

Помощ от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави

Действията отговарят на нуждите, но финансирането от ЕС не е на път да постигне целта за 2030 г.



Съдържание

Точки

01—18 | Основни послания

01—08 | Защо тази област е от значение

09—18 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

19—81 | Подробни констатации и оценки

19—39 | Стратегическата рамка на ЕС е актуализирана, за да се постави акцент върху нуждите на най-слабо развитите държави от помощ за търговия, но не е превърната в план за действие.

21—24 | Актуализацията от 2017 г. на стратегията на ЕС за помощ за търговията съдържа призив да се обърне по-голямо внимание на най-слабо развитите държави.

25—28 | Актуализацията на стратегията от 2017 г. не е последвана от план за действие с етапни цели нито за държавите членки, нито за финансирането от ЕС

29—32 | Понятието помощ за търговията е твърде широко, за да бъде в основата на програмирането за делегациите на ЕС и партньорите по изпълнението

33—36 | В предишните периоди в рамките на подобрената интегрирана рамка се извършваха специфични оценки на нуждите от помощ за търговията, но по-голямата част от тях бяха преустановени.

37—39 | Комисията не разполага със специфична инструменти за оценка на нуждите от помощ за търговията, но делегациите на ЕС успяват да открият приоритетните области

40—64 | Помощта от ЕС за търговията се предоставя в съответствие с нуждите, но е доста под целта за финансиране

41—53 | Целта за финансиране на най-слабо развитите държави далеч не може да бъде постигната без подробен анализ, който би позволил предприемането на корективни мерки

- 54—58 | Помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави обхваща редица относими категории и сектори, но икономическата устойчивост на проектите невинаги е гарантирана
- 59—64 | Координацията от страна на делегациите на ЕС като цяло е добра, но е пропусната възможност за засилена координация с държавите членки и регионалните делегации на ЕС
- 65—81 | Мониторингът и докладването от страна на Комисията на резултатите и въздействията на помощта от ЕС за търговията са се подобрили, но не са изчерпателни**
- 66—69 | От 2017 г. насам Комисията публикува специален годишен доклад за напредъка на ЕС в областта на помощта за търговията
- 70—77 | Цялостното наблюдение и докладване от страна на Комисията на помощта от ЕС за търговията не са изчерпателни
- 78—81 | Силно ограничено измерване на въздействието на помощта от ЕС върху търговията

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията и на Европейската служба за външна дейност

Хронология

Одитен екип

01

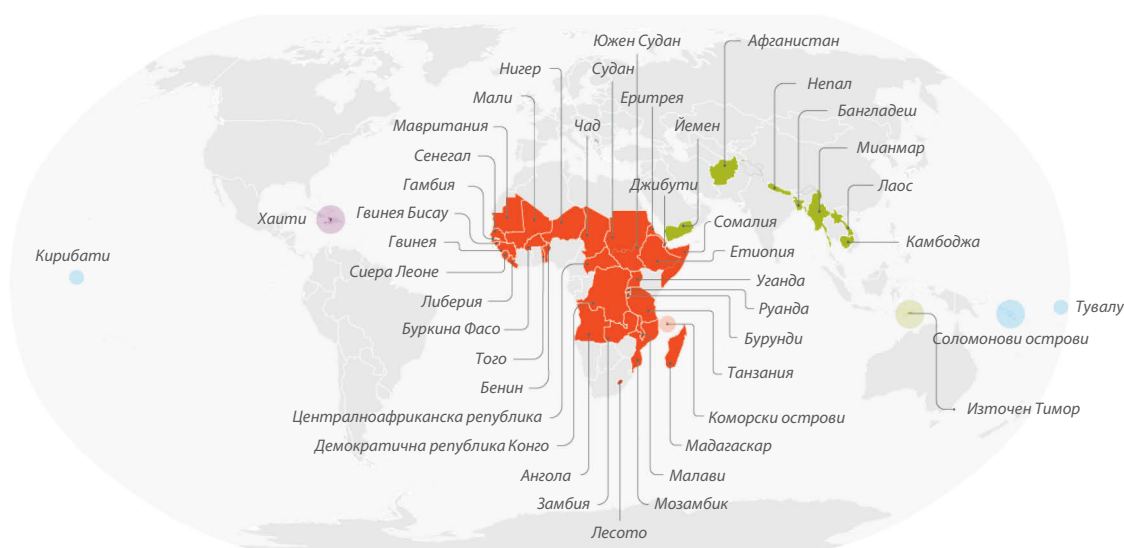
Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** В развиващите се държави търговията, и особено трансграничната търговия, е важна за растежа, защото може да избави милиони хора от бедността. Но тези държави, и по-специално най-слабо развитите държави (НСРД), трябва да се справят със значителни предизвикателства, които засягат способността им да се възползват от регионалната и световната търговия.
- 02** НСРД не са хомогенна група и въпреки че между някои от тях може да има общи неща, тяхното положение и условия се различават значително. Част от тези държави са политически нестабилни или засегнати от конфликти, нямат излаз на море или имат нисък производствен капацитет. Те отдават приоритет на селскостопанското производство, за да постигнат продоволствена сигурност, докато други се стремят да разнообразяват производството, за да развият износа.

03 Категорията на НСРД е установена от Общото събрание на ООН през 1971 г.¹ като признание от международната общност, че са необходими специални мерки за тяхното подпомагане. НСРД имат изключителен достъп до определени [международни мерки за подкрепа](#), особено в областта на помощта за развитие и търговията. ООН определя НСРД като държави, които имат ниски равнища на доходи и са изправени пред сериозни структурни пречки за устойчиво развитие. Понастоящем има 44 държави, които са определени като НСРД². Те се намират предимно в Африка (32 държави), а по-малък брой са разположени в Азия (8), Тихоокеанския регион (3) и Карибския басейн (1) (вж. [Фигура 1](#)).

Фигура 1 | Карта на 44-те най-слабо развити държави
(към 19 декември 2024 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комитета за политика за развитие на ООН.

04 Инициативата беше стартирана на Министерската конференция на Световната търговска организация (СТО) в Хонконг през декември 2005 г. постави началото на инициативата „Помощ за търговията“ (ПзТ), като тя „има за цел да помогне на развиващите се страни, по-специално на най-слабо развитите, да изградят търговския капацитет и инфраструктурата, от които се нуждаят, за да могат да участват в търговията. Тя е част от общата официална помощ за развитие (ОПР) с безвъзмездна финансова помощ и заеми при преференциални условия, насочени към програми и проекти, свързани с търговията.“³

¹ Резолюция 2768 (XXVI) на ООН от 18 ноември 1971 г.

² List of least developed countries (към 19.12.2024 г.), ООН.

³ Aid for trade fact sheet, СТО.

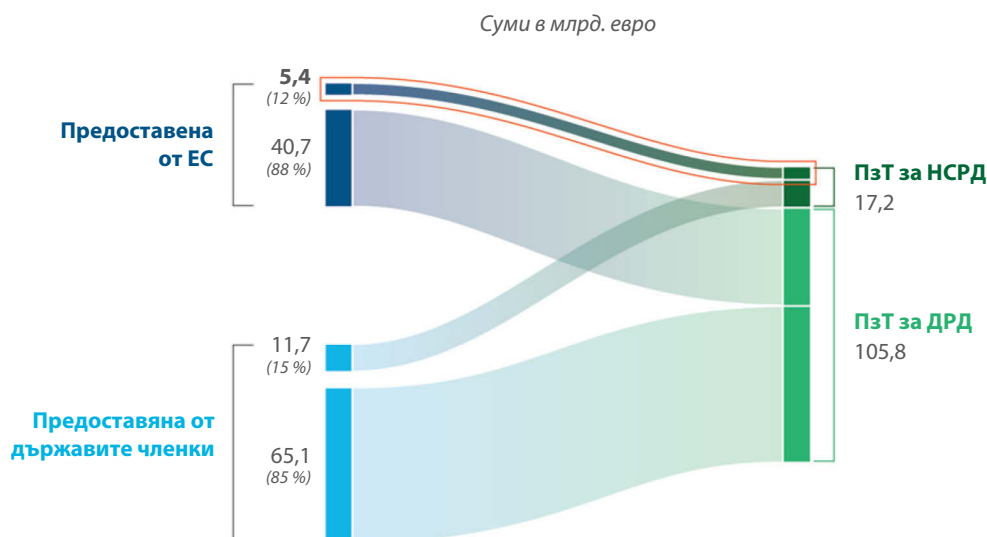
05 Тъй като търговията сама по себе си е широка и сложна дейност, СТО отчита, че ПзТ също е широко и трудно определяемо понятие⁴. Тя обхваща широк кръг от области:

- изграждане на производствен капацитет (включително цялостна подкрепа за селското стопанство, горското стопанство, рибарството, промишлеността, минералните ресурси и минното дело, банковото дело и туризма) — инвестиране в различни отрасли и сектори, така че страните да могат да разнообразяват износа и да развият сравнителните си предимства;
- икономическа инфраструктура — изграждане на пътища, пристанища, железопътни линии, енергийни съоръжения и телекомуникации, които свързват националните, регионалните и световните пазари;
- търговска политика и разпоредби, както и корекции, свързани с търговията — подпомагане на държавите да разработват търговски стратегии, да преговарят по-ефективно и да прилагат резултатите.

06 След Конференцията на СТО през 2005 г., през 2007 г. ЕС приема своя собствена стратегия за ПзТ, която е актуализирана през 2017 г. През последните години общият размер на ПзТ от ЕС (от ЕС и неговите държави членки заедно) за най-слабо развитите държави остава относително стабилен. През периода 2017—2022 г. тази помощ възлиза на 17,2 млрд. евро, а 105,8 млрд. евро са предоставени на други развиващи се държави (ДРД, включващи държави с по-ниски средни доходи и държави с по-високи средни доходи). Подкрепата за най-слабо развитите държави само от ЕС (включваща безвъзмездни средства от Комисията и заеми при преференциални условия от Европейската инвестиционна банка — ЕИБ) възлиза на почти една трета от тази обща сума — 5,4 млрд. евро (вж. [фигура 2](#)). По-голямата част от средствата от Комисията се предоставя чрез делегациите на ЕС, които координират действията си с международни организации, агенции за развитие на държавите членки, банки за развитие и други изпълнителни органи в държавите партньори, докато държавите членки предоставят своята подкрепа чрез посолства и агенции за развитие.

⁴ Пак там.

Фигура 2 | Помощ за търговия за най-слабо развитите държави и други развиващи се държави, 2017—2022 г. (поети задължения в млрд. евро)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

Забележка: Поради закръгляването е възможно някои общи суми да не съответстват на сбора от отделните числа.

07 ЕСП провери общо за всички НСРД, и по-специално за четири държави (Ангола, Камбоджа, Малави и Руанда), посетени на място, дали Комисията правилно е насочила, предоставила и наблюдавала помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави. По-конкретно, тя извърши оценка дали Комисията:

- е гарантирала, че нуждите на най-слабо развитите държави относно ПзТ са били надлежно покрити в съответствие със стратегията на ЕС за помощта за търговията и са били в достатъчна степен включени в целите и задачите на нейните програми за развитие;
- е насочила в достатъчна степен помощта за развитие на ЕС към най-слабо развитите държави и дали е предоставила тази помощ, за да отговори на техните нужди в координация с други заинтересовани страни; и
- надлежно е наблюдавала и докладвала резултатите и въздействието на помощта от ЕС за търговията в най-слабо развитите държави.

Одитът обхваща периода 2017—2024 г.

- 08** С доклада си ЕСП цели да допринесе за подобряване на управлението от страна на Комисията на помощта от ЕС за най-слабо развитите държави и да информира отговорните за решения лица в случай на бъдещо преразглеждане на правилата за управление при нови действия в областта на ПзТ (вж. точка **23**). Въпросът не е разглеждан от ЕСП през последните години и повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одита могат да бъдат намерени в [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 09** Като цяло ЕСП заключава, че въпреки че стратегическата рамка на ЕС за ПзТ е актуализирана през 2017 г., за да се съсредоточи върху нуждите на НСРД, тя не е превърната в план за действие. Помощта от ЕС за търговията се предоставя на тези държави в съответствие с нуждите, но не е на път да постигне целта за финансиране за 2030 г., определена в стратегията на ЕС.
- 10** През 2017 г., 10 години след първата стратегия на ЕС за помощ за търговията, Комисията публикува съобщение за осъвременяване на стратегията с обновена визия. Наред с другото, тя има за цел постепенно да увеличи дела на съвместната ПзТ на ЕС и държавите членки, насочена към НСРД, до 25 % от общата ПзТ до 2030 г. (вж. точки **21—24**).
- 11** ЕСП установи, че целта за поставяне на по-голям акцент върху най-слабо развитите държави не е превърната в оперативен набор от конкретни цели, договорени с държавите членки. Това е допринесло за затрудненията на ЕС и неговите държави членки да постигнат общ напредък към договорената цел за финансиране (вж. точки **25—28**).
- 12** Целта за финансиране от 25 % далеч не е постигната. Помощта за търговията за НСРД има дял средно от 18 % в периода 2010—2015 г. и оттогава намалява, като през 2022 г. — последната година, за която има налични данни — спада до 12 %. По-голямата част от помощта от ЕС за търговията продължава да бъде насочена към други развиващи се държави (вж. точки **41—44**).
- 13** ЕСП установи, че Комисията не е извършила подробен анализ на причините за този спад в дела за НСРД, което би ѝ позволило да предприеме корективни мерки (вж. точка **45**).



Препоръка 1

Разработване на план за действие в областта на помощта за търговията за най-слабо развитите държави

За да постигне целта за по-голямо внимание към най-слабо развитите държави, Комисията следва:

- а) да извърши подробен анализ на причините, поради които помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави не се е увеличила; и
- б) въз основа на този анализ да оцени отново дали целта за финансиране от 25 % все още е подходяща и, ако се запази определена цел за финансиране, да изготви специален план за действие за най-слабо развитите държави с конкретна и реалистична помощ, насочена към основните цели в областта на търговията. При необходимост тези държави следва да бъдат разделени на подгрупи въз основа на техните специфични нужди, предизвикателства, търговски потенциал и цели.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

- 14** Ниският размер на средствата, отпуснати за финансиране на търговията за най-слабо развитите държави може да се дължи на няколко фактора. Например тези държави срещат трудности при достъпа до иновативно финансиране (например гаранции) и привличането на частни средства. Този проблем рискува да се задълбочи през следващите години предвид нарастващото значение на стратегията [Global Gateway](#) и силният акцент, който се поставя в нея върху мобилизирането на инвестиции от частния сектор (вж. точки [46—53](#)).



Препоръка 2

Предоставяне на възможност на най-слабо развитите държави да се възползват изцяло от подкрепата на Global Gateway за помощ за търговията

Комисията следва или да включи целите на стратегията на ЕС за подпомагане на търговията в Global Gateway, особено за най-слабо развитите държави, или изрично да покаже как тези цели следва да бъдат подкрепяни чрез Global Gateway.

Целеви срок за изпълнение: средата на 2026 г.

- 15** ЕСП установи, че разгледаните проекти, свързани с ПзТ, са в съответствие с нуждите на най-слабо развитите държави в тази област и че резултатите като цяло са постигнати според плана. В някои случаи обаче съществува риск тези държави да не могат през следващите години да се възползват от резултатите и да гарантират икономическата устойчивост на проектите (вж. точки [54—58](#)).



Препоръка 3

Увеличаване на резултатите и гарантиране на икономическата устойчивост на помощта от ЕС за търговски интервенции в най-слабо развитите държави

По време на етапите на планиране и предоставяне на помощта от ЕС за търговски интервенции в най-слабо развитите държави Комисията следва да се съсредоточи по-специално върху увеличаването на резултатите и гарантирането на икономическата устойчивост на проектите. Например тя следва да изисква от бенефициентите да разработят бизнес план, когато е целесъобразно, или да приложат мерки за намаляване на риска от загуба на придобит технически експертен опит поради честите смени на персонала.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

- 16** ПзТ за най-слабо развитите държави се осъществява в сложна среда, включваща много заинтересовани страни. ЕСП констатира, че посетените от нас делегации на ЕС като цяло са имали високо ниво на сътрудничество с правителствата и са участвали в структуриран диалог с частния сектор, организациите на гражданското общество и други международни донори. Освен това ЕСП установи, че е имало редовно сътрудничество и обмен между делегациите на ЕС и централните служби на Комисията (вж. точки [59—61](#)).
- 17** Но ЕСП констатира и случаи на ограничено или неструктурирано сътрудничество между делегациите на ЕС в НСРД и други делегации на ЕС, чийто мандат е с регионален обхват. Освен това най-слабо развитите държави като цяло не разполагат с достатъчно силни институционални рамки, за да могат да съобщават за своите нужди от ПзТ на регионално равнище в сравнение с други развиващи се държави. С увеличаването на интервенциите, които не са насочени към конкретна държава (главно чрез регионални програми), в рамките на помощта от ЕС за търговията, тази липса на насоченост рискува да стане по-значителна (вж. точки [62—64](#)).



Препоръка 4

По-добро координиране на помощта от ЕС за търговията между делегациите на ЕС в най-слабо развитите държави и делегациите на ЕС с регионален обхват на мандата

Комисията следва да подобри координацията между делегациите на ЕС в НСРД и делегациите на ЕС с регионален обхват на мандата при разработването, изпълнението и наблюдението на регионалните програми. Това може да включва създаването на специфични за всяка държава механизми за разработване и изпълнение, за да се гарантира, че свързаните с търговията регионални програми отговарят на специфичните нужди на отделните най-слабо развити държави, както и по-интегрирана структура за управление на проектите.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

18 След актуализирането на стратегията на ЕС за помощ за търговията през 2017 г.

Комисията публикува годишни доклади за напредъка на ЕС в тази област, в които се подчертава приносът на ЕС към тази глобална инициатива. ЕСП установи обаче, че наблюдението и докладването на Комисията не са изчерпателни по отношение на най-слабо развитите държави. Докладването относно финансовите ресурси:

- не включва разбивки по категории и сектори за НСРД;
- се основава на поети задължения, като тези във връзка с ПзТ се отчитат едва след настъпило закъснение от над 2 години;
- не включва данни за степента, в която НСРД се ползват от подкрепа, която не е специфична за всяка държава (която представлява голяма част от ПзТ); и
- измерва въздействието на помощта от ЕС за търговията в много ограничена степен (вж. точки 66—81).



Препоръка 5

Подобряване на наблюдението и докладването относно помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави

За да подготви по-добре новите интервенции на ЕС по линия на ПзТ в най-слабо развитите държави, Комисията следва:

- а) да направи докладването на помощта от Съюза за търговията по-своевременно и по-съдържателно чрез намаляване на забавянията, докладване на плащанията, както и на поетите задължения, и чрез включване на прогнозни разбивки на регионалните програми по държави със степенуване според най-слабо развитата страна.
- б) редовно да преразглежда и проследява всеки план за действие за помощ за търговията за най-слабо развитите държави (вж. препоръка 1, подточка б)), например въз основа на показатели, определени за всяка подгрупа от най-слабо развити държави.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

Подробни констатации и оценки

Стратегическата рамка на ЕС е актуализирана, за да се постави акцент върху нуждите на най-слабо развитите държави от помощ за търговия, но не е превърната в план за действие.

- 19** През 2007 г. ЕС (съвместно със своите държави членки) прие първата си [стратегия за помощ за търговията \(ПзТ\)](#), следвайки ангажиментите за подкрепа, договорени 2 години по-рано на [Министерската конференция на Световната търговска организация \(СТО\) в Хонконг](#). За свързаната с търговията помощ беше обещано годишно финансиране в размер на 2 млрд. евро в равни пропорции от бюджета на ЕС (управляван от Комисията) и от бюджетите за помощ на държавите — членки на ЕС.
- 20** ЕСП провери дали Комисията (заедно с нейните служители в делегациите на ЕС) е взела предвид в достатъчна степен актуализираната стратегия на ЕС за ПзТ при планирането и програмирането на подкрепата за развитие. Одиторите също така извършиха проверка дали Комисията е гарантирала, че нуждите от ПзТ на най-слабо развитите държави са оценени по подходящ начин въз основа на методология, която отчита приоритетите на стратегията на ЕС за помощ за търговията, променящите се нужди в НСРД и променящите се условия.

Актуализацията от 2017 г. на стратегията на ЕС за помощ за търговията съдържа призив да се обърне по-голямо внимание на най-слабо развитите държави.

- 21** През 2017 г., 10 години след първата стратегия на ЕС за ПзТ, Комисията публикува [съобщение](#), в което актуализира стратегията с обновена визия. В него се определят начините, по които ЕС би могъл да повиши ефективността на стратегията, като модернизира ПзТ и я насочи по-добре, особено към „най-слабо развитите държави и там, където средата е нестабилна“. Тя също така постави по-силен акцент върху социалното и екологичното измерение на устойчивостта заедно с приобщаващия икономически растеж, както и върху съществуващите връзки между инвестициите и търговията, които трябва да бъдат използвани в пълна степен, за да се постигнат [целите на ООН за устойчиво развитие \(ЦУР\)](#) до 2030 г. Актуализираната стратегия наложи следните основни промени в сравнение със съществуващите практики⁵:
- „Намаляване на настоящата разпокъсаност и увеличаване на лостовия ефект от помощта за търговията чрез по-добра информираност и координиране на предоставянето на тази помощ.
 - Увеличаване на ефекта от помощта от ЕС за търговията чрез пълна съгласуваност и пълноценно използване на инструментите във външната политика на ЕС, по-специално новия План за външни инвестиции, търговските споразумения и търговските схеми.
 - По-силен акцент върху социалното и екологичното измерение на устойчивостта заедно с приобщаващия икономически растеж.
 - По-добро диференциране на страните с повишено внимание към най-слабо развитите страни и страните, в които обстановката е нестабилна.
 - Подобряване на наблюдението и отчетността.“

⁵ Съобщение на Комисията, 13.11.2017 г., Постигане на просперитет чрез търговия и инвестиции. Актуализиране на Съвместната стратегия на ЕС за подпомагане на търговията от 2007 г.

- 22** С актуализацията от 2017 г. се определя цел за увеличаване на дела на ЕС и държавите членки в цялостната ПзТ, предназначена за най-слабо развитите държави, като целта е постепенно увеличаване от 18 % (средната стойност за периода 2010—2015 г.) до 25 % от общата помощ до 2030 г. Тази цел за финансиране е в съответствие с [ЦУР 8.а относно помощта за търговия](#) („Увеличаване на за търговията на развиващите се държави, по-специално най-слабо развитите държави, включително чрез подобрената интегрирана рамка за свързана с търговията техническа помощ за най-слабо развитите държави“), като очакванията са тя да допринесе за постигането на [ЦУР 17.11](#) за удвояване на дела на световния износ от НСРД до 2020 г.
- 23** Последната версия на стратегията е разработена преди повече от 8 години, без да е била актуализирана след 2017 г. Междувременно са стартирани и други свързани инициативи на ЕС, които се изпълняват успоредно. Например [Съобщението на Комисията относно прегледа на търговската политика от 2021 г.](#) включва няколко приоритетни области, свързани с търговията с развиващите се страни, например насърчаването на отговорни и устойчиви вериги за създаване на стойност, приноса към ЦУР и укрепването на партньорствата на ЕС с Африка.
- 24** През декември 2021 г. Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност приемат официално [съвместно съобщение относно стратегията Global Gateway](#). Това оказва влияние върху ПзТ, тъй като целта ѝ е да мобилизира инвестиции в ключова стратегическа транспортна, енергийна и цифрова инфраструктура в подкрепа на усилията на партньорите на ЕС да ускорят зелената и цифровата трансформация и да подпомогнат увеличаването на търговията и междуличностния обмен. Стратегията съчетава финансови инструменти (насочени към привличане на инвестиции от частния сектор) с оперативни инструменти като техническа помощ, политически и икономически диалог, търговски и инвестиционни споразумения и стандартизация, за да спомогне за създаването на по-добри условия за качествени инвестиции. В нея обаче не се споменава стратегията на ЕС за ПзТ.

Актуализацията на стратегията от 2017 г. не е последвана от план за действие с етапни цели нито за държавите членки, нито за финансирането от ЕС

- 25** Към момента на актуализиране на стратегията през 2017 г. 18 % от общата ПзТ от ЕС (средно за периода 2010—2015 г.) се насочва към НСРД, а по-голямата част от останалата сума се изразходва в ДРД. Актуализираната стратегия определя политическата цел за увеличаване на този дял до 25 % до 2030 г., която трябва да бъде постигната съвместно от ЕС и неговите държави членки (вж. точка **22**). Не ни беше предоставена документирана обосновка за мащаба на тази цел. Според Комисията обаче тя се основава както на ангажимента, поет от държавите донори по отношение на общата ОПР⁶, така и на предложението държавите членки да насочват определен дял от помощта си към НСРД.⁷
- 26** Комисията счита, че целта от 25 % е разумна и постижима за ЕС и държавите членки. Тя не се основава на количествена оценка на нуждите от ПзТ на най-слабо развитите държави в сравнение с тези на други развиващи се държави. Целта също така не отчита потенциалната промяна на статута на НСРД в периода 2017—2030 г., което би повлияло на изчисленията (вж. точка **04** от *приложение I*).
- 27** ЕСП установи, че тази цел за финансиране не е превърната в оперативна и целева цел или набор от цели, договорени с държавите членки, които биха могли да включват:
- междинни етапи за наблюдение на напредъка към постигането на тази цел;
 - индивидуални цели за ЕС и неговите държави членки;
 - индивидуални цели за всяка НСРД или група НСРД въз основа на техните специфични нужди или за всяка категория ПзТ (вж. точка **05**);
 - отчетено потенциалното въздействие на промяната на статута на някои НСРД (например загуба на достъп до схемата „Всичко освен оръжие“ — вж. *приложение I* точка **10**).
- 28** Ако целта не бъде разделена на планирани във времето стъпки или съгласувани отговорности между ЕС и отделните държави членки, за ЕС и неговите държави членки ще бъде много трудно да постигнат общо договорената цел.

⁶ International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, Резолюция 2626 (XXV) на Общото събрание на ООН, 24 октомври 1970 г., точка 43.

⁷ Съображение 22 от Регламента за ИССРМС.

Понятието помощ за търговията е твърде широко, за да бъде в основата на програмирането за делегациите на ЕС и партньорите по изпълнението

- 29** В най-слабо развитите държави, които ЕСП посети, ПзТ като стратегия или понятие не е изрично включена в програмирането на делегациите на ЕС, както е посочено в националните или регионалните многогодишни индикативни програми (МИП). ЕСП установи, че делегациите на ЕС и партньорите по изпълнението не смятат, че понятието помощ за търговията е подходящо, полезно или достатъчно точно, за да ги ориентира при насочването на помощта.
- 30** Вместо това помощта е насочвана към конкретни области на ПзТ (като развитие на производствения капацитет, диверсификация, подобряване на веригите за създаване на стойност и инфраструктурата, подпомагане на търговията и подобряване на бизнес средата), които се считат за по-подходящи въз основа на нуждите, установени в държавите партньори.
- 31** За практически цели и за целите на докладването, определението на ПзТ, дадено от СТО и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), включва широк спектър от мерки и сектори, обхващащи почти 100 [кодекса на Комитета за подпомагане на развитието \(КПР\)](#). Те са групирани в три основни категории: икономическа инфраструктура, изграждане на производствен капацитет и търговска политика и регулиране (вж. точка [05](#)). На равнището на ЕС вече не съществува показател за разходите по отношение на политиката за развитие на търговията в [Регламента за ИССРМС — Глобална Европа](#), тъй като през 2021 г. той беше преустановен от ОИСР поради риск от неправилно тълкуване⁸.
- 32** Други организации, като Световната банка⁹, използват различни определения на ПзТ за собствените си цели, като стесняват определението, за да изключат инфраструктурните проекти.

⁸ [Follow-up to the review of the Trade Development policy marker](#), ОИСР.

⁹ [What is the World Bank doing on aid for trade?](#) (стр. 3, бележка под линия 4); и [Доклад на ЕС относно напредъка в областта на ПзТ за 2023 г.](#) (стр. 158).

В предишните периоди в рамките на подобрената интегрирана рамка се извършваха специфични оценки на нуждите от помощ за търговията, но по-голямата част от тях бяха преустановени.

33 Важно е Комисията да гарантира, че нуждите на най-слабо развитите държави от ПзТ се оценяват по подходящ начин и че НСРД показват ангажираност към подкрепата от международните донори, за да се насърчи успехът и устойчивостта. Поради това оценките на нуждите, включително тези, свързани с ПзТ, следва да включват процеси, в които участват правителствата на държавите партньори и заинтересованите страни. Това може да бъде предизвикателство, тъй като НСРД като цяло имат по-слаби институционални и стратегически рамки от ДРД. Освен това според анкета сред делегациите на ЕС¹⁰ в почти една четвърт от НСРД развитието на търговията не е ефективно интегрирано в стратегически документ за съответната страна или за региона.

34 В миналото, като се започне от периода, през който СТО обявява понятието за ПзТ през 2005 г., са извършени специфични оценки на нуждите на най-слабо развитите държави от такава помощ (известни като „диагностични проучвания на търговската интеграция“) в рамките на [подобрената интегрирана рамка \(EIF\)](#), като ЕС беше един от финансиращите партньори. С помощта на тези проучвания целта на EIF е предоставянето на най-слабо развитите държави на аналитични инструменти за оптимизиране на търговията и обща основа за определяне на приоритети и мобилизиране на ресурси, включително донорска подкрепа. Като цяло обаче проучванията не са актуализирани през последните години (от 2017 г. насам са актуализирани не повече от 20 % от прогнозните проучвания за търговска интеграция на НСРД), а три от четирите посетени делегации на ЕС (с изключение на Камбоджа) не са запознати с тези проучвания и не са ги използвали за съставяне на програми.

¹⁰ „Enhancing international trade by least developed countries“ — допълнително проучване относно доклада за напредъка на ЕС в областта на ПзТ до 2023 г., Европейска комисия.

- 35** EIF става обект на критики в оценката¹¹ от 2021 г. за липсата на конкретна насоченост по държави. В посетените от ЕСП държави становищата относно полезността на EIF са смесени. Правителството на Руанда оцени като положителна помощта, получена при разработването и подкрепата на стратегията за прилагане на Африканската континентална зона за свободна търговия, макар и с влошени резултати през последните 5 години, а Малави съобщи, че EIF е допринесла за увеличаване на износа на маслодайни култури, соя и фъстъци. В Ангола липсва осведоменост за дейностите по EIF, а в Камбоджа са отчетени ограничен обем от дейности и проекти със съмнителна полза.
- 36** В оценката също така се отбелязва, че макар диагностичните проучвания и актуализации за търговската интеграция да са „добре установена и мощна аналитична рамка, която помага на държавите по-добре да разберат ограниченията пред търговията, пред които са изправени“, те изискват „аналитичен процес за тяхното пълноценно участие, [който] може да бъде много тежък и труден за НСРД, а препоръките бързо загубват своята актуалност“.

Комисията не разполага със специфична инструменти за оценка на нуждите от помощ за търговията, но делегациите на ЕС успяват да открият приоритетните области

- 37** В цялостната си работа по планиране служителите на Комисията както в централата, така и в делегациите на ЕС оценяват нуждите на най-слабо развитите държави в областта на икономическото развитие и растежа. За тази цел делегациите на ЕС се консултират с редица официални документи и заинтересовани страни. Четирите посетени НСРД имат национални планове за развитие или стратегии за износ, от които става ясно какви са правителствените приоритети и пропуските в развитието на търговията. Освен това делегациите на ЕС са работят съвместно с министерства, организации от частния сектор и организации на гражданското общество, международни неправителствени организации и други партньори донори, за да определят нуждите и да ги включат в програмите за подкрепата.

¹¹ „Evaluation of the Enhanced Integrated Framework“ — окончателен доклад за оценка, Saana Consulting, 9 декември 2021 г.

- 38** Установените нужди и приоритети са включени в цялостното програмиране на ЕС за развитие чрез национални индикативни програми (НИП) за периода 2014—2020 г. и национални многогодишни индикативни програми за периода 2021—2027 г., в които се определят общи приоритети и цели, но също така и регионални програми, тъй като някои въпроси, свързани с търговията, могат да бъдат решени само в регионални рамки. Регионалните програми, обхващащи групи от държави партньори въз основа на географското им местоположение, включват НСРД, но не са насочени конкретно към тях. Делегациите на ЕС, посетени от ЕСП, не бяха в състояние да предоставят информация относно степента, в която регионалните програми обхващат НСРД в сравнение с други развиващи се държави.
- 39** Друг потенциален източник за оценка на потребностите е [индексът на производствения капацитет](#) на Конференцията на ООН за търговия и развитие (УНКТАД), който е изготвен за всяка НСРО и включва осем компонента и 42 основни показателя. Индексът има за цел да идентифицира областите, в които държавите могат да бъдат водещи или изоставащи, като подчертава къде политиките са ефективни и къде са необходими подобрения. В него се предлага пътна карта за бъдещи политически действия и интервенции по всеки един от компонентите му. Изчислява се със задна дата, считано от 2000 г., и се преразглежда на всеки 3 години. Направени са и [оценки на недостига на производствен капацитет на национално равнище](#) в НСРД, както и анализ на степента на използване на подкрепата от страна на НСРД. Делегациите на ЕС обаче не са използвали тези инструменти за определяне на нуждите в нито една от четирите посетени НСРД.

Помощта от ЕС за търговията се предоставя в съответствие с нуждите, но е доста под целта за финансиране

- 40** Стратегията на ЕС за подпомагане на търговията от 2017 г. има за цел да увеличи дела на общата помощ от ЕС и държавите членки за търговията на НСРД. В нея също така се поставя по-силен акцент върху социалните и екологичните измерения на устойчивостта, както и върху повишаването на значимостта на ПзТ от ЕС (вж. точка [21](#)). В настоящия раздел ЕСП разглежда дали:
- Комисията е насочила в достатъчна степен вниманието си към НСРД;

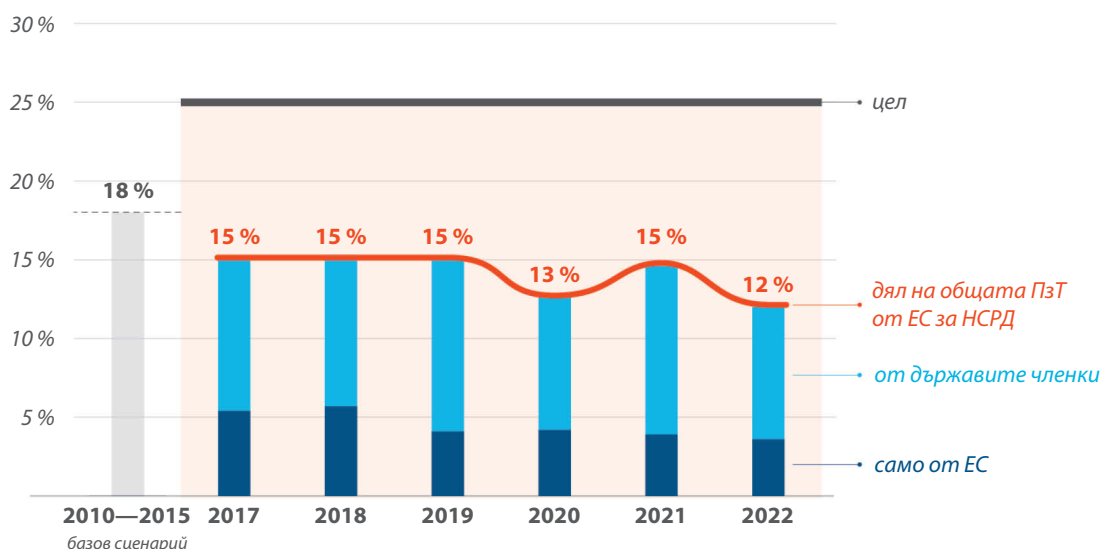
- подкрепата на ЕС по линия на ПзТ обхваща важни категории и сектори в съответствие с нуждите на НСРД; и
- ПзТ от ЕС се прилага координирано.

Целта за финансиране на най-слабо развитите държави далеч не може да бъде постигната без подробен анализ, който би позволил предприемането на корективни мерки

Комисията отчита, че помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави е значително под целта

- 41** Както е отчетено от Комисията, целта за финансиране от 25 % до 2030 г. (вж. точка 22), определена в стратегията на ЕС за търговията, далеч не е постигната. При начална средна стойност от 18 % за периода 2010—2015 г. и 15 %, при определянето на целта през 2017 г., дялът на общата ПзТ от ЕС за НСРД не е нараснал, а дори е спаднал до 12 % през 2022 г. (последната година, за която има налични данни) (вж. *фигура 3*).

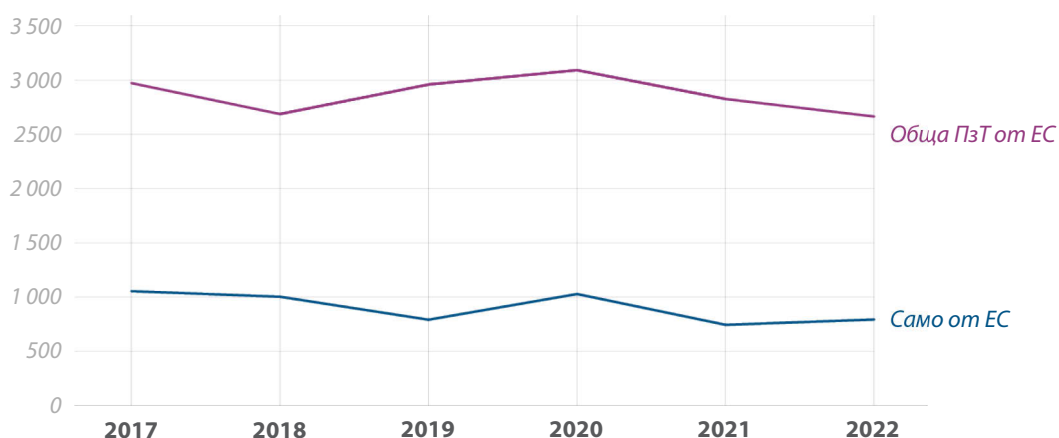
Фигура 3 | Дял на общата помощ от ЕС за търговия за най-слабо развитите държави



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

- 42** Делът на подкрепата по линия на ПзТ, предоставена на НСРД само от ЕС (средно 12 % през периода 2017—2022 г.), е по-нисък от този на държавите членки (15 %) (вж. [фигура 2](#)). Според данните, предоставени от Комисията, сравнението със съответните дялове, отпуснати от Световната банка (65 %) и Япония (32 %), показва, че на НСРД се дава по-малък приоритет в рамките на ПзТ от ЕС.
- 43** По-голямата част от общата ПзТ от ЕС е насочена към ДРД. В периода 2017—2022 г. ПзТ само от ЕС за шестте най-големи бенефициента (Турция, Египет, Украйна, Мароко, Сърбия и Индия) възлиза на 15,2 млрд. евро. Това е почти три пъти повече от сумата за подкрепа само от ЕС за ПзТ за всичките 48 най-слабо развити държави, взети заедно през същия период, която възлиза на 5,4 милиарда евро (вж. точка [04](#) от [приложение I](#)).
- 44** В реално изражение обемът на ПзТ само от ЕС и общата ПзТ от ЕС за най-слабо развитите държави също е в застой през последните години (вж. [фигура 4](#)).

Фигура 4 | Обща помощ от ЕС и помощ само от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави (в млн. евро, постоянни стойности от 2022 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на доклада за напредъка на ЕС в областта на помощта за търговията за 2024 г.

Комисията не е извършила подробен анализ, който да ѝ позволи да предприеме коригиращи мерки.

- 45** Фактът, че финансирането от ЕС е далеч под целта за НСРД, се признава в последващи доклади за напредъка в областта на ПзТ от ЕС от 2021 г. насам. Комисията обаче не е извършила подробен анализ на съответните причини, които биха ѝ позволили да предприеме корективни мерки за постигане или преоценка на целта.
- 46** Възможно е да има няколко фактора, които допринасят за слабата реална насоченост на средства по линия на ПзТ към най-слабо развитите държави, тъй като тези държави са изправени пред значителни предизвикателства, които се нуждаят от специално внимание (вж. точка **01**).
- 47** Първо, половината от ПзТ от ЕС за всички развиващи се държави е предоставена под формата на заеми през периода 2017—2022 г. (вж. точка **04**). За НСРД обаче е трудно да получат достъп до този вид подпомагане, който се отличава с иновативно финансиране и привличане на частни средства. Във външно проучване¹², използвано за [оценката на Комисията на инструментите за външно финансиране на ЕС за многогодишните финансови рамки за периода 2014—2020 г. и 2021—2027 г.](#), се подчертават трудностите при използването на гаранции в нестабилните и най-слабо развитите държави — въпрос, който се разглежда и в [Становище 03/2024, придружаващо оценката на Комисията на гаранцията за външна дейност на ЕСП](#). В резултат на това финансирането на НСРД обикновено се ограничава до безвъзмездна финансова помощ. През периода 2017—2022 г. 78 % от средствата от ЕС за ПзТ, предназначени за най-слабо развитите държави, са предоставени под формата на безвъзмездна финансова помощ, докато само 22 % са предоставени чрез заеми.

¹² [Инструменти на Европейския съюз за външно финансиране \(2014—2020 г. и 2021—2027 г.\)](#), том I, обобщаващ доклад, заключение 5, стр. 65.

- 48** Този специфичен за НСРД проблем рискува да се задълбочи през следващите години с нарастването на значението на стратегията [Global Gateway](#). Global Gateway се осъществява основно чрез Европейския фонд за устойчиво развитие, включително с гаранции и схеми, които съчетават безвъзмездна финансова помощ и заеми. Те имат за цел да привлекат допълнителни инвестиции от други финансови институции и от частния сектор, но са по-малко привлекателни за инвестиции в НСРД. В разговорите с делегациите на ЕС, националните органи и други заинтересовани страни в посетените четири държави посочиха, че този подход е по-малко подходящ поради нестабилното им икономическо положение, уязвимостта им по отношение на дълга и ограничената способност на частния сектор да изплаща задълженията си в чуждестранна валута (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Примери за предизвикателства, пред които са изправени посетените НСРД при достъпа до иновативно финансиране и привличането на частни средства

В **Ангола** е трябвало да започне проект на ЕИБ за улесняване на достъпа до финансиране за частния сектор в подкрепа на кредитните линии на банките. Избрани са две банки, но в крайна сметка проектът не започва, тъй като банките не успяват да преминат проверките за качество в рамките на надлежната проверка.

В **Камбоджа**, според делегацията на ЕС, лихвените проценти на ЕИБ са високи в сравнение с тези на други финансови институции, като Азиатската банка за развитие и Световната банка, които предлагат силно намалени лихвени проценти. Поради това правителството на Камбоджа предпочита другите банки. Това затруднява използването на заеми от ЕИБ, с изключение на проектите за смесено финансиране, при които ЕИБ успява да осигури значителна съответна безвъзмездната финансова помощ.

В **Малави** опитът показва, че частните банки не са склонни да участват в интервенции на ЕС във връзка с ПзТ, като например проекта „Кулима“ — [Достъп до финансиране](#), изпълняван от ЕИБ, тъй като не желаят да поемат рискове с клиенти, които не осъществяват износ и не работят с чуждестранни валути. Първоначално крайните бенефициенти по проекта е трябвало да бъдат дребни земеделски стопани и малки и средни предприятия (МСП), които работят с тях за подобряване на условията им на живот. Местните търговски банки обаче, които предоставят заеми по този проект, отпускат заеми само на големи клиенти, с които вече са работили (като приблизително 90 % от средствата са предназначени за селскостопански предприятия); следователно основната целева група не се е възползвала пряко от проекта.

- 49** На второ място, според Комисията подкрепата на ЕС по линия на ПзТ за развиващите се държави в селскостопанския сектор, който е от ключово значение за НСРД (вж. точка [55](#)), „показва признаци на забавяне“¹³, докато инвестициите в икономическа инфраструктура нарастват главно чрез приоритизирането на вложенията в транспортни коридори по линия на Global Gateway. Тази обща тенденция в развиващите се държави е отбелязана още през 2022 г., когато инвестициите на ЕС по линия на помощта за търговията в икономическата инфраструктура надхвърля инвестициите в изграждането на производствен капацитет¹⁴.
- 50** Това контрастира със ситуацията в НСРД, където през същата година инвестициите в икономическа инфраструктура представляват 37 % от ПзТ от ЕС в сравнение с 62 % за изграждане на производствен капацитет. НСРД все още са на етап на икономическо развитие, в който трябва да увеличат производствения си капацитет.
- 51** Трети фактор, допринасящ за застой в ПзТ от ЕС в най-слабо развитите държави, е нарастващият дял на помощта, която не е конкретна за отделните държави, т.е. помощта за търговията, която не се отпуска на отделни държави. Този дял нараства от 18 % от ПзТ от ЕС през 2017 г. до 39 % през 2022 г. Помощта, която не е конкретна за отделните държави, се насочва главно към развиващите се държави (в т.ч. НСРД) чрез регионални МИП, като обхваща няколко държави, които не принадлежат непременно към един и същи доходен интервал.
- 52** Одиторите установиха, че двете регионални МИП, обхващащи по-голямата част от НСРД (Субсахарска Африка и Азия и Тихоокеанския регион), не са поставяли специален акцент върху НСРД при програмирането и определянето на обхвата на ПзТ, по отношение на конкретните цели, вида на подкрепата или очакваните резултати. Според делегациите на ЕС, с които ЕСП проведе събеседвания, това води до конкуренция между държавите (НСРД и ДРД) за ресурси, особено за операции за смесено финансиране на равнище страни. Някои НСРД с по-силна институционална рамка и технически капацитет, като Камбоджа, се справят добре, докато други не разполагат с необходимите ресурси, за да поддържат ефективна връзка с няколко секретариата на регионалните икономически общности и местните делегации на ЕС извън тяхната територия. Такъв е случаят например в Малави (вж. точка [64](#)).

¹³ Доклад на ЕС за напредъка в областта на помощта за търговията за 2024 г., стр. 10.

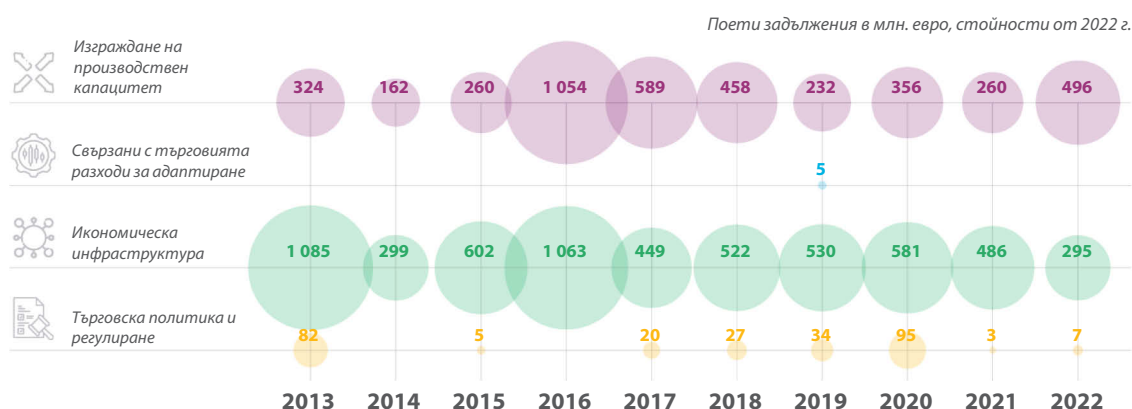
¹⁴ Пак там, стр. 35.

53 И накрая, слабата институционална рамка и/или липсата на опит в областта на ОПР в някои НСРД е друг фактор, който допринася за ниското равнище на ПзТ от ЕС. От четирите посетени държави това се отнася особено за Ангола, която получава силно ограничена помощ от ЕС за търговията в периода 2017—2022 г. в сравнение с другите НСРД (както в абсолютни стойности — 11,8 млн. евро, така и на глава от населението). Според делегацията на ЕС Ангола е сравнително нов бенефициент на ОПР от страна на ЕС (от около 2010 г. насам), което означава, че необходимите механизми за управление на помощта за развитие все още не са усъвършенствани.

Помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави обхваща редица относими категории и сектори, но икономическата устойчивост на проектите невинаги е гарантирана

54 ПзТ е широкообхватна и обхваща три основни категории и широк кръг от сектори (вж. точка **05**). ПзТ от ЕС за най-слабо развитите държави е съсредоточена в две основни категории: „икономическа инфраструктура“ и „изграждане на производствен капацитет“, които съставляват съответно 53 % и 44 % от общия размер на ПзТ от ЕС за периода 2017—2022 г. Третата категория ПзТ, „търговска политика и регулиране“, възлиза на едва 3 % за същия период (вж. **фигура 5**). Както беше споменато по-горе (вж. точка **50**), „изграждането на производствен капацитет“ представлява по-голям дял от ПзТ от ЕС за най-слабо развитите държави през 2022 г., отколкото „икономическата инфраструктура“, противно на тенденцията, отбелязана за ДРД.

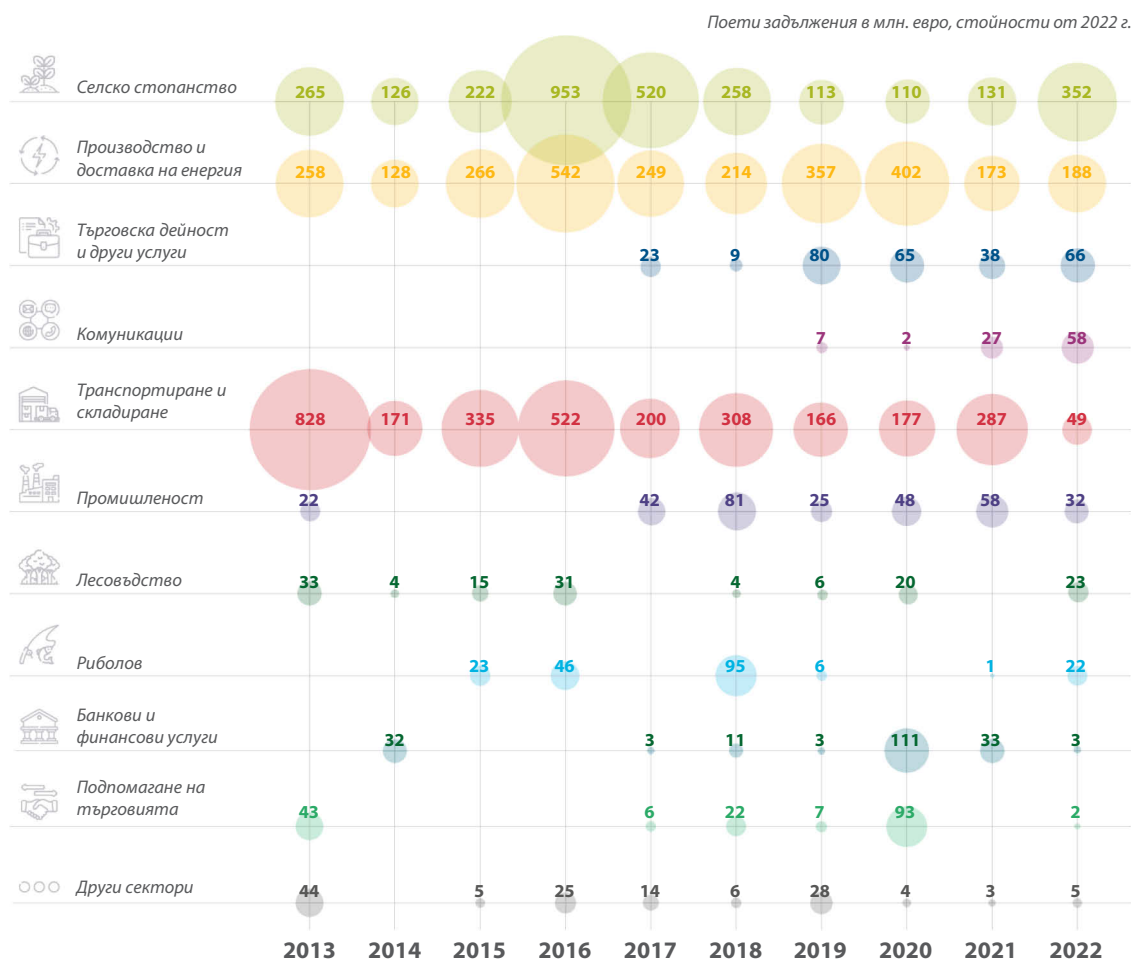
Фигура 5 Помощ от ЕС за търговията за НСРД по категории, 2013—2022 г. (задължения в млн. евро, постоянни стойности от 2022 г.)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

55 По отношение на подпомаганите сектори за периода 2017—2022 г. помощта от ЕС за най-слабо развитите държави е насочена главно към производството и доставката на енергия (29,1 %), селското стопанство (27,3 %) и транспорта и съхранението (21,8 %) (вж. [фигура 6](#)). В ДРД обаче подкрепата беше насочена към секторите на енергетиката, банковите и финансовите услуги и транспорта. Икономиките на НСРД са силно зависими от селското стопанство и като цяло правителствата на НСРД поставят приоритет върху този сектор с цел повишаване на продоволствената сигурност и потенциалните приходи от износ.

Фигура 6 | Помощ от ЕС за търговията за НСРД по сектори, 2013—2022 г. (поети задължения в млн. евро, постоянни стойности от 2022 г.)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

- 56** В четирите посетени държави ЕСП установи, че разгледаните проекти, свързани с ПзТ, са в съответствие с потребностите от ПзТ на страната партньор и с приоритетите и целите, заложи в съответното МИП. Финансираните от ЕС проекти са били насочени, например към повишаване на техническия капацитет на националните органи в областта на търговията, идентифициране на вериги за създаване на стойност с потенциал за износ, предоставяне на лабораторно оборудване за подобряване на системите на държавите за стандартизация и сертифициране на износа или подпомагане на техния производствен капацитет.
- 57** По време на посещенията на място ЕСП установи, че действията са изпълнени и резултатите като цяло са постигнати според плана. Според друга констатация разгледаните проекти като цяло са допринасяли за увеличаване на търговския потенциал на държавите. В **каре 2** са представени примери за такива проекти.

Каре 2

Примери за осъществени действия на ЕС в областта на помощта за търговията и постигнати резултати в четирите посетени държави

В **Ангола** „Обучение за търговия II“ е съвместна програма на ЕС и УНКТАД за укрепване на местния капацитет и насърчаване на националната ангажираност по отношение на въпросите, свързани с търговията и инвестициите. Тя включва обучение и изграждане на капацитет за служителите в министерствата и публичните органи, но също така и програма за обучение по предприемачество за микропредприятията и МСП. Предвидените резултати, свързани с броя на обучителните дейности, семинарите и изготвените технически документи, бяха изцяло постигнати.

В **Камбоджа** проектът „CAPFish Capture – Развитие на риболовната дейност след улова“ има за цел да подобри рибарските дейности след улова чрез модернизиране на регулаторната и институционалната система на страната и укрепване на услугите за развитие на бизнеса. В двете посетени от одиторите МСП това води до по-ефективни и хигиенични съоръжения за сушене на риба, методи за производство и пакетиране на рибно пюре и въвеждане на камбоджанския печат за качество, за да се спазят международните изисквания за безопасност на храните. През 2025 г. Камбоджа кандидатства пред Комисията за одобрение, за да бъде включена в списъка като държава, отговаряща на условията за износ на рибни продукти за ЕС.

В **Малави** ЕС подкрепи програмата „Кулима“ — насърчаване на селското стопанство в Малави“ за увеличаване на селскостопанската производителност и разнообразяване на производството, разработване на вериги за създаване на стойност в селското стопанство и укрепване на управлението в селскостопанския сектор. ЕСП посети един център за научни изследвания в областта на селското стопанство, където е доставено лабораторно оборудване. Оборудването засилва капацитета на лабораториите за анализ и им дава възможност да проверят дали в селскостопанските продукти няма генетично модифицирани организми, което е предпоставка за износ в някои държави.

В **Руанда** ЕС подкрепя проекта „Пазарно ориентиран подход за подобряване на печалбите и разширяване на пазара на кафе в Руанда“. Проектът има за цел да подобри веригата за създаване на стойност на руандийското кафе и да развие експортен потенциал. Въпреки че проектът все още не е приключил, участието на Руанда в световната верига за създаване на стойност на кафето вече е подобро.

58 Оценка на ЕСП на проектите показва, че макар и да са постигнати резултати, в някои случаи съществува риск през следващите години държавите партньори да не са в състояние:

- да се възползват от резултатите от проектите, например развитието на някои от установените вериги за създаване на стойност или прилагането на новопридобит технически капацитет в регионалните и международните търговски преговори;
- да гарантират тяхната икономическа устойчивост, като вземат предвид честата смяна на персонала в министерствата или оперативните разходи за ново оборудване.

В **каре 3** са представени някои примери за проекти, при които са налице затруднения при капитализирането на резултатите и/или при осигуряването на тяхната икономическа устойчивост.

Каре 3

Примери за проекти, при които са налице затруднения при капитализирането на резултатите и/или при осигуряването на проектната икономическа устойчивост.

В **Ангола**, планираните резултати от проекта „Обучение за търговия II“ са постигнати изцяло, но въздействието му не е толкова видимо. Въпреки че са обучени общо над 3 000 души, повече от половината от тях са работили в публичния сектор, където е налице честа смяна на персонала и има възможност познанията да не бъдат запазени. Въпреки че програмата определи някои вериги за създаване на стойност като имащи потенциал за износ, производителността на тези сектори трябва допълнително да се повиши. Въздействието на „Обучение за търговия II“ не е голямо, отчасти поради външни затруднения. Свързаните с търговията показатели за резултатите/въздействието на проекта — дял на непетролния износ в света, стойност на общия износ в държавите от Южноафриканската общност за развитие (ЮАОР) и дял на непетролния износ в тези държави — като цяло също не са изпълнени.

В **Камбоджа**, делегацията на ЕС изпълни проекта „SWITCH-Garment“, който насърчава енергийната ефективност, като финансира енергийни одити в 50 фабрики за облекло. След провеждането на тези одити 23 от тези фабрики решават да изпълнят някои от направените препоръки (за своя сметка). Една от най-често срещаните препоръки е да се инсталират слънчеви панели. Малко на брой фабрики обаче изпълняват тази препоръка, тъй като разходите, предвидени в законодателството на Камбоджа за свързване на слънчевите панели към електроенергийната мрежа, компенсират потенциалните икономии. В рамките на проекта са идентифицирани и видовете фабрики за облекло, към които следва да се насочат по-специални мерки за енергийна ефективност (например фабрики, в които гладене е съществена дейност и които са големи консуматори на енергия). Тези фабрики обаче често са собственост на чуждестранни инвеститори, които не възнамеряват да инвестират в модернизирание на сгради.

В **Малави**, ЕСП посети една земеделска изследователска станция, подпомагана по програмата „Кулима“. Увеличеният аналитичен капацитет на нейната лаборатория се разглежда от бенефициента като възможност за акредитиране с цел предоставяне на сертификати за износ на международни пазари. Това обаче не е предвидено при изготвянето на проекта и бенефициентът не може да предвиди дали и кога това ще бъде постигнато. Освен това лабораторията предлага някои услуги безплатно в началото на проекта, което оказва отрицателно въздействие върху устойчивостта му. Лабораторията започва едва наскоро да събира такси от земеделските стопани и други потребители на предоставяните от нея услуги, за да се опита да се издържа от собствения си бюджет, но до момента това не е постигнато.

В Руанда, проектът за подобряване на печалбите от кафето и разширяване на пазара на кафе в Руанда не отчита в достатъчна степен рисковете, свързани с изменението на климата. Напоследък смущенията в метеорологичните модели (свързани с изменението на климата) оказват въздействие върху сезонния цикъл (дъждовни/сухи сезони) и следователно върху цикъла на производство на кафе. Възможно е да се наложи да се сключат споразумения за продажба с международни купувачи, преди да са известни размерът и качеството на реколтата, което води до непредвидими продажби и по-ниски доходи.

Координацията от страна на делегациите на ЕС като цяло е добра, но е пропусната възможност за засилена координация с държавите членки и регионалните делегации на ЕС

- 59** ПзТ за най-слабо развитите държави се осъществява в сложна среда, включваща много заинтересовани страни. Те включват страните партньори (НСРД), държавите членки (включително техните национални агенции за развитие, министерства и посолства), други международни донори, делегациите на ЕС в страните партньори, местните делегации на ЕС, централата на Комисията, частния сектор и организациите на гражданското общество. Координираното прилагане на ПзТ от ЕС на всички нива е от ключово значение за гарантиране на ефективността на нейното предоставяне и ангажираността на държавата партньор.
- 60** ЕСП установи, че повечето посетени делегации на ЕС имат високо ниво на сътрудничество с правителствата на НСРД, както на двустранна основа, така и като част от различни донорски комитети, които обхващат области, свързани с ПзТ. Те също така водят структуриран диалог с частния сектор чрез търговски камари и други сдружения, както и организации на гражданското общество, особено след приемането на стратегията Global Gateway.
- 61** По отношение на посетените държави ЕСП установи също така, че се осъществява редовно сътрудничество и обмен между централата на Комисията и делегациите на ЕС. Въпреки това, нашите разговори с делегациите на ЕС показаха, че обратната връзка, предоставяна от централите относно техните доклади, може да бъде подобрена. Това се отнася особено за анкетата относно ПзТ, изпратено до делегациите на ЕС от централата на Комисията (вж. точка [67](#)).

- 62** Инициативите на „Екип Европа“ имат за цел да обединят ЕС и неговите държави членки, включително техните изпълнителни агенции и публични банки за развитие, както и ЕИБ и Европейската банка за възстановяване и развитие. Според Комисията целта на подхода „Екип Европа“ е ЕС и неговите държави членки да увеличат въздействието на своите външни действия, като обединят усилията си. Тъй като стратегията на ЕС за ПзТ е съвместна стратегия на ЕС и неговите държави членки, в която се определят общи цели и количествени показатели, инициативите на „Екип Европа“ могат да насърчат необходимото взаимно допълване между помощта за търговията на ЕС и на държавите членки.
- 63** ЕСП обаче установи, че въпреки че инициативите на „Екип Европа“, обхващащи области, свързани с ПзТ, са планирани в МИП на посетените държави, като цяло те не са били пренесени в съвместните програми или в общо наблюдение и докладване (особено в Ангола и Малави). Това беше потвърдено от разговорите с представители на министерствата на външните работи на две държави членки, които са сред най-големите донори, и поставя под въпрос добавената стойност на подобни инициативи на място.
- 64** ПзТ от ЕС за отделните НСРД се предоставя не само чрез национални МИП, но и чрез регионални програми, управлявани от делегации на ЕС, чийто мандат е с регионален обхват. Разговорите в посетените държави показват, че сътрудничеството между делегациите на ЕС и една или няколко местни делегации на ЕС в някои случаи е било ограничено и неструктурирано (вж. [каре 4](#)). Това е от особено значение в контекста на нарастващите интервенции, които не са конкретни за отделните държави, и регионалните МИП, които обхващат подкрепата на ЕС, свързана с ПзТ (вж. точка [51](#)).

Каре 4

Примери за регионални програми с участието на Малави

По-голямата част от ПзТ от ЕС, насочена към нуждите на Малави, свързани с регионалната търговска интеграция, се предоставя по линия на МИП за Субсахарска Африка за периода 2021—2027 г. Регионалните програми и проекти, включващи Малави, се изпълняват от делегациите на ЕС в Замбия (когато са свързани с Общия пазар за Източна и Южна Африка — COMESA) или Ботсуана (когато са свързани с Южноафриканската общност за развитие — SADC).

Освен по време на фазата на проектиране делегацията на ЕС в Малави не поддържа тясно сътрудничество с регионалните делегации на ЕС по отношение на програмите, свързани с търговията, в които участва Малави. Също така за делегацията на ЕС в Малави е трудно да проследи резултатите, постигнати чрез тези програми.

Освен това националните органи на Малави не разполагат с достатъчен технически капацитет, за да поддържат ефективна връзка със секретариатите на COMESA и SADC. Това, заедно с относително малката големина и малката тежест на Малави в търговските схеми (в сравнение с други държави) и липсата на структурирано сътрудничество с регионалните делегации на ЕС, създава риск на проектите да не бъде даден пълен приоритет в съответствие с нуждите на страната. Такъв е случаят например с финансиран от ЕС регионален [проект за създаване на общ граничен пункт](#). Проектът се отнася до пункта Mwami/Mchinji между Замбия и Малави в коридора Накала, който е от ограничено значение за износа на Малави (съставлява само 5 % от общия износ), докато граничните контролно-пропускателни пунктове с Мозамбик и Танзания, които са много по-важни, все още не функционират от двете страни.

Мониторингът и докладването от страна на Комисията на резултатите и въздействията на помощта от ЕС за търговията са се подобрили, но не са изчерпателни

- 65** В актуализацията на стратегията на ЕС за ПзТ от 2017 г. се призовава за по-всеобхватно и ориентирано към резултатите наблюдение и докладване, за да се подобри анализът и представянето на въздействието на интервенциите на ЕС за помощ за търговията и прилагането на извлечените поуки. В този раздел разглеждаме въпроса дали Комисията е подобрила наблюдението и докладването в областта на ПзТ от ЕС, за да информира и подкрепи нови интервенции в тази област.

От 2017 г. насам Комисията публикува специален годишен доклад за напредъка на ЕС в областта на помощта за търговията

- 66** В съответствие с актуализацията на стратегията на ЕС за ПзТ от 2017 г. насам Комисията публикува [годишен доклад за напредъка на ЕС в областта на търговията](#), в който се подчертава приносът на ЕС към глобалната инициатива за ПзТ. В тези доклади се анализира напредъкът в търговията на ЕС с развиващите се държави и се прави преглед на потоците от ПзТ от ЕС на всички развиващи се държави (включително НСРД). Те се основават на данни за ОПР, получени от ОИСР, както и на статистически данни за търговията от Европейската статистическа служба (Евростат).
- 67** Повечето от докладите за напредъка включват и качествена оценка въз основа на анкета относно ПзТ, провеждана всеки две години (ежегодно до 2022 г.), която се изпраща от централата на Комисията до делегациите на ЕС (за попълване съвместно с представителствата на държавите членки в държавата партньор), а от 2024 г. — и до всяка държава — членка на ЕС. Според Комисията анкетата е възможност за събиране на обратна информация в областта на ПзТ от ЕС и за споделяне на всички установени най-добри практики или извлечени поуки. Последната анкета, проведена през 2024 г., обхваща следното:
- целесъобразността и координираното прилагане на ПзТ от ЕС;
 - съгласуваността на търговските инструменти на ЕС; и
 - приносът на ПзТ от ЕС за подобряване на инвестиционния климат, регионалната интеграция и улесняването на търговията, както и нейната съгласуваност със стратегията на ЕС за Global Gateway.
- 68** Освен това през 2023 г. Комисията извърши еднократна специализирана оценка на ПзТ за най-слабо развитите държави. Тази оценка е обобщена в допълнителното проучване към доклада за напредъка на ЕС във връзка с ПзТ за 2023 г. Тя обхваща търговските резултати на НСРД и ролята, която помощта би могла да играе за подобряване на търговските възможности на тези държави.

69 Това проучване, в допълнение към международната статистика и ПзТ, съдържа и качествена оценка въз основа на анкетата на ЕС за помощта за търговията (вж. точка **67**), използвана за [доклада за напредъка в областта на ПзТ от ЕС за 2022 г.](#) То е допълнено с допитвания до шест избрани НСРД. По-конкретно, в него също така са сравнени отговорите, получени от делегациите на ЕС в НСРД и ДРД, по отношение на:

- търговска стратегия, управление и координация със заинтересованите страни;
- ПзТ, за да се помогне на държавите да се възползват от търговските споразумения и преференции; и
- ПзТ за изпълнение на разпоредбите за осигуряване на заетост и спазване на правата на човека, защита на околната среда и климата, както и за бизнес средата и инвестиционния климат.

Цялостното наблюдение и докладване от страна на Комисията на помощта от ЕС за търговията не са изчерпателни

70 Въпреки че от 2017 г. насам Комисията е подобрила наблюдението и докладването на помощта от ЕС и на държавите членки за търговията, все още съществуват редица идейни слабости, които не позволяват да се създаде пълна картина на ПзТ от ЕС.

Осъществяването от Комисията наблюдение на финансовите ресурси не е всеобхватно

71 Общият годишен финансов принос, отчетен в годишните доклади за напредъка в областта на ПзТ от ЕС за търговията, се определя количествено, като се използват сумите, за които са поети задължения, разбити по региони, доходен интервал, категории, сектори или видове финансови потоци. Поради това за всеки доходен интервал, например този на НСРД, наблюдението е ограничено до годишните задължения, без допълнителна разбивка.

72 Три допълнителни слабости възпрепятстват уместността на наблюдението и докладването от страна на Комисията на потоците от ПзТ от ЕС за най-слабо развитите страни:

- Тези потоци се отчитат въз основа на задължения, които обикновено са многогодишни, но се вписват изцяло през годината, в която са поети. Това затруднява сравняването на годишния размер на помощта за отделните НСРД. Освен това поетите задължения не винаги водят до съответни плащания. В Камбоджа ЕСП разгледа програма, за която 13 % от определения бюджет (3,5 млн. евро от общо 27,5 млн. евро) няма да бъдат изплатени, тъй като някои цели, от които зависи изплащането на бюджетната подкрепа, не могат да бъдат изпълнени. Проектите с множество донори също могат да бъдат значително забавени, както в случая с проекта за летище Blantyre в Малави, за който през 2019 г. са поети задължения в размер на 17 млн. евро, но все още не са извършени плащания.
- Комисията отчита голяма част от ПзТ от ЕС като неспецифична за всяка държава (39 % през 2022 г.) и не разполага с инструменти да оцени до каква степен тази подкрепа се насочва и към НСРД и спомага за изграждането на търговски капацитет и инфраструктура, от които те се нуждаят, за да се възползват от регионалната и световната търговия.
- Все още има забавяне от повече от 2 години между поемането на ангажимента за ПзТ и отчитането на този ангажимент (т.е. в доклада за напредъка в областта на ПзТ от ЕС за 2024 г., публикуван от Комисията през февруари 2025 г., са представени данни само до 2022 г.). Актуализираната стратегия на ЕС за ПзТ от 2017 г. вече съдържа призив за намаляване на това забавяне (вж. точка [51](#)).

Липса на консолидирано наблюдение на крайните продукти и постигнатите резултати

73 Докладите за напредъка в областта на ПзТ от ЕС не включват данни за крайните продукти и постигнатите резултати по отношение на предоставената от ЕС помощ. Комисията не предостави на ЕСП други документи, съдържащи такива данни. Такава данни са налична само за отделните проект или програми за финансиране (вж. точка [57](#)) и не се събират в документ на централно или национално равнище с цел наблюдение на изпълнението на НИП/МИП (вж. [каре 5](#)).

Каре 5

Примери за съответни показатели, свързани с търговията, които не винаги се наблюдават

ЕСП установи, че в една от четирите посетени държави (Ангола) МИП за периода 2021—2027 г. включва съответните показатели за търговска интеграция или диверсификация на износа с количествено определени цели, които трябва да бъдат постигнати до 2027 г. (напр. дял на износа за африкански държави, дял на износа от непетролния/добивния сектор като процент от БВП). Отбелязано бе обаче, че напредъкът в постигането на тези показатели не се следи ежегодно от делегацията на ЕС в Ангола, нито пък тези показатели се използват систематично при стартирането на проекти, свързани с тази област.

Също така ЕСП установи, че в НИП на Камбоджа за периода 2014—2020 г. са включени показатели за повишена пазарна конкурентоспособност на вътрешните и експортните пазари (напр. производство на аквакултури, отговарящо на изискванията за продоволствена сигурност и износ), които са от значение за ПзТ. Не е извършена оценка на НПИ за периода 2014—2020 г. и не е оценено постигането на очакваните резултати.

Ограничена оценка на екологичната и социалната устойчивост

- 74** В докладите за целите за устойчивост Комисията използва [маркерите от Рио](#) и [показателя за равенство между половете](#) на ОИСР, за да проследи дали поетите задължения на ЕС във връзка с ПзТ са насочени към екологичните и социалните измерения на устойчивостта.
- 75** Тези доклади обаче станаха изчерпателни едва след включването на заемите от ЕС за финансиране на ПзТ, след като през 2022 г. ЕИБ също започна да използва тези маркери. Показателите служат само за извършване на ограничена оценка на социалната насоченост на ПзТ, например те не обхващат създаването на достойни условия на труд или нови работни места. Комисията не е докладвала каква част от финансирането на ПзТ действително е била съобразена с тези показатели, нито относно свързаното с тях въздействие.

Анкетите не представляват солидна основа за събиране на обратна информация от делегациите на ЕС относно помощта от ЕС за търговията

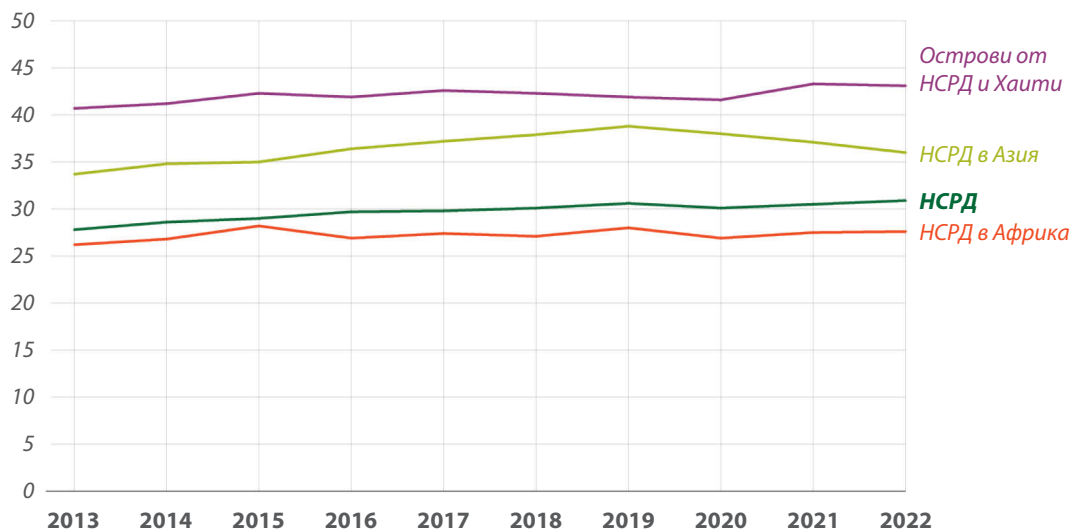
- 76** В своите доклади за напредъка относно ПзТ от ЕС Комисията включва качествена оценка въз основа на анкета, която е изпратила до делегациите на ЕС, а от 2024 г. и на всяка държава — членка на ЕС (вж. точка [67](#)). При посещенията в НСРД Европейската сметна палата установи, че тази анкета като цяло не е свързана с дейностите по програмиране и докладване на делегациите на ЕС.
- 77** ЕС счита, че тази анкета не представлява солидна основа за събиране на обратна информация на място относно уместността и координираното прилагане на ПзТ от ЕС, нито за определяне на извлечените поуки, тъй като:
- полезността на въпросника в сегашния му вид е несигурна, като се имат предвид различните тълкувания на концепцията за ПзТ. Някои от посетените делегации на ЕС основават отговорите си на тясно определение за ПзТ (например с изключение на инфраструктурните проекти), докато други използват по-широко определение, основано на определението на СТО/ОИСР (вж. точка [31](#));
 - много делегации на ЕС в НСРД не са попълнили анкетата, като процентът на отговорилите е 74 % през 2022 г. и едва 42 % през 2024 г.; и
 - три от четирите посетени делегации на ЕС са срещнали значителни трудности при извличането от базата данни на Комисията на списък с договори със свързани с помощта кодове, които са били необходими като основа за предоставяне на цялостна обратна информация относно ПзТ.

Силно ограничено измерване на въздействието на помощта от ЕС върху търговията

- 78** Признаваме, че е трудно да се оцени въздействието на ПзТ от ЕС за най-слабо развитите страни, тъй като икономическото реструктуриране зависи и от намесата на правителството, подкрепата на други международни донори и множество външни фактори. По-специално, както посочва СТО, трудно е да се установи въздействието на ПзТ извън рамките на отделните проекти. Не е възможно да се изолират или демонстрират причинно-следствени връзки между вложените ресурси и въздействията по отношение на увеличаването на разнообразяването на износа, още по-малко на промените в равнищата на доходите и бедността.

- 79** Комисията докладва за дела на износа на най-слабо развитите държави в годишния доклад на ЕС за напредъка. От 2011 г. насам делът на НСРД в световния износ остава около 1 % (вж. [фигура 1](#) от [приложение I](#)), което е доста под целта от 2 %, определена в стратегията на ЕС за ПзТ и съответната ЦУР (вж. [точка 22](#)). Техният дял в износа за ЕС е 2,2 % през 2022 г., като е останал почти непроменен от 2017 г. насам.
- 80** Качествената оценка на ПзТ за подобряване на бизнес средата и инвестиционния климат в най-слабо развитите държави е включена и в допълнителното проучване към доклада за напредъка в областта на ПзТ от ЕС за 2023 г. Според 28 % от делегациите на ЕС в НСРД, участвали в проучването, подкрепата на ЕС за търговията е била насочена само в малка степен или изобщо не е била насочена към подобряване на бизнес средата и инвестиционния климат в съответната държава (в сравнение с 13 % за ДРД).
- 81** Съществуват редица източници за измерване на капацитета за търговия на НСРД, но те не се използват от Комисията, за да се установи как ПзТ от ЕС би могла да допринесе в по-голяма степен за подобряване на тази ситуация. Сред тях са индексът на производствения капацитет, [индексът на резултатите в областта на логистиката](#) на Световната банка и [базата данни за проследяване на търговията](#) и [картата на експортния потенциал](#) на Международния търговски център. Индексът на производствения капацитет (вж. [точка 39](#)) е многоизмерен измерител на „производствените ресурси, предприемаческите възможности и производствените връзки, които заедно определят капацитета на дадена държава да произвежда стоки и услуги и й позволяват да расте и да се развива“. Въз основа на данни на УНКТАД ЕСП отбелязва, че през последните години не се наблюдава значително подобрение на производствения капацитет на НСРД. Това важи особено за най-слабо развитите африкански държави (вж. [фигура 7](#)). Оценките на индекса на три от четирите посетени държави (Ангола, Камбоджа и Малави) дори са намалели между 2017 г. и 2022 г. Въз основа на данните на УНКТАД индексът на производствения капацитет на НСРС остава значително по-нисък от този на ДРД през 2022 г. (30,9 за НСРД спрямо 46,8 за ДРД).

Фигура 7 | Индекс на производствения капацитет на най-слабо развитите държави



Източник: ЕСП, въз основа на данни на УНКТАД.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 24 юни 2025 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

- 01** В развиващите се държави търговията, и особено трансграничната търговия, е важна за растежа, защото може да избави милиони хора от бедността. За тези държави обаче, и по-специално за най-слабо развитите държави (НСРД), съществуват значителни предизвикателства, които засягат достъпа им до регионалната и световната търговия. Те могат да включват липса на производствен капацитет, търговски бариери, свързани с регулаторни, административни и управленски практики, слаба бизнес среда, лоша инфраструктура, липса на стабилна система за стандартизация и сертифициране на износа, слаба институционална рамка и много труден и скъп достъп до финансиране за частния сектор.

Най-слабо развити държави

- 02** Организацията на обединените нации (ООН) счита, че най-слабо развитите държави (НСРД) са категория държави, които поради структурни, исторически и географски причини са в много неблагоприятно положение в процеса на развитие. Поради това НСРД се нуждаят от най-голямо внимание от страна на международната общност¹.

¹ UN recognition of the least developed countries, УНКТАД.

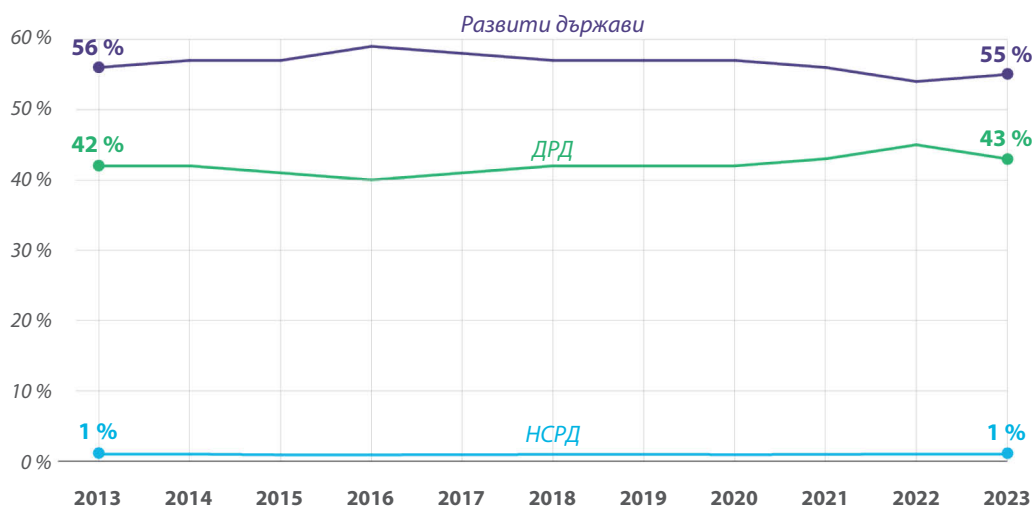
03 ООН определя НСРД като държави, които имат ниски равнища на доходи и са изправени пред сериозни структурни пречки за устойчиво развитие. За да бъде класифицирана като НСРД, дадена държава трябва да отговаря на три критерия (за доход на глава от населението, човешки ресурси и икономическа и екологична уязвимост) и да даде съгласието си за класификацията. Списъкът на НСРД се е разширил от първоначалните 25 държави през 1971 г., като е достигнал своя връх от 52 през 1991 г. и 44 през декември 2024 г. Тези НСРД са разпределени в следните региони:

- **Африка** (32): Ангола, Бенин, Буркина Фасо, Бурунди, Гамбия, Гвинея, Гвинея Бисау, Демократична република Конго, Джибути, Еритрея, Етиопия, Замбия, Коморски острови, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Руанда, Сенегал, Сиера Леоне, Сомалия, Судан, Танзания, Того, Уганда, Централноафриканската република, Чад и Южен Судан
- **Азия** (8): Афганистан, Бангладеш, Източен Тимор, Йемен, Камбоджа, Лаос, Мианмар и Непал
- **Карибски басейн** (1): Хаити
- **Тихоокеански регион** (3): Кирибати, Соломонови острови и Тувалу

04 Списъкът на държавите, категоризирани като НСРД, се преразглежда на всеки 3 години от [Комитета по политиката за развитие](#) на ООН. Между 2017 г. и 2024 г. — периодът, обхванат от настоящия одит — четири държави преминават от статут на най-слабо развити държави към статут на държави с по-ниски средни доходи: Екваториална Гвинея (2017 г.), Вануату (2020 г.), Бутан (2023 г.) и Сао Томе и Принсипи (2024 г.). Понастоящем няколко държави се намират на различни етапи от процеса на промяна на статута им на НСРД, като три от тях (Бангладеш, Лаоската народнодемократична република и Непал) трябва да излязат от категорията на НСРД през 2026 г., а други три (Соломонови острови, Камбоджа и Сенегал) се очаква да излязат от нея съответно през 2027 г. и 2029 г.

05 Много от структурните предизвикателства, довели до създаването на категорията НСРД, са все още налице, като се появиха и нови предизвикателства. Понастоящем групата на НСРД включва около 880 милиона души, представляващи 12 % от световното население. НСРД обаче представляват по-малко от 2 % от световния брутен вътрешен продукт (БВП), а над 75 % от населението на НСРД все още живее в бедност². Най-слабо развитите държави са изключително уязвими към последиците от изменението на климата, тъй като не разполагат с необходимите ресурси, за да се адаптират. Освен това, въпреки факта, че на всички развиващи се държави се падат около 45 % от световния износ, НСРД остават в периферията с дял от едва 1 % в сравнение с други развиващи се държави (вж. [фигура 1](#)).

Фигура 1 | Дял на световния износ на най-слабо развитите страни в сравнение с други развиващи се и развити държави



Източник: ЕСП въз основа на данни на СТО и Центъра за международна търговия.

Забележка: Заради закръгляването е възможно общата сума да не съответства на сбора от отделните числа.

² UN recognition of the least developed countries, УНКТАД.

Помощ за търговията

- 06** Помощта за търговията (ПзТ) е инициатива, която включва помощ, насочена към подпомагане на развиващите се държави, по-специално на най-слабо развитите, да изградят търговския капацитет и инфраструктурата, от които се нуждаят, за да се възползват от световната търговия. Насочена към насърчаване на икономическия растеж и устойчивото развитие, ПзТ е част от общата официална помощ за развитие (ОПР) — безвъзмездна финансова помощ и заеми при „преференциални условия“ (т.е. заеми при по-благоприятни условия за кредитополучателя от пазарните) — която е насочена към програми и проекти, свързани с търговията.
- 07** Концепцията за ПзТ е предложена за първи път от Световната търговска организация (СТО)³ на нейната министерска конференция в Хонконг през декември 2005 г. СТО не може сама да предоставя помощ за развитие, тъй като не е агенция за развитие, и вместо това се зае с предизвикателството да накара многото съществуващи механизми за помощ за развитие да работят заедно по-ефективно.
- 08** За тази цел през февруари 2006 г. СТО създаде работна група с цел „привеждане в действие“ на ПзТ. През юли 2006 г. [работната група препоръчва](#) ПзТ да се съсредоточи върху определянето на нуждите в страните получателки, засилването на отговора на донорите и ролята на мост между донорите и развиващите се държава. Тъй като търговията сама по себе си е широка и сложна дейност, СТО счита, че ПзТ също е широка и не е лесно да се определи⁴. Въпреки това, според съвместното определение на ОИСР и СТО, ПзТ включва следното:
- изграждане на производствен капацитет (включително цялостна подкрепа за селското стопанство, горското стопанство, рибарството, промишлеността, минералните ресурси и минното дело, банковото дело и туризма) — инвестиране в различни отрасли и сектори, така че страните да могат да разнообразяват износа и да развият сравнителните си предимства;

³ СТО е единствената глобална международна организация, която се занимава с правилата на търговията между нациите.

⁴ [Aid for Trade fact sheet](#).

- икономическа инфраструктура — изграждане на пътища, пристанища, железопътни линии, енергийни съоръжения и телекомуникации, които свързват националните, регионалните и световните пазари; и
- търговска политика и разпоредби, както и корекции, свързани с търговията — подпомагане на държавите да разработват търговски стратегии, да преговарят по-ефективно и да прилагат резултатите.

Помощ от ЕС за търговията

- 09** След Конференцията на СТО през 2005 г., през 2007 г. ЕС прие своя собствена стратегия за ПзТ, която беше актуализирана през 2017 г. Няма специална или обособена разходна програма на ЕС за ПзТ. През последните години общата ПзТ от ЕС (съгласно кодовете на КПР — общо от ЕС и неговите държави членки) за най-слабо развитите държави запазват относителна стабилност. За периода 2017—2022 г. общата ПзТ от ЕС за най-слабо развитите държави възлиза на 17,2 млрд. евро, като подкрепата, осигурена само от ЕС, в размер на 5,4 млрд. евро представлява почти една трета от тази сума. Германия, Франция, Швеция и Нидерландия имат дял от около 80 % от средствата за ПзТ на най-слабо развитите държави.
- 10** В допълнение към ПзТ от 2001 г. насам ЕС предоставя [преференциален търговски режим](#) за НСРД. Схемата на ЕС „Всичко освен оръжие“ автоматично предоставя на НСРД безмитен и освободен от квоти достъп до пазара на ЕС за всички продукти, с изключение на оръжия и боеприпаси. Тази схема е предвидена в [Регламента за прилагане на схема от общи тарифни преференции \(ОТП\)](#), който предоставя на развиващите се държави специално третиране чрез дерогация от принципа на СТО за [най-облагодетелствана нация](#). Ако след тригодишен преходен период дадена НСРД изпълни критериите за преминаване от статута на НСРД към статут на държава с нисък среден доход, тя вече няма да се ползва от достъпа до схемата „Всичко освен оръжие“, а автоматично ще отговаря на условията за [стандартния режим на ОСП](#) (режим за държави с ниски и по-ниски средни доходи). Алтернативно, страната може да се опита да се възползва от [ОСП+](#) — специален режим, стимулиращ устойчивото развитие и доброто управление.

Роли и отговорности:

- 11** ПзТ за най-слабо развитите държави се осъществява в сложна среда, включваща много заинтересовани страни. Това включва най-слабо развитите държави, държавите членки (включително техните национални агенции за развитие, министерства и посолства), други международни донори, делегациите на ЕС в държавите партньори, местните делегации на ЕС, централата на Комисията, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), частния сектор и организациите на гражданското общество.
- 12** Мандатът на ЕС за ПзТ в най-слабо развитите държави попада основно в сферата на компетентност на Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията. Генерална дирекция „Международни партньорства“ изпълнява стратегията на ЕС за подпомагане на търговията и подкрепата за НСРД. Тя има за цел да засили търговията в полза на развитието като ключов елемент от подкрепата на ЕС за растежа и създаването на работни места и да насърчи интеграцията на развиващите се държави в регионалните и световните вериги за създаване на стойност и в търговските потоци⁵. Генерална дирекция „Търговия и икономическа сигурност“ отговаря за политиката на ЕС в областта на търговията с държави извън границите на ЕС, включително с НСРД.
- 13** Делегациите на ЕС в НСРД, които са част от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), също играят важна роля, като разработват годишни програми и планове за действие, които могат да включват ПзТ, ако тя е част от стратегията на тази държава.
- 14** ЕИБ работи като банка за развитие, активна в областта на ПзТ. През януари 2022 г. ЕИБ създава нов клон — ЕИБ Глобал, който да се занимава с всички операции по отпускане на заеми и други операции извън ЕС. ЕИБ може да реши да предостави директно държавен заем без никаква безвъзмездна финансова помощ или, в други случаи, Комисията да предостави комбинирана безвъзмездна помощ, за да даде възможност за отпускане на заем от ЕИБ.

⁵ DG INTPA Strategic Plan 2020-2024

Обхват и подход на одита

- 15** За одитните въпроси на ЕСП вж. точка **07** от раздел „Основни послания“. Тъй като този въпрос не е разгледан от ЕСП през последните години, целта на настоящия доклад е да допринесе за подобряване на управлението от страна на Комисията на ПзТ от ЕС за най-слабо развитите държави и да информира лицата, отговорни за вземането на решения, при всяко бъдещо преразглеждане на правилата за управление на нови интервенции в областта на ПзТ.
- 16** Одитът обхваща периода от 2017 г., когато беше актуализирана стратегията на ЕС за ПзТ, до действията, извършени през 2024 г. Последните налични обобщени данни обаче обхващат само периода до 2022 г. включително.
- 17** Одитът се основава на широкообхватен анализ на документацията и разговори с ГД „Международни партньорства и ГД „Търговия“ в централата и в делегациите на ЕС, както и на обсъждания със служители на ЕСВД в делегациите на ЕС. Освен това ЕСП проведе срещи със СТО, Конференцията на ООН за търговия и развитие и представители на френските и нидерландските министерства, занимаващи се с ОПР.
- 18** В допълнение към оценката на ПзТ от ЕС на общо равнище, обхващаща всички НСРД, ЕСП избра четири държави за посещения на място: Руанда, Малави, Ангола и Камбоджа. Този подбор беше направен с цел да се обхванат редица НСРД, различаващи се по големина, икономическо развитие и производствен капацитет, както и външнотърговските договорености, и да се постигне географско разпределение.
- 19** На ниво делегации на ЕС ЕСП провери съществуващите процедури за оценка на нуждите, подбор и изпълнение на проекти, както и за мониторинг и отчитане на ПзТ от ЕС. Освен със служителите на делегациите на ЕС⁶ в тези четири държави бяха проведени разговори с национални органи, международни донори, бенефициенти на проекти и представители на частния сектор и гражданското общество.

⁶ ЕСП проведе разговори и със служители в други делегации на ЕС, действащи на регионално равнище, за посетения НСРД.

20 В четирите НСРД одиторите избраха и девет интервенции, свързани с ПзТ, за посещения на място. Те бяха подбрани така, че да обхванат различни видове интервенции в различни сектори и на различни етапи на готовност (вж. [таблица 1](#)). Те не включваха инфраструктурни проекти, тъй като напредъкът на изпълнението на всички стартирали през периода договори не беше на достатъчен, за да бъдат оценени. ЕСП разглежда свързаността на избраните интервенции с ПзТ и с оценката на нуждите, както и качеството на изпълнението и постигнатите резултати.

Таблица 1 | Извадка от избрани интервенции

Държава	Заглавие	Финансиране от ЕС (в млн. евро)
Руанда	Лаборатория към Националния съвет за развитие на износа на селскостопански продукти	3,3
Руанда	Пазарно ориентиран подход за подобряване на веригата за подобряване на печалбите и разширяване на пазара на кафе в Руанда	2,5
Малави	„Кулима“ — насърчаване на селското стопанство в Малави	100
Малави	Техническа помощ за подкрепа на Малави при двустранни и регионални търговски преговори	1
Ангола	Доставка на лабораторно оборудване и консумативи	1,4
Ангола	Обучение за търговия II	5,5
Камбоджа	SWITCH-Garment — Насърчаване на устойчиви енергийни практики в сектора на облеклото в Камбоджа.	3
Камбоджа	Проект ARISE + Камбоджа - „Подкрепа за регионална интеграция от ASEAN — Камбоджа“	7,4
Камбоджа	CAPFISH Capture – Развитие на риболовната дейност след улова	16

Съкращения

АКТБ	Африка, Карибите и Тихоокеанският басейн
EIF	Подобрена интегрирана рамка
БВП	Брутен вътрешен продукт
ГД „Международни партньорства“	Генерална дирекция „Международни партньорства“
ГД „Търговия“	Генерална дирекция „Търговия и икономическа сигурност“
ДРД	Други развиващи се държави
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ЕФУР+	Европейски фонд за устойчиво развитие плюс
ИССРМС	Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество
КПР	Комитет за подпомагане на развитието
МИП	Многогодишна индикативна програма
МСП	Малки и средни предприятия
НИП	Национална индикативна програма
НСРД	Най-слабо развити държави
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ОПИЮА (COMESA)	Общ пазар за Източна и Южна Африка
ОПР	Официална помощ за развитие
ПзТ	Помощ за търговията
СТО	Световна търговска организация
УНКТАД	Конференция на Организацията на обединените нации за търговия и развитие
ЦУР	Цели за устойчиво развитие на ООН
ЮАОР	Южноафриканска общност за развитие

Речник на термините

План за действие	Документ, установяващ стъпките, които следва да се предприемат за постигането на определена цел.
Бенефициент	Физическо или юридическо лице, което получава безвъзмездна финансова помощ или заем от бюджета на ЕС за изпълнение на проект или програма.
Бизнес план	Документ, в който се обобщават оперативните и финансовите прогнози на дадено дружество и се посочва как то ще постигне целите си.
Въздействие	Дългосрочни последици от завършен проект или програма в по-широк план, например социално-икономически ползи за населението като цяло.
Гражданско общество	Част от обществото, различна от държавното управление и бизнеса, която се състои от сдружения и други групи, представляващи общи интереси в публичната сфера.
Делегация на ЕС	Дипломатическо представителство на ЕС в държава извън ЕС или в международна организация.
Европейски фонд за устойчиво развитие плюс	Пакет от безвъзмездни средства, гаранции и други финансови инструменти от ЕС за насърчаване на устойчиво и приобщаващо икономическо и социално развитие и повишаване на социално-икономическата устойчивост, главно в Африка и съседните на ЕС държави.
Маркер от Рио	Определен от ОИСР показател, измерващ до каква степен дадена дейност допринася за постигането на целите на конвенциите от Рио.
Поети задължения	Средства в бюджета, заделени за финансиране на конкретна разходна позиция, като например договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или друг договор.
Преференциален заем	Заем, отпуснат при значително по-благоприятни условия от пазарните.
Промяна на статута	Процес на ООН, чрез който статута на най-слабо развита държава се променя на статут на държава с по-нисък среден доход.
Резултат	Непосредствен ефект от проект или програма след тяхното приключване, като например подобряване на пригодността за заетост на участниците в даден курс или осигуряване на по-добра достъпност след изграждането на нов път.
Световна търговска организация	Световна организация, която е компетентна в областта на правилата на търговията между държавите и функционира като форум за договаряне на търговски споразумения и уреждане на търговски спорове.
Смесено финансиране	Практика на комбиниране на безвъзмездна финансова помощ от ЕС със заеми или капитал от публични и частни източници.

Стратегия за Global Gateway

Стратегия на ЕС за изграждане на връзки в световен мащаб чрез инвестиции в цифрова, енергийна и транспортна инфраструктура и укрепване на системите за здравеопазване, образование и научни изследвания.

Цели за устойчиво развитие

17 цели, определени в Програмата на ООН за устойчиво развитие за периода до 2030 г., чиято цел е насърчаване на действията на всички държави в области от решаващо значение за човечеството и планетата.

Отговори на Комисията и на Европейската служба за външна дейност

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-17>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-17>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от служителя на ЕСП Viorel Ștefan.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-5469-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/3994119	QJ-01-25-042-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5470-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5956732	QJ-01-25-042-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 17/2025](#): Действията отговарят на нуждите, но финансирането от ЕС не е на път да постигне целта за 2030 г., Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Развиващите се държави и по-специално най-слабо развитите държави в света са изправени пред значителни предизвикателства, които възпрепятстват достъпа им до регионалната и световната търговия. Предоставяната помощ за търговията има за цел да им помогне да изградят търговски капацитет и инфраструктура. През 2017 г. ЕС актуализира стратегията си за помощ за търговията, като обърна по-голямо внимание на най-слабо развитите държави. Европейската сметна палата (ЕСП) извърши проверка дали Комисията правилно е насочила, изпълнила и наблюдавала помощта на ЕС за търговията за тези държави. Беше установено, че макар тази подкрепа като цяло да се предоставя в съответствие с нуждите, тя не е на път да постигне целта на стратегията за финансиране до 2030 г. ЕСП отправя пет препоръки, насочени към подобряване на управлението от страна на Комисията на помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави.

Специален доклад на ЕСП в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Социални медии: @EUauditors