

Małgorzata Janicka\*

EFTA, CEFTA – PRÓBA PORÓWNIANIA  
DWÓCH STREF WOLNEGO HANDLU

PRZYCZYNY POWSTANIA

EFTA

Początki Europejskiej Strefy Wolnego Handlu sięgają lat pięćdziesiątych XX w. Dwa najbardziej wówczas wpływowe kraje Europy Zachodniej zainicjowały powstanie odmiennych ugrupowań integracyjnych: Francja – EWG, Wielka Brytania – EFTA (oficjalnie z propozycją utworzenia EFTA wystąpiły państwa skandynawskie, jednak powszechne jest mniemanie, że inicjatywę tę *de facto* wykazała Wielka Brytania)<sup>1</sup>. W EWG znalazły się kraje, którym odpowiadał model ścisłej współpracy w ramach ugrupowania o ponadnarodowym charakterze. EFTA utworzyły państwa, które z różnych względów nie chciały lub nie mogły uczestniczyć w integracji typu EWG.

Konwencję o utworzeniu Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (zwaną sztokholmską, gdyż podpisana została w Sztokholmie) podpisało 20 listopada 1959 r. siedem państw<sup>2</sup>: Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria i Wielka Brytania. Ustanawiała ona strefę wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Handel artykułami rolnymi odbywał się na podstawie umów bilateralnych. Należy jednak dodać, że choć produkty rolne były wyłączone ze strefy, starano się w miarę możliwości przeklasyfikować towary rolne jako przemysłowe (przetworzone artykuły rolne) i włączać je w procesy liberalizacji. Podobnie postępowano z artykułami rybnymi (ostatecznie w roku 1990 włączono je całkowicie do strefy wolnego handlu).

\* Mgr, doktorant w Katedrze Handlu i Finansów Międzynarodowych UŁ.

<sup>1</sup> T. Bartoszewicz, *Dwa modele integracji: EWG i RWPG*, KAW, Warszawa 1983, s. 40.

<sup>2</sup> Konwencja ta weszła w życie 1.01.1960 r.

Zgodnie z warunkami określającymi funkcjonowanie strefy wolnego handlu państwa wchodzące w jej skład dążyły do stopniowego zniesienia ceł i ograniczeń ilościowych we wzajemnych kontaktach, nie ingerując jednak w system ochrony rynku poszczególnych państw EFTA w stosunkach z krajami trzecimi.

Początkowo zakładano, że całkowite zniesienie barier handlowych nastąpi w ciągu 10 lat, poczynając od roku 1960. Sukcesy EWG na tym polu przyspieszyły jednak działania liberalizacyjne, skutkiem czego 1 stycznia 1967 r. bezcłowy przepływ towarów przemysłowych w ramach EFTA stał się faktem. Podobnie dążono do wyeliminowania ograniczeń ilościowych.

Z biegiem lat zmieniał się skład EFTA. W roku 1994 ugrupowanie to tworzyło również siedem, lecz nie tych samych państw: Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria i Szwecja.

### CEFTA

CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu powstała 1 marca 1993 r. (w myśl umowy podpisanej 21 grudnia 1992 r.). Utworzona została przez cztery państwa: Polskę, Węgry, Czechy i Słowację<sup>3</sup>.

Analogicznie jak w przypadku umowy o powstaniu EFTA, strefa wolnego handlu miała objąć jedynie wyroby przemysłowe. W stosunku do wyrobów rolno-spożywczych przewidziano ograniczoną (dotyczącą wybranych towarów i narzędzi ochrony rynku), stopniową liberalizację wzajemnej wymiany. Przyjęto również założenie, że tworzenie strefy powinno się zakończyć najpóźniej 1 stycznia 2001 r.

W kwietniu 1994 r. zmodyfikowane zostały pierwotne zamiary – w myśl nowego harmonogramu liberalizacji handlu przyspieszony został o trzy lata ostateczny termin utworzenia strefy – 1 stycznia 1998 r. Kolejnym punktem zwrotnym stało się, niespotykane jak dotąd w przypadku stref wolnego handlu, porozumienie członków CEFTA zakładające włączenie do swobodnego handlu artykułów rolno-spożywczych, również od 1 stycznia 1998 r. (zwykle kwestie dotyczące artykułów rolno-spożywczych regulowane są w trybie umów dwustronnych).

Można zaryzykować twierdzenie, iż główną przyczyną powstania CEFTA była niekorzystna sytuacja, w jakiej znalazły się państwa Europy Środkowej po podpisaniu porozumień z Unią Europejską i EFTA. Brak umowy zakładającej stopniową liberalizację handlu między Polską, Węgrami, Słowacją i Czechami oznaczałby bowiem wyższe stawki celne we wzajemnym handlu

<sup>3</sup> Umowa została podpisana przez Czecho-Słowację, która z dniem 1.01.1993 r. podzieliła się na Czechy i Słowację.

między wymienionymi krajami (w porównaniu z ciągle obniżającymi się cłami w wymianie z UE i EFTA każdego z tych państw), co w konsekwencji prowadziłoby do ciągłego zmniejszania się i tak już niewielkich kontaktów handlowych.

#### PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Mimo przyjęcia tego samego modelu integracji trudno jednak stwierdzić, aby przesłanki, które doprowadziły do powstania EFTA i CEFTA, cechowało wiele podobieństw.

EFTA została utworzona jako organizacja alternatywna dla państw Europy Zachodniej, które nie zaakceptowały warunków uczestnictwa w EWG bądź nie zostały zaproszone do udziału w negocjacjach akcesyjnych. Należy tutaj dodać, że model integracji przyjęty przez EWG (przekazanie części kompetencji rządów organom ponadnarodowym) ograniczał do pewnego stopnia suwerenność decyzyjną państw członkowskich. Należące do EFTA kraje przyglądały się jednak uważnie pracom w ramach EWG, a widząc sukcesy tego ugrupowania stopniowo opuszczały EFTA, stając się członkami EWG. Z perspektywy czasu wydaje się, że te dwie organizacje trudno nazwać konkurencyjnymi względem siebie, oferowały one zupełnie odmienne warunki wzajemnych kontaktów, dając krajom Europy Zachodniej możliwość swobodnego wyboru przynależności.

CEFTA powstała w nieco odmiennych okolicznościach. Wielkie przemiany systemowe w Europie Środkowej i Wschodniej doprowadziły m. in. do rozpadu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, która grupowała większość państw socjalistycznych. Należy tutaj dodać, iż dobrowolność uczestnictwa w pracach Rady była co najmniej wątpliwa, stąd też kraje postkomunistyczne nie kwapiły się specjalnie do nawiązania nowych form współpracy.

Dodatkową przeszkodę stanowił kryzys gospodarczy, który w mniejszym lub większym stopniu dotknął każdy z nich i powodował, iż początkowo koncentrowały się one na swych wewnętrznych problemach. Przyczyny ekonomiczne (nadzieja na pomoc w przewycięzaniu gospodarczych kłopotów) i polityczne (obawa przed odrodzeniem się wszechwładnego Imperium na wschodzie) stały się głównym powodem podejmowania prób włączenia się w obszar wpływów Unii Europejskiej. Choć kwestia pełnego członkostwa w UE jest w chwili obecnej sprawą przyszłości, wynegocjowane przez niektóre kraje postkomunistyczne umowy stowarzyszeniowe są dla nich niewątpliwie dużym sukcesem. „Umowa CEFTA jest logiczną konsekwencją układów stowarzyszeniowych tych krajów ze Wspólnotami Europejskimi i ma stymulować aktywne uczestnictwo w procesie integracji gospodarczej

w Europie. [...] Brak porozumienia między wymienionymi krajami czynił mniej korzystną wzajemną wymianę towarową na tle warunków handlu z EWG”<sup>4</sup>. Cytat ten zawiera jedną ze wspomnianych już przyczyn powstania CEFTA – obawa tworzących ją krajów przed ostatecznym załamaniem się wzajemnych kontaktów handlowych.

Napotkać można również opinię, że CEFTA powstała dzięki inspiracji państw zachodnich jako swoista „poczekalnia” w kolejce do Unii Europejskiej. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej nie miały bowiem okazji uczestniczyć w pracach normalnie funkcjonującego ugrupowania integracyjnego, w którym ich gospodarki poddane byłyby działaniu praw wolnego rynku, decyzje zaś podejmowane na zasadzie kompromisu.

Dodatkowym atutem CEFTA jest fakt, że jako pierwsza strefa wolnego handlu ma obejmować również artykuły-rolne. Będzie to jakby próba, może nie generalna, ale jednak próba przed stowarzyszeniem z Unią Europejską w najbardziej kontrowersyjnej dziedzinie rolnictwa. Skonfrontowanie naszej produkcji rolnej i przetwórstwa żywności z produktami z Węgier, Czech, Słowacji i Słowenii<sup>5</sup> jest mniej ryzykowne niż zestawienie z zachodnią Europą.

Porównując ze sobą EFTA i CEFTA należy zauważyć, że organizacje te rozpoczynały swą działalność nie tylko w różniącym się znacznie otoczeniu zewnętrznym, ale również z odmiennym potencjałem ekonomiczno-politycznym.

EFTA została utworzona przez państwa Europy Zachodniej charakteryzujące się ugruntowaną i stabilną pozycją zarówno gospodarczą, jak i polityczną. Kraje te nie musiały walczyć o przetrwanie i akceptację otoczenia (wyjątek stanowiła Portugalia, przyjęta do EFTA ze względu na szerokie powiązania gospodarcze z Wielką Brytanią).

Kraje CEFTA tymczasem w momencie tworzenia ugrupowania borykały się z mnóstwem problemów wewnętrznych (kryzys gospodarczy, zmiany systemowe, związane z tymi zjawiskami społeczne niepokoje). Dużą przeszkodą w nawiązaniu wzajemnych stosunków była również ich swoista rywalizacja o przychylność państw Zachodu, obejmująca całe spectrum kwestii, od wymiany handlowej począwszy (kraje postkomunistyczne oferowały na rynkach międzynarodowych podobne produkty) na zagranicznych inwestycjach skończywszy. W tym kontekście CEFTA jawi się raczej jako zdroworozsądkowy kompromis, zawarty dla osiągnięcia wytyczonych celów między potencjalnymi rywalami, niż stabilna struktura o długofalowym horyzoncie działania.

<sup>4</sup> Dodatek do „Rynków Zagranicznych” 1993, nr 44-45, s. 1.

<sup>5</sup> Słowenia stara się obecnie uzyskać pełne członkostwo w CEFTA.

## CEFTA I EFTA – KWESTIA PRZYSZŁOŚCI

Trudno porównywać ze sobą dwie, mimo wszystko odmienne organizacje, jak EFTA i CEFTA. Podobieństwa między nimi dotyczą bowiem głównie formy integracji – obie tworzą strefę wolnego handlu i perspektywy na przyszłość – zarówno EFTA, jak i CEFTA zostaną prawdopodobnie prędzej czy później wchłonięte przez rozrastającą się Unię Europejską.

EFTA istnieje już prawie 35 lat. Ugrupowanie to nigdy nie stawiało sobie zbyt dalekosiężnych celów – niewątpliwie doprowadziło jednak do wzrostu wymiany handlowej między tworzącymi je krajami. Interesujący wydaje się fakt, że od początku rósł również udział EFTA w wymianie handlowej z EWG. Może to być dowodem na poparcie tezy, że bloki integracyjne Europy Zachodniej nie dążyły do stworzenia rywalizujących między sobą struktur, lecz pragnęły harmonii rozwoju i wzrostu gospodarczego wszystkich zachodnioeuropejskich krajów, bez względu na obraną przez nie drogę integracji.

Tabela 1

Struktura geograficzna handlu artykułami przemysłowymi krajów EFTA w latach 1959–1972 (w %)

Wyszczególnienie	Eksport		Import	
	1959	1972	1959	1972
EFTA*	18,5	28,8	20,3	26,6
EWG	22,8	25,6	34,1	36,7
Pozostałe	58,8	45,6	45,7	36,7

\* EFTA z Wielką Brytanią.

Źródło: *Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiC HZ, Warszawa 1993, s. 13.

Przedstawione wnioski zdają się potwierdzać dane zawarte w tab. 1. Widać wyraźnie zmianę ilościową w strumieniach handlu, która zaszła po utworzeniu EFTA. Podczas 13 pierwszych lat istnienia EFTA (od momentu podpisania umowy w 1959 r. do wystąpienia Wielkiej Brytanii w roku 1972) eksport wewnątrz ugrupowania wzrósł o 55,7%, import zaś o 31%. Rosła również wymiana EFTA z EWG. W okresie 1959–1972 eksport EFTA do EWG wzrósł o 12,3%, natomiast przywóz z EWG do EFTA podniósł się o 7,6%. Zacieśnianie współpracy wewnątrz EFTA oraz między EFTA a EWG odbiło się niekorzystnie na rozwoju wymiany handlowej EFTA z pozostałymi krajami świata. Zauważalny jest znaczny spadek zarówno w eksporcie – o 28,9%, jak i w imporcie – o 24,5%. Efekty tworzenia

strefy wolnego handlu stały się więc wymierne. Godny podkreślenia wydaje się zasygnalizowany wcześniej fakt, że mimo istnienia w tym czasie barier handlowych między EFTA i EWG następowało zwiększenie wymiany handlowej między tymi ugrupowaniami. Wykazuje to niezbicie, że związki między krajami EFTA i EWG były na tyle silne, iż nie udało się ich osłabić nawet poprzez niekorzystne regulacje dotyczące wzajemnej wymiany. Można wysnuć stąd wniosek, że od początku ugrupowania te wyraźnie ciążyły ku sobie i żadne względy pozaekonomiczne nie mogły tego zmienić.

Jak już wcześniej wspomniano, na przestrzeni lat skład członkowski EFTA ulegał zmianom. Dania i Wielka Brytania wystąpiły z EFTA w 1972 r. Portugalia uczyniła to w roku 1985. Austria, Szwecja i Finlandia w 1994 r. Wszystkie te kraje stały się członkami Unii Europejskiej. W tej chwili EFTA tworzą: Szwajcaria, Lichtenstein, Islandia i Norwegia (społeczeństwo Norwegii dwukrotnie odrzuciło w ogólnonarodowym referendum możliwość przystąpienia do UE – w latach: 1972 i 1994). Członkowie EFTA zdecydowali, że mimo tak okrojonego składu organizacja będzie nadal funkcjonować. Wraz z państwami Unii tworzy ona od 1 stycznia 1994 r. Europejski Obszar Gospodarczy (w jego pracach nie uczestniczy Szwajcaria), który praktycznie ma urzeczywistnić ideę wspólnego rynku, bez konieczności rezygnacji z suwerenności politycznej należących do niego krajów.

W historii EFTA zamknął się pewien etap. Wobec powszechnej tendencji do zacieśniania integracyjnych działań, jej przyszłość jest jednak pewną niewiadomą.

CEFTA funkcjonuje dopiero dwa lata – zbyt krótko, aby wydawać pozytywne lub negatywne opinie na jej temat. Jest to organizacja specyficzna. Składa się z krajów, których głównym celem jest uzyskanie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, a dopiero w dalszej kolejności rozwijanie wzajemnych kontaktów. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wszystkie działania państw CEFTA nie zmierzają do wypracowania realnych i trwałych więzów między nimi, lecz traktowane są *de facto* jako pierwszy etap w procesie integracji z UE.

Tabela 2

Geograficzna struktura handlu państw CEFTA w latach 1991–1993 (w %)

Wyszczególnienie	Eksport			Import		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
UE	48,3	52,7	54,6	42,8	46,7	47,5
EFTA	12,6	11,8	12,1	15,1	15,3	15,0
CEFTA	7,0	5,8	6,2	6,7	5,4	5,7

Źródło: A. B. Kisiel-Łowczyk, *Aktualne problemy realizacji porozumienia CEFTA w pierwszym roku jego funkcjonowania*, Referat na konferencję *Stosunki ekonomiczne Polski z zagranicą w warunkach gospodarki rynkowej*, Łódź 28–30.11.1994.

Tezę tę obrazują wyraźnie dane zamieszczone w tab. 2, które dowodzą, iż dla państw CEFTA zdecydowanym priorytetem są kontakty handlowe z Europą Zachodnią, stanowiące ponad 60% ogólnej wymiany CEFTA z otoczeniem.

Nie ulega jednak wątpliwości, że CEFTA istnieje zbyt krótko, aby dokonywać podobnego podsumowania odnośnie do efektów utworzenia strefy wolnego handlu, jak w przypadku EFTA. Zauważalna jest jednak tendencja spadkowa we wzajemnej wymianie państw CEFTA na przestrzeni lat 1991–1993. Nie rokuje to optymistycznie na przyszłość, lecz należałoby się jeszcze wstrzymać z osądami uwzględniając fakt, że postanowienia umowy o utworzeniu CEFTA weszły w życie dopiero 1 marca 1993 r.

Zastanawiając się jednak nad perspektywami rozwoju więzów handlowych wewnątrz CEFTA, należałoby przeanalizować umiejscowienie na liście partnerów handlowych poszczególnych państw CEFTA w roku 1993<sup>6</sup>.

W przypadku Polski dopiero na ósmej pozycji znajdują się Czechy i Słowacja (2,7% globalnego importu Polski, 3,6% globalnego eksportu). Węgry znalazły się na miejscu jedenastym (odpowiednio – 0,9% udziału w imporcie, 1,2% w eksporcie).

Na liście największych partnerów handlowych Czech na drugim miejscu jest Słowacja (17,7% globalnego importu Czech, 20,0% globalnego eksportu). Polska zajmuje miejsce siódme z udziałem 2,5% w czeskim imporcie, 2,8% w eksporcie. Węgry znajdują się na pozycji jedenastej (odpowiednio ich udział wynosi: 1,4% w imporcie, 2,1% w eksporcie).

Dla Słowacji największym partnerem handlowym są Czechy, miejsce pierwsze z udziałem 35,5% w globalnym imporcie słowackim, 41,9% w eksporcie. Węgry są na szóstej pozycji – 1,4% importu Słowacji, 4,6% eksportu. Polska zajmuje miejsce ósme uczestnicząc w 2,0% słowackiego importu oraz 2,9% eksportu.

Na liście partnerów handlowych Węgier na miejscu szóstym znajdują się Czechy i Słowacja z udziałem 4% w węgierskim imporcie oraz 3,3% w eksporcie. Polska jest na miejscu jedenastym, uczestnicząc w 1,2% importu Węgier oraz 1,8% eksportu.

Zestawienie to nie przynosi niespodzianek, pokazując wyraźnie szczupłość więzów handlowych istniejących między krajami CEFTA. Wyjątkiem są tu jedynie związki Czech i Słowacji, mające jednak swe podłoże w historii tych dwóch krajów, które do niedawna stanowiły jeden organizm gospodarczy.

Ograniczoność już istniejących kontaktów handlowych, a także niepewne perspektywy nawiązywania nowych mogą stać się istotną przyczyną hamującą postępy integracji wewnątrz CEFTA.

<sup>6</sup> Źródło: patrz tab. 2.

Trudności w wypracowaniu długofalowej polityki państw CEFTA pogłębia fakt, iż z Zachodu dochodzą sprzeczne sygnały na temat stosunku państw Unii co do przyszłej integracji – czy CEFTA powinna być przyjęta do Wspólnoty jako całość, czy też każde państwo niezależnie. Ostateczna decyzja w tej sprawie może mieć dla CEFTA dużą wagę, gdyż w przypadku osobnego rozpatrywania wniosków, każde z państw może wzmóc wysiłki na rzecz pogłębienia współpracy z Unią Europejską, zaniedbując kontakty w ramach CEFTA.

Dyskusyjne wydaje się twierdzenie o przetrwaniu starych więzów gospodarczych między krajami postsocjalistycznymi, które mogłyby być stymulatorem wzajemnej współpracy. Pomijając rzucający się w oczy fakt, że kraje te nie wykazują specjalnego zainteresowania odnowieniem starych kontaktów, należałoby się zastanowić, czy jest w ogóle co odnawiać. „Struktura handlu wewnętrznego RWPG jest taka, że około 60% wszystkich obrotów to handel z ZSRR. Tworzy to tzw. gwiazdzistą strukturę powiązań. Po wyłączeniu handlu z ZSRR okazuje się, że powiązania pomiędzy niektórymi małymi krajami Europy Wschodniej są bardzo znikome. W latach osiemdziesiątych ta gwiazdzista struktura ugrupowania stawała się jeszcze wyraźniejsza”<sup>7</sup>. Mogłoby się również okazać, że wiele starych kontaktów utraciło rację bytu, gdyż w wyniku reform i przekształceń własnościowych nie istnieją już podmioty, między którymi były nawiązywane umowy o specjalizacji, kooperacji i wzajemnej współpracy, będące efektem realizowania wieloletnich planów rozwoju gospodarczego. Nasuwa się więc refleksja, iż należałoby podchodzić z pewnym dystansem do prób uzasadnienia obecnego istnienia CEFTA funkcjonowaniem dawnych zależności w ramach RWPG.

Podsumowując, czy można uznać EFTA i CEFTA za ugrupowania sobie pokrewne? W pewien sposób na pewno tak. Zarówno EFTA, jak i CEFTA przyjęły za formułę integracyjną strefę wolnego handlu i oba prawdopodobnie zostaną wchłonięte przez Unię Europejską.

Jednak ich geneza jest inna, inna także naczelną ideą działania – w przypadku EFTA „działanie obok Unii”, CEFTA zaś „jak najszybsze wejście do Unii”. Trudno również oprzeć się wrażeniu, że EFTA ma już za sobą okres rozkwitu swej działalności, natomiast przyszłość CEFTA pozostaje wciąż niewiadomą.

Powstanie EFTA było logiczną konsekwencją chęci rozwoju wzajemnej wymiany handlowej między zasobnymi krajami zachodnioeuropejskimi, CEFTA zaś utworzyły borykające się z ogromnymi problemami gospodarczymi kraje Europy Wschodniej, które ze względu na paralelną strukturę handlu i znaczną przewagę gospodarczych kontaktów z Zachodem, winny pretendować raczej do miana rywali niż partnerów.

<sup>7</sup> W. Maciejewski, *Dlaczego w RWPG jest jak jest?*, „Rynki Zagraniczne” 1989, nr 128.



Deklaracje przywódców państw CEFTA nie pozostawiają wątpliwości, że ich głównym celem jest przynależność do Unii Europejskiej. Można z tego wnioskować, że wraz z osiągnięciem wyznaczonego celu CEFTA po prostu przestanie funkcjonować. EFTA, mimo swej szczątkowej postaci, działa nadal. Może się więc okazać, że CEFTA będzie jedynie „przystankiem” na drodze, którą EFTA kroczy już 35 lat.

*Małgorzata Janicka*

#### EFTA, CEFTA – AN ATTEMPT TO COMPARE TWO FREE TRADE AREAS

The aim of the works is to present free trade areas, the European Free Trade Area and the Central European Free Trade Area, as far as their similarities and differences are concerned. The EFTA, the group in the process of its activity decline and the CEFTA, which has been operating for two years, have two important common features. Firstly, both of them are only a preliminary stage for the countries trying to become members of the European Community and secondly they constitute a free trade area.

But on the other hand we can notice substantial differences between them. At the moment of setting up the organizations, both the level of the social, economic and political development of the EFTA and the CEFTA countries and volume of their mutual commodities exchange were not equal.

In the 1960s the EFTA became an alternative for the West European countries, which did not want to or just could not join the EEC. The CEFTA came into being as the consequence of the important event in Central Europe – some post-socialist countries signed the European Agreement with the EEC. The lack of similar agreement among these countries could cause disadvantages in their mutual trade. There was also the political reason – the East European countries were afraid of the possible restoration of the powerful, eastern neighbour.

This article is an attempt of answering the question: are the similarities between the EFTA and the CEFTA so strong, that we are given the right to identify one group with the other?

