowe cła ani opłaty powodujące analogiczne skutki oraz ograniczenia ilościowe importu i eksportu nie mogą być wprowadzane przez kraje-strony umowy. Jako stawkę podstawową dla każdego produktu zastosowano stawki bazowe obowiązujące wobec korzystających z Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania w dniu 29 lutego 1992 r.⁵⁰ Umowa przewiduje, że jeśli na zasadzie *erga omnes* nastąpi jakakolwiek obniżka stawek celnych, a szczególnie, jeżeli ta obniżka będzie wynikała z postanowień Rundy Urugwajskiej GATT/WTO, to te obniżone stawki celne zastąpią stawki podstawowe CEFTA (taka sytuacja wystąpiła 1 stycznia 1995 r.)⁵¹.

W odniesieniu do zakresu i kalendarza znoszenia barier we wzajemnym handlu, kraje CEFTA przyjęły zasadę symetrii oraz ekwiwalentności wzajemnych korzyści oraz ustępstw. Charakterystyczne dla CEFTA jest również stosowanie przy ustalaniu list towarowych uzgodnień bilateralnych⁵² (ekwiwalentność koncesji jest gwarantowana dla każdej pary państw członkowskich, a nie strefy jako całości). Postanowienia dotyczące znoszenia ceł zostały zapisane w Protokole 1 (pomiędzy Republiką Czeską i Słowacką a Węgrami), w Protokole 2 (pomiędzy Republiką Czeską i Słowacką a Polską) i w Protokole 3 (pomiędzy Węgrami a Polską). Republika Czeska i Słowacka potraktowane zostały jako jedna strona, ponieważ po podziale Czecho-Słowacji utworzyły one unię celną.

1 stycznia 1999 r. – Bułgaria, a 1 marca 2003 r. – Chorwacja. Postanowienia Umowy zaczęły obowiązywać na zasadzie prowizorycznej od 1 marca 1993 r. Formalnie weszła ona w życie 1 lipca 1994 r. (po ratyfikacji przez wszystkie cztery kraje).

⁴⁹ Zaliczono do nich produkty z działu 35 (albuminy), 45 (korek naturalny), 52 (bawełna), 53 (len), 55 (konopie).

⁵⁰ A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 23–24.

⁵¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Wpływ Rundy Urugwajskiej na umowy wolnohandlowe zawarte przez Polskę ze Wspólnotami Europejskimi, z krajami EFTA i z krajami CEFTA*, [w:] *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami Europejskimi oraz krajami EFTA i CEFTA i uzgodnienia Rundy Urugwajskiej. Skutki dla polskiego handlu zagranicznego*, (red.) E. Kawecka-Wyrzykowska, IKC HZ, Warszawa 1995, s. 166–172.

⁵² Por. A.B. Kisiel-Łowczyc, *CEFTA: Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 37–45.

Towary objęte liberalizacją podzielono na trzy grupy (ustalane bilateralnie listy A, B, C) z odpowiednimi harmonogramami znoszenia ceł:

- Lista A – zaliczono do niej surowce i półprodukty oraz wyroby gotowe o niskim stopniu przetworzenia, które nie były konkurencyjne dla produkcji krajowej. Towary należące do tej listy objęte zostały zerową stawką celną od pierwszego dnia stosowania umowy.
- Lista B – zamieszczono na niej towary uznane za średnio wrażliwe na konkurencję (znalazła się tu znaczna część towarów przemysłowych, których nie zaliczono do listy A i C). Cła na nie miały być znoszone w trzech rocznych transzach w latach 1995–1997 (po 1/3 w stosunku do stawki podstawowej).
- Lista C – obejmowała towary najbardziej wrażliwe na konkurencję, czyli takie, których zbyt gwałtowna liberalizacja mogłaby spowodować poważne zakłócenia w gospodarce (tekstylna, wyroby hutnicze, elektroniczne, motoryzacyjne). Postanowiono, iż ich liberalizacja będzie przebiegać najdłużej i najłagodniej (w 1995 r. o 10%, a następnie corocznie po 15% – do 0% w roku 2001).

Kierując się postanowieniami Wspólnej Deklaracji (z 21.12.1992), tuż po podpisaniu Umowy podjęto dalsze negocjacje w celu pogłębienia liberalizacji i skrócenia okresu przejściowego; szerzej na ten temat w pkt 3.3. niniejszego rozdziału.

Umowa CEFTA, przewidując liberalizację wzajemnych obrotów, nie mogła opierać się tylko na znoszeniu ceł sensu stricto. Postanowiono więc, że zasada *standstill* odnosić się będzie również do takich barier, jak: cła o charakterze fiskalnym, opłaty o podobnych skutkach jak cła, ograniczenia ilościowe. Uzgodniono też zakaz wprowadzania innych środków, które wywołują podobne skutki jak ograniczenia ilościowe (przykładami takich środków zniechęcających do importu mogą być: specyficzne wymogi dotyczące opakowania, składu, wymiarów, posiadanie certyfikatów, których zdobycie wymaga dodatkowych kosztów oraz wszelkie wymogi dyskryminujące produkty pochodzące z zagranicy).

Umowa CEFTA zagwarantowała całkowitą redukcję tych ograniczeń z wyjątkiem ograniczeń przewidzianych w Załącznikach III/a, III/b oraz III/c do Umowy. Podobne zasady wprowadzono również w odniesieniu do eksportu, a wyjątki od nich zamieszczono w Załącznikach IV/a, IV/b i IV/c⁵³.

3.2.2.2. Produkty rolne

Problematyka produktów rolnych została potraktowana w Umowie CEFTA w sposób szczególny. Na początku lat dziewięćdziesiątych żadne z państw założyciel-

⁵³ Por.: Tekst Umowy, Dziennik Ustaw 1994, nr 129, poz. 637.

skich nie było przygotowane na większe otwarcie swojego rynku rolno-spożywczego.

Jedną z przyczyn powściągliwości w tym zakresie była ówczesna sytuacja na krajowych rynkach żywnościowych wszystkich państw CEFTA. Dwa z nich – Polska i Węgry – były eksporterami żywności netto. Również Czecho-Słowacja spodziewała się powstania wkrótce znacznych nadwyżek żywności, w dodatku trudnych do wyeksportowania bez wysokich subwencji. Uważano wówczas również, że nadwyżki żywności będą we wszystkich negocjujących Umowę państwach wzrastały. Taka sytuacja w sposób oczywisty nie sprzyjała szerokiemu otwarciu wewnętrznych rynków żywnościowych oraz tworzeniu SWH obejmującej gospodarkę żywnościową. Wzajemne otwarcie rynków artykułów rolno-spożywczych byłoby w przypadku tych państw ryzykowne, ponieważ w każdym z nich występowały nadwyżki tych samych produktów (m.in. wieprzowiny, mięsa drobiu, jaj i masła). Walka konkurencyjna byłaby więc ostra i każda ze stron obawiała się, że szerokie otwarcie rynków rolnych dla produktów z pozostałych państw członkowskich CEFTA mogłoby wywrzeć niekorzystny wpływ na krajową gospodarkę żywnościową⁵⁴.

Kolejną (i chyba najważniejszą przyczyną) była zdecydowana niechęć wszystkich państw negocjujących Umowę do ujednoczenia polityki rolnej. Źródła niechęci wydają się być racjonalne; gospodarki żywnościowe poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej stanęły wobec bardzo trudnych problemów, które należało jak najszybciej rozwiązać. Zadanie to byłoby jeszcze trudniejsze, gdyby – prowadząc politykę rolną – trzeba było uwzględnić interesy innych państw⁵⁵.

Generalnie rzecz ujmując, stopień liberalizacji był początkowo relatywnie niski, a zakres ochrony rynku przez poszczególne kraje nadal dosyć obszerny. Zachowane zostały szerokie możliwości kształtowania narodowej polityki rolnej, poprzez zwiększanie stawek, wprowadzanie opłat wyrównawczych itp.

Obniżce ceł poddano produkty o niewielkim stopniu wrażliwości (np. w imporcie z Węgier do Polski: słonecznik, winogrona, wino itp., a w eksporcie: jaja, miód, kwiaty, warzywa). Liberalizacja handlu takimi produktami, jak np. mięso czy zboża odbywała się na zasadzie pełnej symetrii, tzn. państwa otworzyły nawzajem kontyngenty preferencyjne w jednakowej wysokości.

Jedynie w stosunku do kilkudziesięciu towarów rolno-spożywczych ustanowiono na zasadzie wzajemności preferencyjne kontyngenty celne, a ich wyso-

⁵⁴ Szerzej na ten temat zob.: J. Rowiński, *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, op.cit., s. 28–30; J. Rowiński, *Konkurencyjność i komplementarność rolnictwa Czecho-Słowacji, Polski i Węgier*, [w:] *Konkurencyjność czy komplementarność rolnictwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Rolnicze Forum Europy Środkowej i Wschodniej. Materiały Konferencyjne, SGH, Warszawa 1993.

⁵⁵ J. Rowiński, *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi...*, op.cit., s. 30.

kość była w większości przypadków określona na tak niskim poziomie, że nie przekraczała dziesiątych części procenta ich rocznej konsumpcji w poszczególnych krajach. Początkowo przyjęto, że cła na towary rolne mają zostać w okresie 5 lat obniżone do poziomu 50% stawki podstawowej, w równych ratach po 10% rocznie

Dopiero pod koniec 1995 r. (21 grudnia), kierując się wytycznymi deklaracji przyjmowanych podczas kolejnych spotkań premierów krajów CEFTA podpisano w Warszawie Protokół Dodatkowy nr 3. Zawarto w nim zasady liberalizacji obrotów towarami rolnymi pomiędzy krajami CEFTA⁵⁶.

Zgodnie z artykułem 13 kraje CEFTA mogą w dowolny sposób kształtować swoją politykę rolną w granicach zgodności z postanowieniami GATT. Strony mogą również dla ochrony swojej polityki rolnej stosować jakiegokolwiek środki ochronne. Muszą jednak powiadomić o tym Wspólny Komitet CEFTA. Każda strona ma prawo zażądać od państwa, wprowadzającego określony środek ochronny, przeprowadzenia konsultacji, które mają ocenić sytuację, jaka powstanie po zmianie polityki. Jeśli okaże się, że wprowadzone zmiany są zgodne ze wzajemną polityką koncesyjną oraz postanowieniami GATT, to stosowanie nowych środków ochronnych nie może być kwestionowane przez pozostałych partnerów⁵⁷.

3.2.2.3. Klauzule ochronne

Umowa CEFTA przewiduje ściśle określone sytuacje, w których państwa mają prawo do przywrócenia niektórych ograniczeń lub wprowadzenia nowych środków ochronnych. Postanowienia te, zwane klauzulami ochronnymi, w większości przypadków mają charakter dwustronny, tzn. mogą być stosowane przez każdą ze stron. Odnoszą się one głównie do wymiany handlowej, ale dotyczą także zakładania przedsiębiorstw, praktyk monopolistycznych, obrotów dewizowych, bezpieczeństwa. Większość klauzul dotyczących wymiany handlowej ma służyć ochronie przed szkodliwym importem (klauzula rolna, restrukturyzacyjna, anty-dumpingowa, antysubwencyjna, ogólna, o trudnościach płatniczych)⁵⁸.

Klauzula rolna (art. 14) – zezwala na wprowadzenie dodatkowych opłat celnych w przypadku, gdy import artykułów rolnych gwałtownie wzrośnie lub cena importowanych produktów znacznie spadnie, powodując zakłócenia na rynku krajowym. Korzystanie z klauzuli rolnej jest uzależnione od tego, czy

⁵⁶ Szerzej na ten temat w pkt 4 niniejszego rozdziału.

⁵⁷ Por.: A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 49–57.

⁵⁸ Por.: E. Kaliszuk, *Porównanie klauzul ochronnych w umowach Polski z WE, z krajami EFTA i krajami CEFTA*, [w:] *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami Europejskimi oraz krajami EFTA i CEFTA i uzgodnienia Rundy Urugwajskiej. Skutki dla polskiego handlu zagranicznego*, (red.) E. Kawecka-Wyrzykowska, IKiC HZ, Warszawa 1995, s. 68–71.

produkty, co do których chce się ją zastosować, są przedmiotem koncesji. Każde państwo, które zastosuje środki ochronne powinno notyfikować to w terminie 10 dni od daty ich przyjęcia. Członkowie mają prawo stosowania klauzuli rolnej do czasu zakończenia procesu reform handlu towarami rolnymi. W przypadku CEFTA okres ten wyznaczono na rok 2000⁵⁹. Artykuł 14 nie wyklucza stosowania dla ochrony rynków rolnych innych postanowień Umowy, szczególnie art. 27 („Ogólne zabezpieczenia”).

Klauzula restrukturyzacyjna (art. 28) – jest ona specyficzną klauzulą, ponieważ nie znajduje swojego odpowiednika w postanowieniach GATT. Przewiduje okresowe zastosowanie wyjątkowych środków ochronnych w postaci podwyższonych stawek celnych jedynie dla ochrony: nowo powstających przemysłów, sektorów podlegających restrukturyzacji oraz sektorów napotykaających na poważne trudności, a szczególnie gdy trudności te stwarzają poważne problemy społeczne.

Ustalono, że wprowadzane na podstawie klauzuli restrukturyzacyjnej cła nie mogą przekraczać poziomu 25% *ad valorem*, a wartość produktów objętych podwyższonymi stawkami nie może przekraczać 15% wartości ogólnego importu produktów przemysłowych z państw ugrupowania za ostatni rok, dla którego dostępne są dane statystyczne. Określono również ramy czasowe, w których stosowanie wyżej wymienionych ceł jest dozwolone. Mogą one być stosowane nie dłużej niż 5 lat, chyba że Wspólny Komitet wyrazi zgodę na przedłużenie tego okresu (uznano, zatem, że pięcioletni okres jest wystarczający na restrukturyzację oraz wzmocnienie na konkurencję nawet najsłabszych sektorów). Ponadto strona korzystająca z tej klauzuli zobowiązana jest do przedstawienia Wspólnemu Komitetowi harmonogramu znoszenia tych ceł. Powinny one być redukowane w równych ratach, poczynając od drugiego roku ich stosowania. Aby nie doprowadzić do wypaczenia idei strefy wolnego handlu zastrzeżono, że środki ochronne nie mogą być zastosowane, jeżeli upłynęły już trzy lata od całkowitej liberalizacji w handlu danymi produktami⁶⁰.

Klauzula antydumpingowa (art. 26) – postępowanie antydumpingowe zostało w Umowie CEFTA oparte na VI artykule GATT. Zgodnie z tym artykułem w celu neutralizowania lub zapobiegania dumpingowi, każde państwo ma prawo wprowadzić na produkty stanowiące przedmiot dumpingu cło antydumpingowe. Nie może ono być jednak wyższe niż ustalony margines dumpingu odnoszący się do tego produktu⁶¹. Postępowanie antydumpingowe może zostać wszczęte na pisemny wniosek skierowany w imieniu krajowego przemysłu, jeśli jest on popierany przez producentów wytwarzających co najmniej 25% produkcji

⁵⁹ A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 58–59.

⁶⁰ Ibidem, s. 123–126.

⁶¹ Ibidem, s. 112–117.

krajowej podobnego produktu. Poza tym margines dumpingu musi być uznany za istotny, czyli wynosić co najmniej 2%, a wielkość importu musi wynieść co najmniej 3% ogólnego importu tego produktu do danego kraju. Jeżeli przedsiębiorstwo-eksporter dobrowolnie zobowiąże się do zmiany cen dumpingowych lub zaprzestania eksportu po takich cenach, wówczas postępowanie antydumpingowe zostaje zawieszona lub zakończona.

Kompetencje do ustalenia, czy cło antydumpingowe będzie równe, czy też niższe od marginesu dumpingu mają władze kraju importera. Cło to powinno być pobierane w ustalonej wysokości oraz w sposób niedyskryminacyjny od wszystkich eksporterów uznanych za stosujących dumping. Jest ono pobierane tak długo, jak to jest niezbędne do skutecznego przeciwdziałania dumpingowi⁶².

Klauzula o pomocy państwa (art. 23) – traktuje o przeciwdziałaniu faworyzowania przez państwo niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów poprzez pomoc udzielaną w jakiegokolwiek formie i powodującej przez to zniekształcenie konkurencji, co jest niezgodne z zasadami funkcjonowania strefy wolnego handlu. Klauzula ta nie odnosi się do:

- a) pomocy państwa udzielanej przedsiębiorstwom nieprodukcującym na eksport,
- b) przypadku, gdy pomoc państwa udzielana jest wszystkim konkurencyjnym względem siebie przedsiębiorstwom⁶³.

Pomoc państwa w rozumieniu tego artykułu oznacza wszelkie działania pośrednie lub bezpośrednie mające na celu faworyzowanie określonego przedsiębiorstwa lub dziedziny produkcji. Nie obejmuje zatem tylko świadczeń typu darowizny czy też dotacje, ale również udzielanie preferencyjnych kredytów, przejmowanie ryzyka, kosztów, zwolnienia podatkowe, stawki preferencyjne itp. Udzielanie takiej pomocy jest zabronione tylko w przypadku, gdy prowadzi ono do negatywnego wpływu na wymianę handlową między krajami CEFTA⁶⁴. Klauzula ta nie obejmuje towarów rolno-spożywczych, wymienionych w rozdziale II Umowy CEFTA.

Klauzula ogólnego zabezpieczenia (art. 27) pozwala krajom importującym na legalne stosowanie środków ochronnych wobec własnych producentów przed konkurencją zagraniczną. Treść tej klauzuli w dużej mierze pokrywa się z XIX artykułem GATT. Zastosowanie klauzuli ogólnego zabezpieczenia może mieć miejsce wówczas, gdy jakiegokolwiek produkt jest importowany w tak zwiększonych ilościach i na takich warunkach, że powoduje to poważną szkodę krajowym producentom produktów podobnych i bezpośrednio konkurencyjnych lub może spowodować poważne zakłócenia w jakimkolwiek sektorze gospodarki⁶⁵.

⁶² Ibidem, s. 115–116.

⁶³ E. Kawecka-Wyrzykowska (red), *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami...*, op.cit., s. 74–75.

⁶⁴ *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 85–86.

⁶⁵ Ibidem, s. 117–122.

Wprowadzenie środków ochronnych może odbyć się w trybie zwykłym oraz wyjątkowym⁶⁶. W trybie zwykłym strona zainteresowana zastosowaniem środka ochronnego powinna wszcząć odpowiednie postępowanie i rozpocząć konsultacje we Wspólnym Komitecie. Orzeczenie o zastosowaniu środków powinno być podane do publicznej wiadomości oraz oficjalnie opublikowane. Jeżeli, w ramach konsultacji ze Wspólnym Komitetem, w ciągu 30 dni nie osiągnie się zadowalającego rozwiązania, państwo może wprowadzić środki tymczasowe. Okres stosowania środków ochronnych nie powinien przekraczać 4 lat, chyba że Wspólny Komitet oraz władze kraju uznają, że okres stosowania go powinien zostać przedłużony. W tym przypadku musi on zostać zniesiony zanim upłynie 8 lat od zastosowania go.

Zaznaczyć należy, że w przypadku wprowadzenia dodatkowych środków ochronnych, kraj eksportujący ma prawo do zawieszenia koncesji równoważnych oraz innych zobowiązań wobec kraju importującego. Klauzula ta, w przeciwieństwie do większości innych klauzul uwzględnionych w Umowie CEFTA, odnosi się zarówno do towarów, które zostały umieszczone na listach preferencyjnych, jak i nieobjętych liberalizacją.

Klauzula o trudnościach w bilansie płatniczym (art. 32) – przewiduje możliwość zastosowania środków ograniczających ilość lub wartość towarów importowanych do danego kraju w przypadku, gdy kraj ten znajdzie się w poważnych trudnościach płatniczych. Wprowadzenie tego typu środków ma się odbywać w zgodzie z postanowieniami GATT i nie może objąć preferencyjnym traktowaniem żadnej ze stron CEFTA⁶⁷.

Ograniczenia importowe wprowadzone przez kraj muszą mieć charakter tymczasowy, powinny być stosowane w takim rozmiarze, który jest niezbędny do poprawy sytuacji w bilansie płatniczym. W czasie ich stosowania strony mają obowiązek ich redukcji i zmniejszania w miarę poprawy sytuacji bilansu płatniczego, a całkowitego zniesienia w chwili ustania sytuacji uzasadniającej ich wprowadzenie. Ponadto obowiązkiem kraju jest poinformowanie innych stron o wprowadzeniu podobnych środków i ujawnić harmonogram ich zniesienia.

Klauzula o reeksporcie i poważnych brakach (art. 29) – została zamieszczona w Umowie CEFTA w celu zapobieżenia sytuacji wynikającej z niedoboru artykułów żywnościowych oraz innych produktów mających podstawowe znaczenie dla kraju eksportującego. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji strona ma prawo do czasowych ograniczeń lub zakazu wywozu wyżej wymienionych produktów⁶⁸.

⁶⁶ E. Kawecka-Wyrzykowska (red), *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami...*, op.cit., s. 69.

⁶⁷ DzU 1994 nr 129, poz. 637, artykuł 32.

⁶⁸ A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 126–127; E. Kaliszuk, *Porównanie klauzul ochronnych w umowach Polski z WE, z krajami EFTA i krajami CEFTA*, op.cit., s. 68–71.

W klauzuli reeksportowej i poważnych braków Umowa CEFTA nie precyzuje, jakie środki ochronne mogą zostać zastosowane. Ustalono jednak, że w przypadku zaistnienia sytuacji wymagającej skorzystania z tych klauzul, będzie się stosować środki, które w najmniejszym stopniu zakłócają warunki handlu wynikające z całej Umowy CEFTA. Okres stosowania środków ochronnych oraz ich zakres powinny być stosowne do niezbędnego zapobieżenia negatywnych skutków dla kraju eksportującego. Postanowienia te odnoszą się tylko do towarów objętych liberalizacją⁶⁹.

Klauzula „ogólne wyjątki” (art. 18) – dopuszcza możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń w eksporcie, imporcie lub wobec towarów w tranzycie, w przypadkach uznanych za tzw. ogólne wyjątki. Odnoszą się one do: moralności publicznej, polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrony dóbr kultury narodowej o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, ochrony własności intelektualnej bądź przepisów dotyczących złota i srebra oraz zachowania nieodnawiających się zasobów naturalnych⁷⁰.

Klauzula ta została oparta na artykule XX GATT, którego stosowanie przewiduje się przy tworzeniu stref o wolnym handlu. Umowa CEFTA zawiera jednak postanowienie, że środki ochronne w tych przypadkach muszą być wprowadzane w powiązaniu z restrykcjami wobec rodzimej produkcji i spożycia i nie mogą stanowić narzędzi arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń handlu między stronami Umowy.

Warto podkreślić, iż postanowienia Umowy CEFTA odnoszące się do klauzul ochronnych zobowiązują strony, by w sytuacjach upoważniających do ich zastosowania, starały się w pierwszej kolejności rozwiązać zaistniałe problemy polubownie. Tylko w wyjątkowych okolicznościach (powstanie zakłóceń przewidzianych w klauzulach: antydumpingowej, reeksportowej i poważnych brakach), strony mogą wprowadzić środki zapobiegawcze w trybie przyspieszonym.

3.3.3.4. Reguły pochodzenia towarów

Jedną z ważniejszych kwestii w obrocie handlowym pomiędzy krajami CEFTA było określenie „pochodzenia towarów”. Ponieważ obniżki ceł i wszelkie preferencje odnoszą się tylko do „produktów pochodzących” z krajów będących stronami Umowy, należało ustalić, jakie towary mogą być do nich zaliczane. Reguły

⁶⁹ E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami Europejskimi...*, op.cit., s. 71–74; A. Sołtysińska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa...*, op.cit., s. 127.

⁷⁰ *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa ...*, op.cit., s. 74–75; E. Kaliszuk, *Porównanie klauzul ochronnych w umowach Polski z WE, z krajami EFTA i z krajami CEFTA*, [w:] *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami Europejskimi oraz krajami EFTA i CEFTA i uzgodnienia Rundy Urugwajskiej*, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), IKC HZ, Warszawa 1995, s. 58–81.

pochodzenia zabezpieczają też sygnatariuszy Umowy przed przypadkami korzystania z preferencji przez towary, które nie pochodzą z krajów tworzących strefę wolnego handlu⁷¹.

Zagadnienia związane z regułami pochodzenia zostały w Umowie CEFTA uregulowane w art. 16 i Protokole nr 7. Zostały one znowelizowane przez Protokół Dodatkowy nr 4, podpisany w 1996 r. w Jasnej (Słowacja). Najważniejsze modyfikacje początkowych postanowień wniósł Protokół Dodatkowy nr 7 podpisany 1998 r. w Pradze. Protokół ten wprowadził też do Umowy CEFTA analogiczne zmiany, jakie zostały zawarte w Protokole nr 4 Układu Europejskiego. Miały one pomagać w rozszerzaniu współpracy i zachęcać do rozwijania kontaktów pomiędzy podmiotami gospodarczymi z CEFTA i WE⁷².

Zgodnie z tymi postanowieniami za produkty pochodzące z państw CEFTA uznaje się towary:

- całkowicie wytworzone w państwie – stronie Umowy, co oznacza, że produkty te zostały w tym kraju wydobyte, zwierzęta – urodzone i wychodowane, rośliny zebrane na jego terytorium, produkty uzyskane z wychodowanych tam zwierząt itp.,
- zawierające materiały importowane, pod warunkiem, że zostały one wystarczająco przetworzone na terenie państwa należącego do strefy lub pochodzą z państwa importera będącego stroną Umowy.

Pełne preferencje celne zagwarantowane w Umowie bez dodatkowych warunków otrzymują towary całkowicie uzyskane w państwie CEFTA. Za produkty wystarczająco przetworzone uznaje się towary wytworzone z importowanych składników pochodzących z krajów trzecich, które dodatkowo powinny⁷³:

- spełniać zasadę pozycji taryfowej, zwanej również kryterium procesu przetwórczego, która mówi, że towar końcowy musi być sklasyfikowany w innej pozycji taryfowej niż importowane surowce oraz materiały wykorzystane do jego wytworzenia,
- spełniać kryterium procentowe, ustalone dla pewnej liczby towarów. Kryterium to uznaje za produkty pochodzące te towary, do których wytworzenia użyto nie więcej materiałów „niepochodzących” niż określony procent w cenie *ex works* produktu finalnego. Z reguły wartość ta wynosi 10%,
- spełnić kryterium specyficznej operacji wykonywanych na materiałach importowanych, w wyniku której powstaje produkt końcowy.

⁷¹ Szerzej na temat reguł pochodzenia zob.: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006, s. 202–203; M. Guzek, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, PWE, Warszawa 2006, s. 211–215.

⁷² Postanowienia te były jeszcze modyfikowane na mocy Protokołów Dodatkowych nr 8 (1999), nr 9 (2000) oraz nr 11 (2001). Były to modyfikacje wprowadzające różnego rodzaju zmiany porządkowe i proceduralne (por.: *Notatka na temat Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu – CEFTA*, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 3–4).

⁷³ E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Umowy o wolnym handlu ze Wspólnotami...*, op.cit., s. 83–88.

Protokół Dodatkowy nr 4 przewidywał stosowanie między stronami kumulacji dwustronnej. Zastosowanie takiego rozwiązania wynikało ze zróżnicowania harmonogramów liberalizacji, który ustalano w umowach dwustronnych. Na mocy Protokołu Dodatkowego nr 7, kumulacja dwustronna została zniesiona i w jej miejsce wprowadzono kumulację wielostronną (diagonalną).

Przy potwierdzaniu reguł pochodzenia nie jest wystarczające wytworzenie towaru w kraju eksportera, członka CEFTA. Ponad ten wymóg za towary pochodzące uznaje się tylko te produkty, które są transportowane bezpośrednio do kraju importera. Istnieje również możliwość transportu produktów przez inne terytoria oraz ich czasowe składowanie, jednakże w takich przypadkach konieczny jest nadzór władz celnych krajów tranzytu lub składowania. Takie procedury stosuje się w celu ochrony przed zamianami towarów i dokonywaniem na nich procesów przetwórczych, które powodowałyby zmianę pochodzenia.

Umowa CEFTA reguluje także reguły pochodzenia względem produktów złożonych z grupy, zestawu oraz różnych akcesoriów. Jeżeli produkty takie nie są wyodrębnione jako oddzielna pozycja HS, to traktuje się je jako integralne części towaru i mają takie samo pochodzenie. Tak samo traktuje się części zamienne, jeśli nie wystawia się na nie oddzielnych faktur. Natomiast komplet produktów uznaje się za pochodzący, jeżeli wartość elementów niepochodzących nie przekracza 15% wartości ceny *ex works*. Istnieją również tak zwane składniki neutralne, których użycie w jakichkolwiek proporcjach nie ma wpływu na pochodzenie towaru. Należą do nich: energia elektryczna, paliwo, maszyny, urządzenia, wyposażenie, które nie wchodzi w skład końcowego produktu⁷⁴.

Postanowienia Umowy wprowadzają też zakaz zwrotów cła i jakichkolwiek opłat uiszczonych od importowanych komponentów „niepochodzących”, a wykorzystanych przy wytwarzaniu produktu końcowego. Powodem takiego rozwiązania jest zachęcenie producentów do wytwarzania produktów z surowców oraz materiałów pochodzących z krajów traktowanych preferencyjnie.

3.4. Ewolucja współpracy w ramach CEFTA

2.4.1. Etapy liberalizacji handlu

Podpisanie Umowy CEFTA stało się punktem przełomowym we wzajemnej współpracy krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz, jak się później okazało, również

⁷⁴ Szerzej na ten zob.: E. Kończyk, *Porównanie reguł pochodzenia w umowach Polski z krajami WE, EFTA i CEFTA oraz ich wpływ na handel*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Umowy o wolnym handlu...*, op.cit., s. 82–91.

innych państw Europy Środkowej. Na początku 2004 r. członkami ugrupowania były: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry – jako założyciele, Słowenia (od 1996 r.), Rumunia (od 1997 r.), Bułgaria (od 1999 r.) oraz najmłodszy członek – Chorwacja, która przystąpiła do CEFTA w 2003 roku.

Umowa CEFTA zakładała możliwość dokonywania w niej zmian. Jednocześnie wykluczała możliwość wprowadzania zmian bez zgody wszystkich stron, nawet kiedy dotyczyłyby one relacji dwustronnych, określonych w protokołach dotyczących wymiany koncesji celnych. Możliwość ta była często wykorzystywana. W okresie 1992–2003 do umowy zasadniczej z 1992 roku czterokrotnie wprowadzano zmiany, podpisano czternaście protokołów dodatkowych. Zestawienie najważniejszych dokumentów modyfikujących pierwotne postanowienia Umowy zawiera tabela 3.1.

Wszelkie załączniki i protokoły do CEFTA mają taką samą rangę i moc obowiązującą jak tekst zasadniczy umowy, stanowiąc jej integralną część. Zmiany i uzupełnienia do umowy dokonywane były w formie porozumień międzypaństwowych i podlegały następnie procedurze ratyfikacyjnej⁷⁵.

W oparciu o postanowienia Wspólnej Deklaracji (z 21.12.1992) tuż po podpisaniu Umowy podjęto kolejne negocjacje w celu skrócenia okresu likwidacji ceł i pogłębienia zakresu liberalizacji wzajemnych obrotów. Najpierw podczas nadzwyczajnej sesji Wspólnego Komitetu CEFTA w dniu 29 kwietnia 1994 r. w Budapeszcie ustalono, że termin znoszenia barier celnych na wyroby przemysłowe skrócony zostanie z 8 do 5 lat. Postanowienia tej sesji zawarto w Protokole Dodatkowym nr 1⁷⁶.

⁷⁵ *Uzasadnienie do wniosku o ratyfikację umowy CEFTA*, MGPIPS, Warszawa 1994, s. 4–5.

⁷⁶ W rezultacie w odniesieniu do towarów przemysłowych zastosowany został podział na następujące listy liberalizacyjne:

- Lista A – towary na niej umieszczone zostały zwolnione z ceł z dniem 1 marca 1993 r.,
- Lista A₁ – towary na niej umieszczone zostały zwolnione z ceł z dniem 1 lipca 1994 r. (wyodrębniono je spośród towarów znajdujących się pierwotnie na listach B i C),
- Lista B – cła na towary, które pozostały na tej liście zaczęto stopniowo redukować o pół roku wcześniej w stosunku do założeń pierwotnych (w trzech równych ratach po 33,3 %: 1.07.1994, 1.01.1996 i 1.01.1997),
- Lista C – towary na niej umieszczone miały być obciążane coraz mniejszym cłem, obniżanym w czterech równych ratach (1.07.1994, 1.01.1996, 1.01.1997, 1.01.1998), co oznacza, iż ich liberalizację rozpoczęto o pół roku wcześniej, a jej zakończenie postanowiono przyspieszyć o 3 lata w stosunku do założeń pierwotnych,
- Listy wyjątków:
 - C₁ – zawierającej towary, dla których cła postanowiono redukować wg ustalonego harmonogramu w okresie 1.01.1995 – 1.01.2001,
 - C₂ i C₃ – zawierającej towary, dla których cła postanowiono redukować wg ustalonego harmonogramu w okresie 1.01.1995 – 1.01.2002.

(Szerzej na ten temat zob.: E. Molendowski, S. Wójcik: *Nowe warunki wymiany handlowej między Polską a Republiką Węgier*, „Rynki Zagraniczne” 1994, nr 78 i 79; *Środkowoeuropejska Umowa*