

Unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej dla krajów naj słabiej rozwiniętych

Zaspokaja potrzeby, ale obecny poziom finansowania unijnego nie pozwala na osiągnięcie celu na 2030 r.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-18 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-08 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

09-18 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

19-81 | **Omówienie uwag Trybunału**

19-39 | **Zaktualizowano strategiczne ramy UE, aby skupić się na potrzebach krajów najślabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, ale nie przełożyło się to na żaden plan działania**

21-24 | W aktualizacji strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej z 2017 r. wezwano do większej koncentracji na krajach najślabiej rozwiniętych

25-28 | Po aktualizacji strategii w 2017 r. nie opracowano żadnego planu działania zawierającego cele pośrednie w odniesieniu do finansowania przez państwa członkowskie lub UE

29-32 | Koncepcja pomocy na rzecz wymiany handlowej jest zbyt szeroka, aby mogła stanowić podstawę programowania dla delegatur UE i partnerów wdrażających

33-36 | Oceny szczególnych potrzeb w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej były wcześniej przeprowadzane na podstawie udoskonalonych zintegrowanych ram pomocy, ale w większości zostały wstrzymane

37-39 | Komisja nie dysponuje szczegółową oceną potrzeb w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, ale delegatury UE określają obszary priorytetowe

40-64 | UE zapewnia pomoc na rzecz wymiany handlowej zgodnie z potrzebami, ale nie spełnia celu w zakresie finansowania

- 41-53 | Brak szczegółowej analizy uniemożliwia podjęcie działań naprawczych, co oddala osiągnięcie docelowej kwoty finansowania na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych
- 54-58 | Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych obejmuje szereg odpowiednich kategorii i sektorów, ale trwałość gospodarcza projektów nie zawsze jest zapewniona
- 59-64 | Koordynacja ze strony delegatur UE jest zasadniczo dobra, ale stracono okazję do lepszej koordynacji z państwami członkowskimi i regionalnymi delegaturami UE

65-81 | Prowadzone przez Komisję monitorowanie rezultatów i oddziaływania pomocy UE na rzecz wymiany handlowej oraz sprawozdawczość w tym zakresie poprawiły się, ale nie są kompleksowe

- 66-69 | Od 2017 r. Komisja publikuje osobne roczne sprawozdanie z postępów dotyczące pomocy UE na rzecz wymiany handlowej
- 70-77 | Ogólne monitorowanie i sprawozdawczość Komisji w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej nie są kompleksowe
- 78-81 | Pomiar wpływu wsparcia UE na wymianę handlową może być realizowany w bardzo ograniczonym zakresie

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

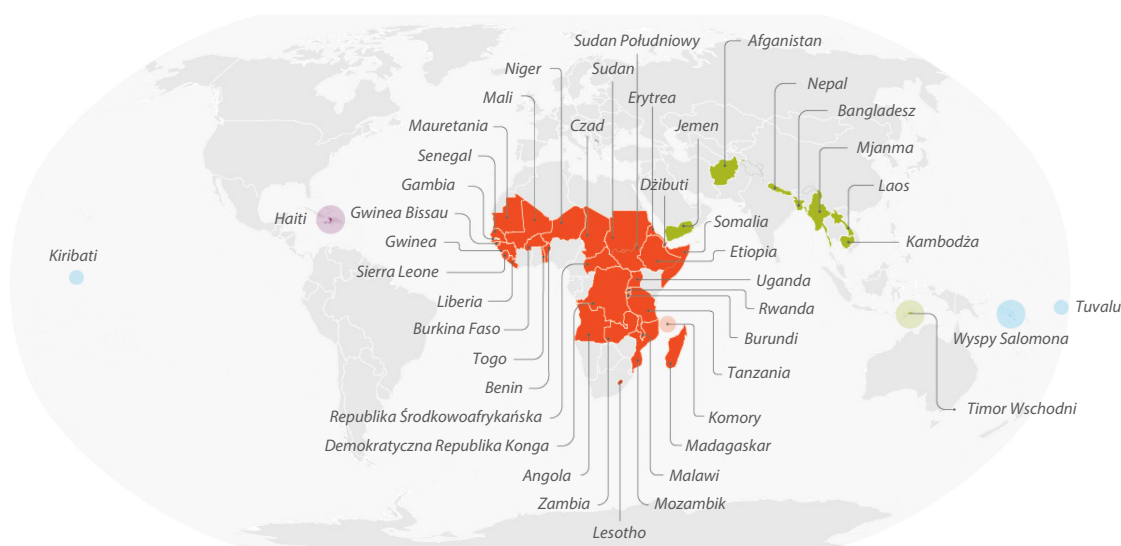
Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** W krajach rozwijających się handel, a przede wszystkim handel transgraniczny, ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego, który umożliwia milionom ludzi wyjście z ubóstwa. Kraje te – w szczególności najstabilniej rozwinięte – muszą jednak sprostać szczególnym wyzwaniom, które ograniczają ich zdolność do czerpania korzyści z handlu regionalnego i światowego.
- 02** Kraje najstabilniej rozwinięte nie są jednolitą grupą. Niektóre z nich mają dużo wspólnego, lecz sytuacja innych i warunki w nich panujące znacznie się różnią. Kraje te są niestabilne politycznie, dotknięte konfliktami, nie mają dostępu do morza lub mają niskie zdolności produkcyjne. Niektóre z nich na pierwszym miejscu stawiają produkcję rolną, aby osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe, podczas gdy inne kraje starają się zróżnicować produkcję, stawiając na rozwój eksportu.

03 Kategoria krajów najłabiej rozwiniętych została określona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1971 r.¹ Społeczność międzynarodowa uznała wtedy, że aby pomóc tym krajom, potrzebne są specjalne środki wsparcia. Do niektórych **międzynarodowych środków wsparcia**, w szczególności w obszarach pomocy rozwojowej i handlu, kraje najłabiej rozwinięte mają wyłączny dostęp. ONZ definiuje te kraje jako państwa o niskim dochodzie zmagające się z poważnymi przeszkodami strukturalnymi dla zrównoważonego rozwoju. Obecnie liczba krajów sklasyfikowanych jako najłabiej rozwinięte² wynosi 44. Większość z nich znajduje się w Afryce (32 kraje), pozostałe zaś w Azji (8), regionie Pacyfiku (3) i na Karaibach (1) (zob. **rys. 1**).

Rys. 1 | Mapa przedstawiająca 44 kraje najłabiej rozwinięte (na dzień 19 grudnia 2024 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z Komitetu ds. Pomocy Rozwojowej ONZ

04 Inicjatywę pomocy na rzecz wymiany handlowej uruchomiono na konferencji ministerialnej Światowej Organizacji Handlu w Hongkongu w grudniu 2005 r. Jej celem jest pomoc krajom rozwijającym się, a w szczególności krajom najłabiej rozwiniętym, w budowaniu potencjału handlowego i infrastruktury, których potrzebują, aby czerpać korzyści z otwartego handlu. Inicjatywa jest częścią ogólnej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) obejmującej dotacje i pożyczki preferencyjne ukierunkowane na programy i projekty związane z handlem³.

¹ Rezolucja ONZ nr 2768 (XXVI) z dnia 18 listopada 1971 r.

² Wykaz krajów najłabiej rozwiniętych (na dzień 19.12.2024 r.), ONZ.

³ Aid for trade fact sheet, WTO.

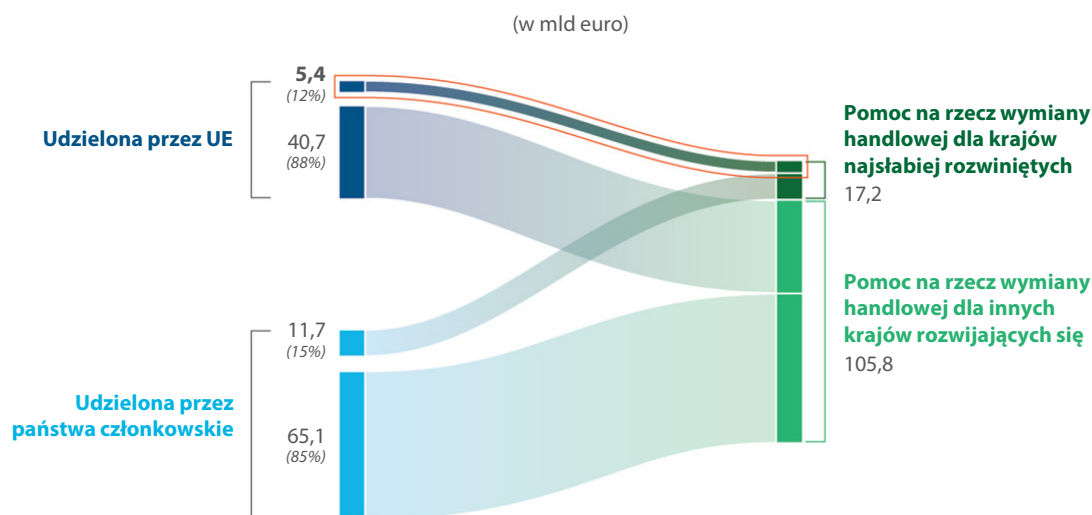
05 Ponieważ handel jest zjawiskiem o szerokim i złożonym charakterze, według WTO pomoc na rzecz wymiany handlowej również jest szerokim i trudnym do zdefiniowania pojęciem⁴. Pomoc ta obejmuje różnorodne obszary:

- o rozwój zdolności produkcyjnej (w tym wsparcie w obszarze rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, przemysłu, zasobów naturalnych i górnictwa, bankowości i turystyki) – inwestowanie w branże i sektory przemysłu, tak aby kraje mogły dywersyfikować eksport i wykorzystywać przewagę komparatywną;
- o infrastrukturę gospodarczą – budowanie dróg, portów, linii kolejowych, instalacji energetycznych i telekomunikacyjnych łączących rynki krajowe, regionalne i światowe;
- o politykę handlową i przepisy handlowe oraz dostosowania związane z handlem – pomoc krajom w rozwijaniu strategii handlowych, prowadzeniu skuteczniejszych negocjacji i wdrażaniu ustaleń.

06 W następstwie konferencji WTO z 2005 r. UE w 2007 r. przyjęła własną strategię pomocy na rzecz wymiany handlowej, którą zaktualizowano w 2017 r. W ostatnich latach wspólna pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych (łączne wsparcie UE i jej państw członkowskich) utrzymuje się na stosunkowo stałym poziomie. W latach 2017–2022 pomoc ta wyniosła 17,2 mld euro, podczas gdy inne kraje rozwijające się (kraje o niższym średnim i wyższym średnim dochodzie) otrzymały 105,8 mld euro. Wsparcie dla krajów najsłabiej rozwiniętych udzielone wyłącznie przez UE (obejmujące dotacje przyznawane przez Komisję oraz pożyczki preferencyjne z Europejskiego Banku Inwestycyjnego) wyniosło 5,4 mld euro, czyli niemal jedną trzecią łącznej kwoty (zob. [rys. 2](#)). Większość wsparcia Komisji jest zapewniana za pośrednictwem delegatur UE, które koordynują działania z organizacjami międzynarodowymi, agencjami rozwoju państw członkowskich, bankami rozwoju i innymi organami wdrażającymi w krajach partnerskich. Państwa członkowskie natomiast przekazują wsparcie za pośrednictwem ambasad i agencji rozwoju.

⁴ Tamże.

Rys. 2 | Pomoc na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych i innych krajów rozwijających się, 2017–2022 (zobowiązania w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Uwaga: Ze względu na zaokrąglenia niektóre kwoty łączne mogą nie odpowiadać sumie poszczególnych wartości.

07 Trybunał sprawdził, czy Komisja odpowiednio ukierunkowała, wdrożyła i monitorowała pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych, przeprowadzając badanie na poziomie zagregowanym dla wszystkich krajów najslabiej rozwiniętych, a w szczególności dla czterech krajów (Angoli, Kambodży, Malawi i Rwandy), w których przeprowadzono wizyty na miejscu. Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał zbadał, czy Komisja:

- o zapewniła, aby potrzeby krajów najslabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej były odpowiednio zaspokajane zgodnie ze strategią UE dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz wystarczająco uwzględniane w celach i założeniach programowania rozwojowego;
- o w wystarczającym stopniu ukierunkowała unijną pomoc na rzecz wymiany handlowej na kraje najslabiej rozwinięte i wdrożyła to wsparcie w celu zaspokojenia ich potrzeb we współpracy z innymi zainteresowanymi stronami;
- o czy odpowiednio monitorowała wyniki i informowała o osiągniętych rezultatach i oddziaływaniu pomocy na rzecz wymiany handlowej w krajach najslabiej rozwiniętych.

Przeprowadzona kontrola objęła okres od 2017 do 2024 r.

- 08** Poprzez niniejsze sprawozdanie Trybunał chce przyczynić się do lepszego zarządzania przez Komisję unijną pomocą na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych oraz informowania decydentów o wszelkich przyszłych zmianach zasad dotyczących zarządzania nowymi interwencjami w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej (zob. pkt [23](#)). W ostatnich latach Trybunał nie zajmował się tą kwestią. Bardziej szczegółowe informacje na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 09** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że chociaż w 2017 r. zaktualizowano ramy strategiczne unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej, aby skupić się na potrzebach krajów najsłabiej rozwiniętych, nie przełożyło się to na powstanie żadnego planu działania. Unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej jest udzielana tym krajom zgodnie z ich potrzebami, ale nie zanoszą na to, aby UE osiągnęła cel finansowania w zakresie tej pomocy określony w strategii UE na 2030 r.
- 10** W 2017 r., 10 lat po przyjęciu pierwszej strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej, Komisja wydała komunikat zawierający zaktualizowaną wizję. Jej celem było między innymi stopniowe zwiększanie udziału UE i państw członkowskich we wspólnej pomocy na rzecz wymiany handlowej skierowanej do krajów najsłabiej rozwiniętych, tak aby w 2030 r. udział ten odpowiadał 25% całkowitej pomocy (zob. pkt [21–24](#)).
- 11** Trybunał stwierdził, że cel polegający na zwiększeniu nacisku na kraje najsłabiej rozwinięte nie przełożył się na realizację celów operacyjnych uzgodnionych z państwami członkowskimi. Wzmogło to trudności UE i jej państw członkowskich we wspólnym dążeniu do osiągnięcia uzgodnionego celu w zakresie finansowania (zob. pkt [25–28](#)).
- 12** Cel finansowania w wysokości 25% nadal pozostaje odległy. Udział pomocy na rzecz wymiany handlowej skierowanej do krajów najsłabiej rozwiniętych wyniósł średnio 18% w latach 2010–2015, a następnie spadł do 12% w 2022 r. – ostatnim roku, dla którego dostępne są dane. Większość unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej jest nadal kierowana do innych krajów rozwijających się (zob. pkt [41–44](#)).
- 13** Kontrolerzy ustalili, że Komisja nie przeprowadziła szczegółowej analizy powodów, dla których zmniejszył się udział finansowania na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych. Taka analiza pozwoliłaby Komisji na podjęcie działań naprawczych (zob. pkt [45](#)).



Zalecenie 1

Opracowanie planu działania w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych

Aby osiągnąć cel, jakim jest zwiększone ukierunkowanie wsparcia na kraje najślabiej rozwinięte, Komisja powinna:

- a) przeprowadzić szczegółową analizę powodów, dla których nie zwiększono unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych;
- b) na podstawie tej analizy ponownie ocenić, czy cel finansowania w wysokości 25% jest wciąż odpowiedni oraz, jeżeli zostanie utrzymany jakikolwiek cel dotyczący finansowania, ustanowić specjalny plan działania dla krajów najślabiej rozwiniętych zawierający konkretne i realistyczne cele pośrednie dotyczące pomocy na rzecz wymiany handlowej. W razie konieczności Komisja powinna podzielić te kraje na podgrupy, biorąc pod uwagę ich konkretne potrzeby, wyzwania, potencjał handlowy i cele handlowe.

Termin realizacji: koniec 2026 r.

- 14** Na niski poziom przydzielonych środków w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych wpłynął szereg czynników. Przykładowo kraje te mają trudności w uzyskaniu dostępu do innowacyjnych źródeł finansowania (takich jak gwarancje) oraz wykorzystaniu środków prywatnych. Istnieje ryzyko, że problem ten pogłębi się w nadchodzących latach wraz z rosnącym znaczeniem strategii [Global Gateway](#) i przy dużym nacisku na mobilizację inwestycji sektora prywatnego (zob. pkt [46–53](#)).



Zalecenie 2

Zapewnienie krajom najślabiej rozwiniętym możliwości pełnego korzystania ze wsparcia w obszarze pomocy na rzecz wymiany handlowej w ramach strategii Global Gateway

Komisja powinna uwzględnić cele strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej w strategii Global Gateway, zwłaszcza w odniesieniu do krajów najślabiej rozwiniętych, albo jasno wskazać, w jaki sposób strategia Global Gateway powinna wspierać te cele.

Termin realizacji: połowa 2026 r.

- 15** Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że przeanalizowane przez nich projekty związane z pomocą na rzecz wymiany handlowej były zgodne z potrzebami krajów najślabiej rozwiniętych w zakresie tej pomocy oraz że działania te pozwoliły co do zasady osiągnąć planowane rezultaty. W niektórych przypadkach zachodzi jednak ryzyko, że w nadchodzących latach kraje te nie będą w stanie wykorzystać osiągniętych wyników i zapewnić trwałości gospodarczej projektów (zob. pkt 54–58).



Zalecenie 3

Zwiększenie skali wyników i zapewnienie trwałości gospodarczej interwencji UE w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej w krajach najślabiej rozwiniętych

Na etapach planowania i wdrażania interwencji UE w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej w krajach najślabiej rozwiniętych Komisja powinna szczególnie skoncentrować się na zwiększaniu skali wyników i zapewnieniu trwałości gospodarczej projektów. Przykładowo, w stosownych przypadkach, powinna wymagać od beneficjentów opracowania biznesplanu lub wdrożenia środków mających na celu ograniczenie ryzyka utraty nabytej wiedzy technicznej z powodu dużej rotacji pracowników.

Termin realizacji: koniec 2026 r.

- 16** Wsparcie w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych udzielane jest w złożonym środowisku, a w działania zaangażowanych jest wiele zainteresowanych stron. Trybunał stwierdził, że delegatury UE, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, co do zasady utrzymywały wysoki poziom współpracy z rządem oraz były zaangażowane w usystematyzowany dialog z sektorem prywatnym, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi darczyńcami międzynarodowymi. Ponadto Trybunał ustalił, że delegatury UE i centrala Komisji utrzymywały stałe kontakty i prowadziły wymianę informacji (zob. pkt 59–61).
- 17** Trybunał jednak stwierdził również przypadki ograniczonych lub nieustrukturyzowanych interakcji między delegaturami UE w krajach najślabiej rozwiniętych a innymi delegaturami UE o odpowiedzialności regionalnej. Ponadto kraje najślabiej rozwinięte, w porównaniu z innymi krajami rozwijającymi się, co do zasady nie dysponują wystarczająco solidnymi ramami instytucjonalnymi, aby móc wyrazić swoje potrzeby w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej na szczeblu regionalnym. Coraz więcej interwencji jest realizowanych w ramach wsparcia nieokreślonego dla poszczególnych krajów (głównie poprzez programy regionalne). Istnieje więc ryzyko, że ten brak ukierunkowania wsparcia na konkretne kraje stanie się bardziej odczuwalny dla krajów najślabiej rozwiniętych (zob. pkt 62–64).



Zalecenie 4

Lepsza koordynacja unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej między delegaturami UE w krajach najsłabiej rozwiniętych a delegaturami UE o odpowiedzialności regionalnej

Komisja powinna poprawić koordynację między delegaturami UE w krajach najsłabiej rozwiniętych a delegaturami UE o odpowiedzialności regionalnej podczas opracowywania, wdrażania i monitorowania programów regionalnych. Może to oznaczać opracowywanie i wdrażanie mechanizmów specyficznych dla poszczególnych krajów w celu zapewnienia, że programy regionalne związane z handlem zaspokajają szczególne potrzeby poszczególnych krajów najsłabiej rozwiniętych oraz zapewniają bardziej zintegrowaną strukturę zarządzania projektem.

Termin realizacji: koniec 2026 r.

- 18** Od czasu [aktualizacji strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej z 2017 r.](#) Komisja co roku publikuje sprawozdania z postępów, w których zwraca uwagę na wkład UE w globalną inicjatywę pomocy na rzecz wymiany handlowej. Trybunał stwierdził jednak, że prowadzone przez Komisję monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące krajów najsłabiej rozwiniętych nie były kompleksowe. Sprawozdawczość w zakresie nakładów finansowych:
- o nie obejmuje podziału według kategorii i sektora w odniesieniu do krajów najsłabiej rozwiniętych;
 - o opiera się na zobowiązaniach, przy czym informacje w zakresie zobowiązań dotyczących pomocy na rzecz wymiany handlowej są publikowane z opóźnieniem wynoszącym ponad 2 lata;
 - o nie zawiera informacji na temat zakresu, w jakim kraje najsłabiej rozwinięte korzystają ze wsparcia nieokreślonego dla poszczególnych krajów (które stanowi znaczną część pomocy na rzecz wymiany handlowej);
 - o w bardzo ograniczonym zakresie pozwala mierzyć wpływ wsparcia UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej (zob. pkt [66–81](#)).



Zalecenie 5

Usprawnienie monitorowania i sprawozdawczości w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najstabilniej rozwiniętych

W celu lepszego przygotowania nowych interwencji w ramach pomocy UE na rzecz wymiany handlowej w krajach najstabilniej rozwiniętych, Komisja powinna:

- a) zadbać o to, by sprawozdawczość w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej była bardziej terminowa i miarodajna dzięki zmniejszeniu opóźnień, zapewnieniu informacji dotyczących płatności i zobowiązań oraz uwzględnieniu oczekiwanego podziału programów regionalnych na kraje najstabilniej rozwinięte.
- b) regularnie dokonywać przeglądu wszelkich planów działania dotyczących pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najstabilniej rozwiniętych i monitorować je (zob. zalecenie 1(b)), przykładowo na podstawie wskaźników określonych dla każdej podgrupy krajów najstabilniej rozwiniętych.

Termin realizacji: koniec 2026 r.

Omówienie uwag Trybunału

Zaktualizowano strategiczne ramy UE, aby skupić się na potrzebach krajów najślabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, ale nie przełożyło się to na żaden plan działania

- 19** W 2007 r. UE (wspólnie z państwami członkowskimi) przyjęła pierwszą [strategię dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej](#) w następstwie obietnic co do udzielenia wsparcia złożonych dwa lata wcześniej podczas [Konferencji Ministerialnej Światowej Organizacji Handlu w Hongkongu](#). Na pomoc związaną z handlem zadeklarowano 2 mld euro rocznego finansowania pochodzącego w równej mierze z budżetu UE (zarządzanego przez Komisję) i budżetów pomocowych państw członkowskich UE.
- 20** Trybunał zbadał, czy na etapie planowania i programowania wsparcia rozwoju Komisja (oraz pracownicy Komisji w delegaturach UE) uwzględniła w wystarczającym stopniu zaktualizowaną strategię UE dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej. Oceniał także, czy Komisja zadbała o odpowiednią ocenę potrzeb krajów najślabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej na podstawie metodyki uwzględniającej priorytety strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej, zmieniające się potrzeby w krajach najślabiej rozwiniętych oraz zmieniające się warunki.

W aktualizacji strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej z 2017 r. wezwano do większej koncentracji na krajach najstabilniej rozwiniętych

21 W 2017 r., 10 lat po przyjęciu pierwszej strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej, Komisja wydała [komunikat](#) zawierający zaktualizowaną wizję. Określono w nim, w jaki sposób UE mogłaby zwiększyć skuteczność strategii dzięki modernizacji pomocy na rzecz wymiany handlowej i lepszemu ukierunkowaniu jej na „kraje najstabilniej rozwinięte i kraje znajdujące się w sytuacji niestabilności”. Położono też większy nacisk na społeczny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i istniejących powiązań między inwestycjami a handlem, które należy w pełni wykorzystać, aby osiągnąć [cele zrównoważonego rozwoju ONZ 2030](#). W porównaniu z dotychczasowymi praktykami zaktualizowana strategia wymagała następujących fundamentalnych zmian⁵:

- o „zmniejszenia obecnego rozdrobnienia i zwiększenia efektu dźwigni pomocy na rzecz wymiany handlowej przez bardziej świadomą i lepiej skoordynowaną realizację działań;
- o zwiększenia skali wpływu pomocy UE na rzecz wymiany handlowej w drodze zapewnienia pełnej spójności z instrumentami polityki zewnętrznej UE oraz możliwie najlepszego ich wykorzystania, w szczególności nowego planu inwestycji zewnętrznych, umów handlowych i systemów handlu;
- o większego nacisku na społeczny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- o dokładniejszego różnicowania krajów przy większym nacisku na kraje najstabilniej rozwinięte i kraje o niestabilnej sytuacji;
- o poprawy monitorowania i sprawozdawczości”.

⁵ Komunikat Komisji z 13.11.2017 r., „Osiąganie dobrobytu przez handel i inwestycje – Aktualizacja strategii UE z 2007 r. dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej”.

- 22** W aktualizacji z 2017 r. wytyczono cel polegający na zwiększeniu udziału łącznego wsparcia UE i państw członkowskich w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej skierowanej do krajów najsłabiej rozwiniętych, dążąc do stopniowego zwiększenia poziomu tej pomocy z 18% (średnia z lat 2010–2015) do 25% do 2030 r. Ten cel finansowania był zgodny z [celem zrównoważonego rozwoju nr 8 dotyczącym pomocy na rzecz wymiany handlowej](#) („Zwiększyć wsparcie z zakresu Pomocy na Rzecz Rozwoju Handlu (Aid for Trade) na rzecz krajów rozwijających się, w szczególności państw najmniej rozwiniętych, w tym poprzez Wzmocniony Zintegrowany Ramowy Program Pomocy Technicznej na Rzecz Rozwoju Handlu dla Najsłabiej Rozwiniętych Państw”) i miał pomóc w osiągnięciu [celu zrównoważonego rozwoju nr 17.11](#) polegającego na podwojeniu udziału krajów najsłabiej rozwiniętych w globalnym eksporcie do 2020 r.
- 23** Najnowsza wersja strategii ma obecnie 8 lat i nie była aktualizowana od 2017 r. W międzyczasie wprowadzono inne powiązane inicjatywy UE, które są realizowane równolegle. Na przykład [Komunikat Komisji w sprawie przeglądu polityki handlowej z 2021 r.](#) obejmował szereg obszarów priorytetowych związanych z handlem z krajami rozwijającymi się, takich jak promowanie odpowiedzialnych i zrównoważonych łańcuchów wartości, przyczynianie się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju i wzmacnianie partnerstw UE z Afryką.
- 24** W grudniu 2021 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa opublikowali [wspólny komunikat dotyczący strategii Global Gateway](#). Wpłynął on na pomoc na rzecz wymiany handlowej, biorąc pod uwagę cel strategii, jakim jest uruchomienie inwestycji w kluczową strategiczną infrastrukturę transportową, energetyczną i cyfrową w celu wsparcia wysiłków partnerów UE na rzecz przyspieszenia transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz przyczynienie się do zwiększenia handlu i wymiany międzyludzkiej. Strategia łączy narzędzia finansowe (mające na celu zwiększenie inwestycji sektora prywatnego) z narzędziami operacyjnymi takimi jak pomoc techniczna, dialog merytoryczny i gospodarczy, umowy handlowe i inwestycyjne oraz standaryzacja, które mają pomóc w stworzeniu lepszych warunków dla wysokiej jakości inwestycji. Nie ma w niej jednak odniesień do strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej.

Po aktualizacji strategii w 2017 r. nie opracowano żadnego planu działania zawierającego cele pośrednie w odniesieniu do finansowania przez państwa członkowskie lub UE

- 25** W momencie aktualizacji strategii w 2017 r. do krajów najslabiej rozwiniętych było kierowane 18% wspólnej pomocy UE na rzecz wymiany handlowej (średnia z lat 2010–2015), zaś pozostałe środki były przekazywane do innych krajów rozwijających się. W zaktualizowanej strategii wyznaczono cel polityczny polegający na zwiększeniu tego odsetka do 25% do 2030 r. przez UE i jej państwa członkowskie razem (zob. pkt [22](#)). Trybunał nie otrzymał udokumentowanego uzasadnienia wysokości tego celu. Według Komisji opierała się ona jednak zarówno na zobowiązaniu, jakie kraje będące darczyńcami podjęły w odniesieniu do ogólnej oficjalnej pomocy rozwojowej⁶, jak i na propozycji, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny przekazać określoną część swojej pomocy krajom najslabiej rozwiniętym⁷.
- 26** Komisja uznała, że cel wynoszący 25% jest rozsądny i osiągalny dla UE i państw członkowskich. Cel ten nie był poparty ilościową oceną potrzeb krajów najslabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej w porównaniu z potrzebami innych krajów rozwijających się. Nie uwzględniła również potencjalnej utraty przez państwa statusu krajów najslabiej rozwiniętych w latach 2017–2030, co miałoby wpływ na obliczenia (zob. pkt [04 załącznika I](#)).
- 27** Trybunał stwierdził, że docelowej stawki finansowania nie przełożono na cel operacyjny i cel ukierunkowany ani na cele uzgodnione z państwami członkowskimi, w tym na:
- o etapy pośrednie pozwalające na monitorowanie postępów na drodze do osiągnięcia tego celu;
 - o indywidualne wartości docelowe dla UE i jej państw członkowskich;

⁶ „International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade”, UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 października 1970 r., pkt 43.

⁷ Motyw 22 rozporządzenia w sprawie ISWMR.

- o indywidualne wartości docelowe dla poszczególnych krajów najsłabiej rozwiniętych lub grupy krajów najsłabiej rozwiniętych w oparciu o ich szczególne potrzeby lub dla poszczególnych kategorii wsparcia w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej (zob. pkt [05](#));
- o uwzględnienie potencjalnego wpływu utraty przez niektóre kraje statusu kraju najsłabiej rozwiniętego (np. utrata dostępu do programu „wszystko oprócz broni” – zob. [załącznik I](#) pkt [10](#)).

28 Bez rozłożenia tego celu na zgodne z harmonogramem etapy lub obowiązki uzgodnione między UE a poszczególnymi państwami członkowskimi osiągnięcie go wspólnie przez UE i jej państwa członkowskie będzie bardzo trudne.

Koncepcja pomocy na rzecz wymiany handlowej jest zbyt szeroka, aby mogła stanowić podstawę programowania dla delegatur UE i partnerów wdrażających

- 29** W krajach najsłabiej rozwiniętych, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, pomoc na rzecz wymiany handlowej jako strategia lub koncepcja nie jest wyraźnie uwzględniona w programowaniu delegatur UE, jak określono to w krajowych lub regionalnych wieloletnich programach indykatywnych. Trybunał stwierdził, że delegatury UE i partnerzy wdrażający nie uznali koncepcji pomocy na rzecz wymiany handlowej za istotną, użyteczną lub wystarczająco precyzyjną, aby mogła im pomóc w ukierunkowaniu wsparcia.
- 30** Wsparcie jest natomiast ukierunkowane na konkretne obszary związane z pomocą na rzecz wymiany handlowej (takie jak rozwój zdolności produkcyjnych, dywersyfikacja, poprawa łańcuchów wartości i infrastruktury, ułatwienie handlu i poprawa otoczenia biznesowego), które uznaje się za bardziej istotne na podstawie zidentyfikowanych potrzeb w krajach partnerskich.

- 31** Ze względów praktycznych i na potrzeby sprawozdawczości WTO i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zdefiniowały pomoc na rzecz wymiany handlowej jako pomoc obejmującą szeroki zakres interwencji i sektorów, na które składa się prawie 100 [kodów Komitetu Pomocy Rozwojowej \(DAC\)](#). Pogrupowano je w trzy główne kategorie: infrastruktura gospodarcza, rozwój zdolności produkcyjnej oraz polityka i przepisy handlowe (zob. pkt [05](#)). Na szczęblu UE nie istnieje już wskaźnik polityki rozwoju handlu, określony w [rozporządzeniu w sprawie ISWMR – „Globalny wymiar Europy”](#), ponieważ w 2021 r. OECD zaprzestała jego stosowania ze względu na ryzyko błędnej interpretacji⁸.
- 32** Inne organizacje, takie jak Bank Światowy⁹, stosują inne definicje pomocy na rzecz wymiany handlowej na własny użytek i definiują tę pomoc w węższy sposób, wykluczając z niej projekty infrastrukturalne.

Oceny szczególnych potrzeb w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej były wcześniej przeprowadzane na podstawie udoskonalonych zintegrowanych ram pomocy, ale w większości zostały wstrzymane

- 33** Ważne jest, aby Komisja zapewniła odpowiednią ocenę potrzeb krajów najsłabiej rozwiniętych w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz aby kraje te wykazały odpowiedzialność za wsparcie ze strony międzynarodowych darczyńców. Służy to promowaniu skutecznej realizacji celów i zrównoważonemu rozwojowi. Oceny potrzeb, w tym dotyczące pomocy na rzecz wymiany handlowej, powinny zatem obejmować procesy, w których uczestniczą rządy krajów partnerskich i zainteresowane strony. Może to być trudne, ponieważ kraje najsłabiej rozwinięte mają na ogół słabsze ramy instytucjonalne i strategiczne niż inne kraje rozwijające się. Ponadto, jak wynika z ankiety przeprowadzonej wśród delegatur UE¹⁰, w przypadku prawie jednej czwartej krajów najsłabiej rozwiniętych w żadnym dokumencie strategicznym dla danego kraju lub regionu nie uwzględnia się skutecznie rozwoju handlu.

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

⁹ Sprawozdanie „[What is the World Bank doing on aid for trade?](#)” (s. 3, przypis 4) i [sprawozdanie „2023 EU AfT progress report”](#) (s. 158).

¹⁰ Komisja Europejska, „[Enhancing international trade by least developed countries](#)” – badanie uzupełniające do sprawozdania z postępu prac „[2023 EU AfT progress report](#)”.

- 34** W przeszłości, poczynwszy od wprowadzenia przez WTO w 2005 r. koncepcji pomocy na rzecz wymiany handlowej, przeprowadzano szczegółowe oceny potrzeb krajów najślabiej rozwiniętych w zakresie takiej pomocy (tzw. „badania diagnostyczne nad integracją handlu”) na podstawie [udoskonalonych zintegrowanych ram pomocy \(Enhanced Integrated Framework, EIF\)](#) . Jednym z partnerów finansujących te ramy była UE. Dzięki tym badaniom kraje najślabiej rozwinięte miały zyskać narzędzia analityczne umożliwiające uwzględnienie kwestii handlu oraz wspólną podstawę do ustalania priorytetów i mobilizacji zasobów, w tym wsparcia ze strony darczyńców. W ostatnich latach badania te nie były jednak na ogół aktualizowane (od 2017 r. zaktualizowano nie więcej niż 20% badań diagnostycznych nad integracją handlu w krajach najślabiej rozwiniętych), a trzy z czterech delegatur UE, w których przeprowadzono wizyty (z wyjątkiem Kambodży), nie były zaznajomione z tymi badaniami i nie wykorzystały ich w procesie programowania.
- 35** Działania w ramach EIF zostały skrytykowane w ocenie z 2021 r.¹¹ z powodu braku ukierunkowania na poszczególne kraje. W państwach, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, opinie na temat przydatności EIF były zróżnicowane. Rząd Rwandy uznał za pozytywną pomoc, jaką otrzymał w zakresie programowania i wspierania strategii wdrażania Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu, choć wyniki, jakie zostały osiągnięte w ciągu ostatnich 5 lat, były słabsze. Rząd Malawi poinformował natomiast, że działania w ramach EIF przyczyniły się do wzrostu wywozu roślin oleistych, nasion soi i orzechów arachidowych. W Angoli brakowało wiedzy na temat tych działań, w Kambodży zaś aktywność EIF była ograniczona, a przydatność projektów – wątpliwa.
- 36** W ramach oceny uznano również, że chociaż badania diagnostyczne nad integracją handlu i ich aktualizacje stanowią „ugruntowane i potężne ramy analityczne, które pomagają krajom lepiej zrozumieć ograniczenia w handlu, z którymi się borykają”, to wymagają one „procesu analitycznego, który bywa bardzo złożony i może stanowić wyzwanie dla krajów najślabiej rozwiniętych chcących w znaczący sposób w nim uczestniczyć, zwłaszcza że zalecenia w ramach tego procesu szybko tracą na aktualności”.

¹¹ [Evaluation of the Enhanced Integrated Framework, final evaluation report](#), Saana Consulting, 9 grudnia 2021 r.

Komisja nie dysponuje szczegółową oceną potrzeb w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, ale delegatury UE określają obszary priorytetowe

- 37** W ramach ogólnych prac związanych z planowaniem pracownicy Komisji zatrudnieni zarówno w siedzibie głównej, jak i w delegaturach UE oceniają potrzeby krajów najślabiej rozwiniętych w dziedzinie rozwoju i wzrostu gospodarczego. W związku z tym delegatury UE zapoznają się z szeregiem oficjalnych dokumentów i konsultują się z zainteresowanymi stronami. Podczas wizyt kontrolnych stwierdzono, że w czterech krajach najślabiej rozwiniętych istniały krajowe plany rozwoju lub strategie eksportowe, w których wskazano priorytety rządowe i luki w rozwoju handlu. Ponadto w celu określenia potrzeb i włączenia ich do programowania wsparcia delegatury UE współpracowały z ministerstwami, organizacjami sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami będącymi darczyńcami.
- 38** Określone potrzeby i priorytety uwzględniono w ogólnym procesie programowania rozwoju UE za pośrednictwem krajowych programów indykatywnych na lata 2014–2020, krajowych wieloletnich programów indykatywnych na lata 2021–2027 określających ogólne priorytety i cele, a także programów regionalnych, ponieważ prace nad niektórymi kwestiami związanymi z handlem mogą być prowadzone jedynie na poziomie regionalnym. W programach regionalnych obejmujących grupy krajów partnerskich określonych na podstawie ich położenia geograficznego uwzględniono kraje najślabiej rozwinięte, choć programy nie były na nie konkretnie ukierunkowane. Delegatury UE, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nie były w stanie przedstawić informacji na temat zakresu, w jakim programy regionalne obejmowały kraje najślabiej rozwinięte w porównaniu z innymi krajami rozwijającymi się.
- 39** Innym potencjalnym źródłem oceny potrzeb jest [wskaźnik zdolności produkcyjnych](#) Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) opracowany dla każdego kraju najślabiej rozwiniętego i składający się z ośmiu komponentów i 42 wskaźników bazowych. Wskaźnik zdolności produkcyjnych ma na celu określenie, w których obszarach kraje odgrywają wiodącą rolę albo pozostają w tyle, oraz w których polityki są skuteczne lub potrzebne są usprawnienia. W ramach każdego z elementów jest też proponowany plan działania dotyczący przyszłych działań i interwencji politycznych. Wskaźnik został określony z mocą wsteczną do 2000 r. i jest poddawany przeglądowi co 3 lata. W krajach najślabiej rozwiniętych przeprowadzono również [oceny braków w krajowych zdolnościach produkcyjnych](#) oraz analizę wskaźników wykorzystania wsparcia dla krajów najślabiej rozwiniętych. Delegatury UE nie skorzystały jednak z tych narzędzi, aby ocenić potrzeby któregośkolwiek z czterech krajów najślabiej rozwiniętych, w których przeprowadzono wizyty.

UE zapewnia pomoc na rzecz wymiany handlowej zgodnie z potrzebami, ale nie spełnia celu w zakresie finansowania

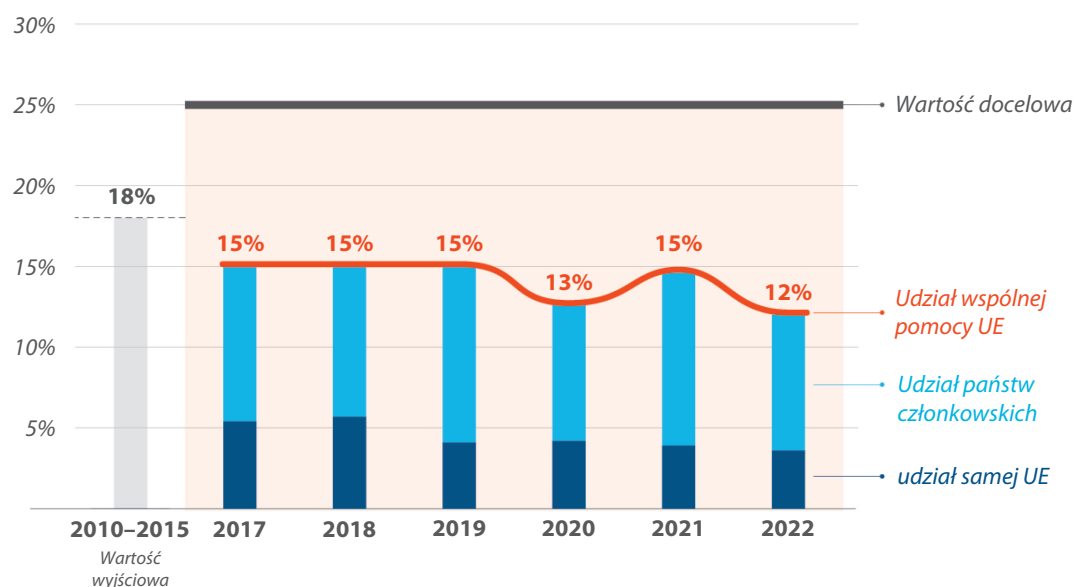
- 40** Celem strategii UE z 2017 r. dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej było zwiększenie udziału wsparcia ze strony UE i państw członkowskich w ogólnej pomocy na rzecz wymiany handlowej skierowanej do krajów najślabiej rozwiniętych. W strategii położono również większy nacisk na społeczny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju, a także na rosnące znaczenie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej (zob. pkt 21). W niniejszej części sprawozdania Trybunał przeanalizował, czy:
- o Komisja w wystarczającym stopniu ukierunkowała pomoc na kraje najślabiej rozwinięte;
 - o wsparcie UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej obejmowało odpowiednie kategorie i sektory zgodnie z potrzebami krajów najślabiej rozwiniętych;
 - o pomoc UE na rzecz wymiany handlowej wdrożono w skoordynowany sposób.

Brak szczegółowej analizy uniemożliwia podjęcie działań naprawczych, co oddala osiągnięcie docelowej kwoty finansowania na rzecz krajów najślabiej rozwiniętych

Komisja poinformowała, że wsparcie UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych jest znacznie niższe niż założony cel

- 41** Jak podała Komisja, UE wciąż jest daleka od osiągnięcia celu określonego w strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej, polegającego na przeznaczeniu 25% finansowania dla krajów najślabiej rozwiniętych do 2030 r. (zob. pkt 22). W stosunku do średniej wynoszącej 18% w latach 2010–2015 i 15% w 2017 r., kiedy cel ten został ustalony, udział wspólnej pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych nie tylko nie wzrósł, a wręcz spadł do 12% w 2022 r. (ostatni rok, dla którego dostępne są dane) (zob. *rys. 3*).

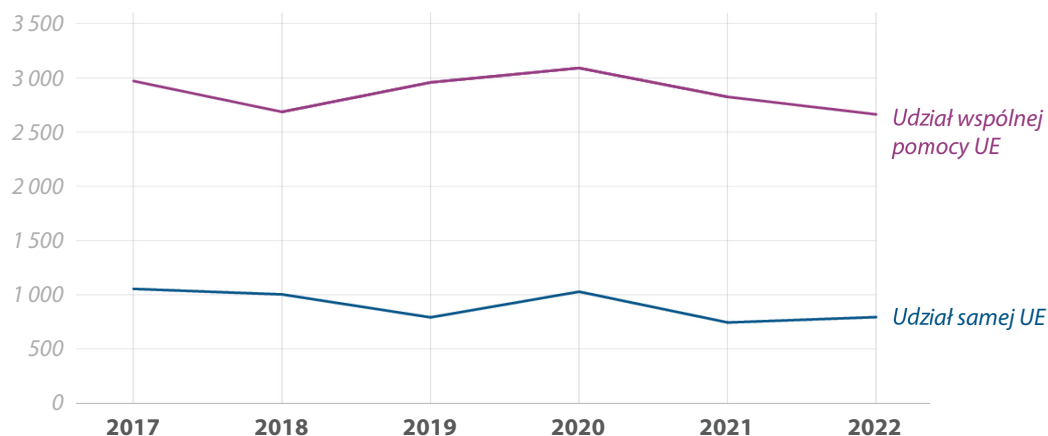
Rys. 3 | Udział wspólnej pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 42** Jeżeli chodzi o wsparcie dla krajów najślabiej rozwiniętych, to udział tego wsparcia w pomocy na rzecz wymiany handlowej ogółem udzielonej przez samą UE (średnio 12% w latach 2017–2022) był niższy niż w przypadku pomocy udzielonej przez państwa członkowskie (15%) (zob. [rys. 2](#)). Jak wynika z danych przekazanych przez Komisję, porównanie z odpowiednim udziałem wsparcia udzielanego przez Bank Światowy (65%) i Japonię (32%) wskazuje, że krajom najślabiej rozwiniętym UE przypisuje niższy priorytet w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej.
- 43** Większość wspólnej pomocy UE na rzecz wymiany handlowej kierowana jest do innych krajów rozwijających się. W latach 2017–2022 kwota wsparcia udzielonego przez samą UE największym beneficjentom (Turcja, Egipt, Ukraina, Maroko, Serbia i Indie) wyniosła 15,2 mld euro. Kwota ta jest prawie trzykrotnie wyższa od wsparcia w wysokości 5,4 mld euro, którego UE w tym samym czasie udzieliła wszystkim 48 krajom najślabiej rozwiniętym łącznie (zob. pkt [04 załącznika I](#)).
- 44** Realnie wartość pomocy udzielonej przez samą UE oraz wspólnej pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych nie zmieniła się w ostatnich latach (zob. [rys. 4](#)).

Rys. 4 | Wspólna pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najstąbiej rozwiniętych oraz pomoc samej UE (w mln euro, ceny stałe z 2022 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania z postępów prac dotyczącego pomocy UE na rzecz wymiany handlowej z 2024 r.

Komisja nie przeprowadziła żadnej szczegółowej analizy, która umożliwiłaby podjęcie działań naprawczych

- 45** Od 2021 r. w kolejnych sprawozdaniach z postępów prac dotyczących pomocy UE na rzecz wymiany handlowej potwierdza się, że finansowanie unijne jest znacznie niższe od docelowego finansowania określonego dla krajów najstąbiej rozwiniętych. Komisja nie przeprowadziła jednak żadnej szczegółowej analizy związanych z tym przyczyn. Taka analiza mogłaby umożliwić podjęcie działań naprawczych, które posłużyłyby osiągnięciu celu lub jego ponownej ocenie.
- 46** Istnieje kilka czynników mogących powodować, że przydział pomocy jest w niewielkim stopniu ukierunkowany na kraje najstąbiej rozwinięte. Kraje te borykają się bowiem z poważnymi wyzwaniami, które wymagają szczególnej uwagi (zob. pkt **01**).

- 47** Po pierwsze połowa pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla wszystkich krajów rozwijających się została przekazana w latach 2017–2022 w postaci pożyczek (zob. pkt **04**). Krajom najsłabiej rozwiniętym trudno jest jednak uzyskać dostęp do tego rodzaju wsparcia, charakteryzującego się innowacyjnymi metodami finansowania i wykorzystywaniem funduszy prywatnych. W badaniu zewnętrznym¹² wykorzystanym w przeprowadzonej przez Komisję **ocenie unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 i 2021–2027** podkreślono trudności w korzystaniu z gwarancji w krajach niestabilnych i najsłabiej rozwiniętych. Trybunał poruszył tę kwestię również w **opinii 03/2024 towarzyszącej przeprowadzonej przez Komisję ocenie gwarancji na działania zewnętrzne**. W związku z tym finansowanie w krajach najsłabiej rozwiniętych zazwyczaj ogranicza się do dotacji. W latach 2017–2022 78% pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych zostało przekazane za pomocą dotacji, a tylko 22% w formie pożyczek.
- 48** Istnieje ryzyko, że wraz ze wzrostem znaczenia strategii **Global Gateway** w nadchodzących latach w krajach najsłabiej rozwiniętych problem ten będzie się zwiększał. Strategia Global Gateway jest wdrażana głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus wraz z gwarancjami i systemami, które łączą dotacje z pożyczkami. Mają one na celu przyciągnięcie dodatkowych inwestycji z innych instytucji finansowych i z sektora prywatnego, ale są mniej atrakcyjne w przypadku inwestycji w krajach najsłabiej rozwiniętych. Przeprowadzone przez Trybunał wywiady z przedstawicielami delegatur UE i organów krajowych oraz innymi zainteresowanymi stronami w czterech państwach, w których przeprowadzono wizyty, wykazały, że podejście to jest mniej odpowiednie ze względu na ich niestabilną sytuację gospodarczą, podatność na zadłużenie oraz ograniczoną zdolność sektora prywatnego do spłaty pożyczek w walutach obcych (zob. **ramka 1**).

Ramka 1

Przykłady trudności związanych z dostępem do innowacyjnych źródeł finansowania i pozyskiwaniem funduszy prywatnych, z jakimi mierzą się kraje najsłabiej rozwinięte, w których przeprowadzono wizyty

W **Angoli** miał zostać uruchomiony projekt EBI polegający na tym, aby ułatwić sektorowi prywatnemu dostęp do finansowania, wspierając linie kredytowe banków. Wybrano dwa banki, ale projekt nie został uruchomiony, ponieważ banki nie przeszły testów dotyczących zasad należytej staranności.

¹² Instrumenty finansowania zewnętrznego Unii Europejskiej (2014–2020 i 2021–2027), tom I, sprawozdanie podsumowujące, wniosek 5, s. 65

Według delegatury UE w **Kambodży** stopy procentowe EBI są wysokie w porównaniu z takimi instytucjami finansowymi jak Azjatycki Bank Rozwoju czy Bank Światowy, oferującymi dużo niższe stopy procentowe. Rząd Kambodży preferuje zatem te dwa ostatnie banki. Utrudnia to uruchamianie pożyczek EBI, z wyjątkiem projektów łączonych, w przypadku których EBI zapewnia znaczne powiązane dotacje.

Z doświadczeń w **Malawi** wynika, że banki prywatne niechętnie angażują się w interwencje w ramach pomocy UE na rzecz wymiany handlowej, takie jak realizowany przez EBI projekt **Kulima „Access to Finance”**, ponieważ nie chcą podejmować ryzyka, pracując z klientami, którzy nie eksportują ani nie posługują się walutami obcymi. Początkowo beneficjentami końcowymi projektu mieli być drobni producenci rolni oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) współpracujące z nimi w celu poprawy warunków życia. Lokalne banki komercyjne zapewniając pożyczki w ramach tego projektu, udzieliły ich jednak jedynie dużym klientom, z którymi już wcześniej współpracowały (przy czym około 90% środków trafiło do przedsiębiorstw rolnych). W związku z tym główna populacja docelowa nie odniosła bezpośrednich korzyści z projektu.

49 Po drugie – zdaniem Komisji – wydaje się, że spowalnia wsparcie UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów rozwijających się w sektorze rolnym, który ma kluczowe znaczenie dla krajów najslabiej rozwiniętych (zob. pkt **55**)¹³, a inwestycje w infrastrukturę gospodarczą rosną, zwłaszcza dzięki priorytetowemu traktowaniu inwestycji w korytarze transportowe w ramach strategii Global Gateway. Tę ogólną tendencję w krajach rozwijających się odnotowano już w 2022 r., kiedy to unijne inwestycje w infrastrukturę gospodarczą w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej przekroczyły poziom inwestycji w tworzenie zdolności produkcyjnych¹⁴.

50 Inaczej wygląda sytuacja w krajach najslabiej rozwiniętych, gdzie w tym samym roku inwestycje w infrastrukturę gospodarczą odpowiadały 37% unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej, a inwestycje w tworzenie zdolności produkcyjnych – 62%. Kraje najslabiej rozwinięte nadal znajdują się w takiej fazie rozwoju gospodarczego, w której muszą zwiększać swoje zdolności produkcyjne.

¹³ sprawozdanie z postępu prac „2023 EU AfT progress report”, s. 10.

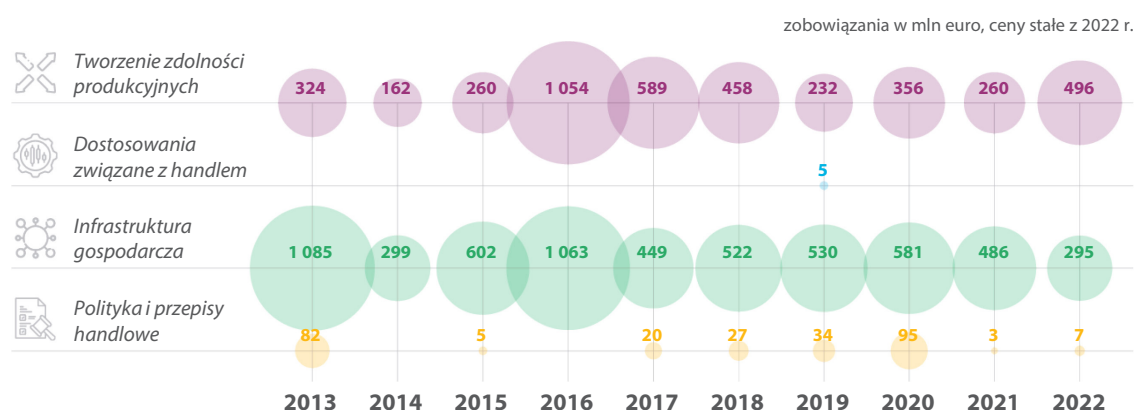
¹⁴ Tamże, s. 35.

- 51** Trzecim czynnikiem przyczyniającym się do zastoju wsparcia UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej w krajach najslabiej rozwiniętych jest rosnący udział wsparcia nieokreślonego dla poszczególnych krajów, tj. pomocy na rzecz wymiany handlowej, która nie jest przydzielana indywidualnie konkretnym krajom. Udział ten wzrósł z 18% w 2017 r. do 39% w 2022 r. Wsparcie nieokreślone dla poszczególnych krajów jest kierowane głównie do krajów rozwijających się (w tym krajów najslabiej rozwiniętych) za pośrednictwem regionalnych wieloletnich programów indykatywnych, które obejmują szereg krajów niekoniecznie należących do grupy o zbliżonym poziomie dochodów.
- 52** Trybunał ustalił, że podczas programowania pomocy na rzecz wymiany handlowej w dwóch regionalnych wieloletnich programach indykatywnych obejmujących zdecydowaną większość krajów najslabiej rozwiniętych (Afryka Subsaharyjska oraz Azja i Pacyfik) nie położono szczególnego nacisku na kraje najslabiej rozwinięte pod kątem konkretnych celów, rodzaju wsparcia lub oczekiwanych rezultatów. Według delegatur UE, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, skutkuje to rywalizacją o zasoby między krajami najslabiej rozwiniętymi i rozwijającymi się, w szczególności w przypadku działań łączonych na poziomie krajowym. Niektóre kraje najslabiej rozwinięte o silniejszych ramach instytucjonalnych i zdolnościach technicznych, takie jak Kambodża, radziły sobie dobrze. Inne jednak nie dysponują zasobami niezbędnymi do skutecznej współpracy z szeregiem sekretariatów regionalnych wspólnot gospodarczych i „regionalnych” delegatur UE położonych poza ich terytorium. Taka sytuacja miała miejsce na przykład w Malawi (zob. pkt 64).
- 53** Ponadto niewystarczające ramy instytucjonalne lub brak doświadczenia w zakresie oficjalnej pomocy rozwojowej w niektórych krajach najslabiej rozwiniętych to kolejny czynnik wpływający na niski poziom pomocy UE na rzecz wymiany handlowej. Spośród czterech państw objętych wizytami kontrolnymi dotyczyło to w szczególności Angoli, która w latach 2017–2022 otrzymała bardzo niewielkie wsparcie w ramach unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej w porównaniu z innymi krajami najslabiej rozwiniętymi (było ono niewielkie zarówno w ujęciu bezwzględnym – 11,8 mln euro, jak i tym bardziej na mieszkańca). Według delegatury UE Angola jest stosunkowo nowym beneficjentem oficjalnej pomocy rozwojowej z UE (od około 2010 r.), co oznacza, że mechanizmy niezbędne do zarządzania pomocą rozwojową nie zostały jeszcze dopracowane.

Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych obejmuje szereg odpowiednich kategorii i sektorów, ale trwałość gospodarcza projektów nie zawsze jest zapewniona

- 54** Szeroki zakres pomocy na rzecz wymiany handlowej obejmuje trzy główne kategorie i różnorodne sektory (zob. pkt 05). Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych koncentruje się na dwóch głównych kategoriach – „infrastrukturze gospodarczej” i „tworzeniu zdolności produkcyjnych”, na które w latach 2017–2022 przekazano odpowiednio 53% i 44% łącznego wsparcia UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej. Na trzecią kategorię, „politykę i przepisy handlowe”, przeznaczono w tym samym czasie jedynie 3% wsparcia (zob. rys. 5). Jak wspomniano powyżej (zob. pkt 50), w 2022 r. na „tworzenie zdolności produkcyjnych” przeznaczono większą część unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych niż na „infrastrukturę gospodarczą”, w przeciwieństwie do tendencji odnotowanej w odniesieniu do innych krajów rozwijających się.

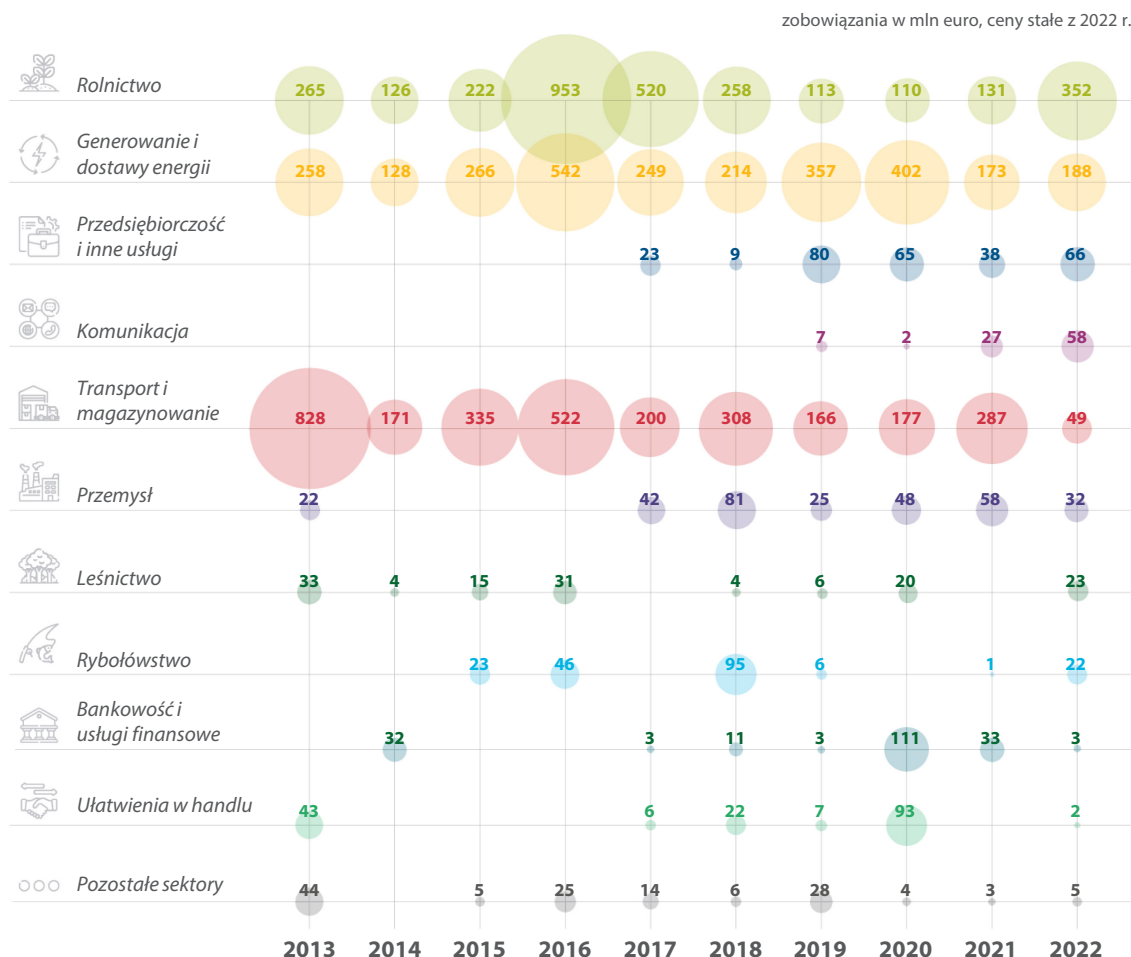
Rys. 5 | Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych w podziale na kategorie, lata 2013–2022 (zobowiązania w mln euro, ceny stałe z 2022 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 55** W latach 2017–2022 unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych koncentrowała się głównie na sektorach takich jak generowanie i dostawy energii (29,1%), rolnictwo (27,3%), transport i magazynowanie (21,8%) (zob. rys. 6). W innych krajach rozwijających się wsparcie dotyczyło za to głównie sektora energetycznego, bankowego i finansowego oraz sektora transportu. Gospodarki krajów najslabiej rozwiniętych są w dużym stopniu uzależnione od rolnictwa, a rządy tych krajów co do zasady traktują rozwój tego sektora priorytetowo, tak aby zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i potencjalne dochody z wywozu.

Rys. 6 | Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najstabiliej rozwiniętych w podziale na sektory, lata 2013–2022 (zobowiązania w mln euro, ceny stałe z 2022 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 56** W czterech państwach, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, kontrolerzy ustalili, że przeanalizowane przez nich projekty związane z pomocą na rzecz wymiany handlowej były zgodne z potrzebami kraju partnerskiego w zakresie tej pomocy oraz z priorytetami i celami określonymi w powiązanim wieloletnim programie indykatywnym. Na przykład celem projektów finansowanych ze środków UE było zwiększenie zdolności technicznych organów krajowych w dziedzinie handlu, określenie łańcuchów wartości o potencjale eksportowym, dostarczenie sprzętu laboratoryjnego w celu usprawnienia krajowych systemów standaryzacji i certyfikacji wywozu lub wspieranie ich zdolności produkcyjnych.
- 57** Podczas wizyt na miejscu kontrolerzy ustalili, że działania zostały zrealizowane, a założone produkty zasadniczo osiągnięte. Trybunał stwierdził też, że skontrolowane projekty zasadniczo przyczyniły się do wzrostu potencjału handlowego państw. W [ramce 2](#) przedstawiono kilka przykładów tych projektów.

Ramka 2

Przykłady realizowanych działań i uzyskanych produktów w ramach unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej w czterech państwach, w których przeprowadzono wizyty kontrolne

W **Angoli** wspólny program UE i UNCTAD [Train for Trade II](#) miał na celu wzmocnienie lokalnego potencjału i wspieranie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym w odniesieniu do kwestii związanych z handlem i inwestycjami. Program objął szkolenia i działania na rzecz budowania zdolności dla pracowników ministerstw i organów publicznych, a także programy szkoleń z przedsiębiorczości dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Osiągnięto wszystkie zamierzone produkty pod względem liczby szkoleń, warsztatów i sporządzonej dokumentacji technicznej.

W **Kambodży** projekt [CAPFish Capture – Post-harvest Fisheries Development](#) ma na celu usprawnienie działań w dziedzinie rybołówstwa po zakończeniu połowów poprzez modernizację krajowego systemu regulacyjnego i instytucjonalnego oraz ulepszenie usług w zakresie rozwoju przedsiębiorstw. W dwóch MŚP, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, realizacja projektu umożliwiła wdrożenie bardziej wydajnych i higienicznych technologii suszenia ryb oraz produkcji i pakowania pasty rybnej. Wprowadzono również znak jakości Kambodży w celu spełnienia międzynarodowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności. W 2025 r. Kambodża zwróciła się do Komisji o umieszczenie jej w wykazie krajów kwalifikujących się do wywozu produktów rybołówstwa do UE.

W **Malawi** UE wsparła program [Kulima „Promoting Farming in Malawi”](#) mający na celu zwiększenie wydajności rolnictwa i zróżnicowanie produkcji, rozwój łańcuchów wartości w rolnictwie oraz usprawnienie zarządzania w sektorze rolnym. Kontrolerzy przeprowadzili wizytę w jednym z ośrodków badań naukowych w dziedzinie rolnictwa, do którego dostarczono sprzęt laboratoryjny. Sprzęt ten zwiększył możliwości analityczne laboratoriów i umożliwił zbadanie, czy produkty rolne są wolne od organizmów zmodyfikowanych genetycznie, co jest warunkiem wywozu do niektórych krajów.

W **Rwandzie** UE wsparła projekt dotyczący rynku kawy [„A market driven approach for value chain improvements and the expansion of the Rwandan coffee market”](#). Celem projektu jest wzmocnienie łańcucha wartości kawy w Rwandzie oraz rozwijanie potencjału eksportowego. Chociaż projekt nie został jeszcze ukończony, udział Rwandy w globalnym łańcuchu wartości kawy już się poprawił.

58 Z przeprowadzonej przez Trybunał oceny projektów wynika, że chociaż uzyskano zamierzone produkty, w niektórych przypadkach istnieje ryzyko, że w nadchodzących latach kraje partnerskie nie będą w stanie:

- o wykorzystać wyników projektów, takich jak rozwój niektórych określonych łańcuchów wartości lub stosowanie nowo nabytych zdolności technicznych w regionalnych i międzynarodowych negocjacjach handlowych;
- o zapewnić stabilności gospodarczej z uwagi na dużą rotację pracowników w ministerstwach lub koszty eksploatacji nowego sprzętu.

W **ramce 3** przedstawiono kilka przykładów projektów, w przypadku których trudno jest wykorzystać wyniki lub zapewnić trwałość gospodarczą.

Ramka 3

Przykłady projektów, w przypadku których trudno jest wykorzystać wyniki lub zapewnić trwałość gospodarczą

W **Angoli** osiągnięto wszystkie zamierzone produkty projektu „**Train for Trade II**”, ale jego wpływ jest mniej widoczny. Przeszkolono co prawda łącznie ponad 3 000 osób, lecz ponad połowa z nich pracowała w sektorze publicznym, gdzie rotacja pracowników jest wysoka, a więc i tak można spodziewać się odpływu wiedzy. Chociaż w programie stwierdzono, że niektóre łańcuchy wartości mają potencjał eksportowy, nadal niezbędne jest zwiększanie wydajności tych sektorów. Wpływ programu „**Train for Trade II**” nie był duży, częściowo ze względu na trudne warunki zewnętrzne. Zasadniczo nie osiągnięto też wskaźników wyników/wpływu związanych z handlem takich jak udział wywozu na rynki światowe towarów innych niż ropa, wartość całkowitego wywozu do krajów Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC) oraz udział wywozu towarów innych niż ropa do tych krajów.

W **Kambodży** delegatura UE wdrożyła projekt „**SWITCH-Garment**”, który promował efektywność energetyczną przez finansowanie audytów energetycznych w 50 fabrykach odzieżowych. Po przeprowadzeniu audytów 23 z tych fabryk postanowiło wdrożyć niektóre z wydanych zaleceń (na własny koszt). Jedno z najczęstszych zaleceń dotyczyło instalacji paneli słonecznych. Niewiele fabryk wdrożyło jednak to zalecenie, ponieważ koszty określone w ustawodawstwie Kambodży związane z podłączeniem paneli fotowoltaicznych do sieci elektroenergetycznej niwelują potencjalne oszczędności.

W ramach projektu wskazano również rodzaje fabryk odzieżowych, które powinny być bardziej ukierunkowane na efektywność energetyczną (np. dużymi konsumentami energii są fabryki, w których dużo się prasuje). Właścicielami tych fabryk są jednak często inwestorzy zagraniczni, którzy nie zamierzają inwestować w modernizację budynków.

W **Malawi** Trybunał przeprowadził wizytę kontrolną w ośrodku badań naukowych w dziedzinie rolnictwa, na który przeznaczona jest pomoc w ramach [programu Kulima](#). Beneficjent postrzegał zwiększone zdolności analityczne laboratorium w ośrodku jako okazję do uzyskania akredytacji pozwalającej na certyfikację wywozu na rynki międzynarodowe. Nie przewidziano tego jednak na etapie opracowywania projektu, a beneficjent nie może ustalić, czy i kiedy uzyska akredytację. Ponadto na początku projektu laboratorium oferowało niektóre usługi bezpłatnie, co wpłynęło niekorzystnie na trwałość projektu. Laboratorium dopiero niedawno zaczęło pobierać od rolników i innych użytkowników opłaty za świadczone usługi. Dzięki temu zamierza uzyskać samowystarczalność, której obecnie nie posiada.

W **Rwandzie** w projekcie mającym na celu wzmocnienie łańcucha wartości kawy i rozszerzenia rynku kawy nie uwzględniono w wystarczającym stopniu zagrożeń związanych ze zmianą klimatu. W ostatnim czasie zaburzenia pogodowe związane ze zmianą klimatu mają wpływ na cykl pór roku (pory deszczowe/suche), a tym samym na cykl produkcji kawy. Zawarcie umów sprzedaży z międzynarodowymi nabywcami bywa wymagane zanim jeszcze znane będą wielkość i jakość zbiorów. W efekcie trudno przewidzieć poziom sprzedaży, a dochody są niższe.

Koordinacja ze strony delegatur UE jest zasadniczo dobra, ale stracono okazję do lepszej koordynacji z państwami członkowskimi i regionalnymi delegaturami UE

- 59** Wsparcie w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych udzielane jest w złożonym środowisku, a w działania zaangażowanych jest wiele zainteresowanych stron. Należą do nich kraje partnerskie (kraje najsłabiej rozwinięte), państwa członkowskie (w tym krajowe agencje rozwoju, ministerstwa i ambasady), inni darczyńcy międzynarodowi, delegatury UE w krajach partnerskich, „regionalne” delegatury UE, centrala Komisji, sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Skoordynowane wdrażanie unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej na wszystkich szczeblach ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności jej realizacji i odpowiedzialności ze strony kraju partnerskiego.
- 60** Trybunał stwierdził, że większość delegatur UE, w których przeprowadził wizyty kontrolne, utrzymywało wysoki poziom współpracy z rządami krajów najsłabiej rozwiniętych, w ramach zarówno stosunków dwustronnych, jak i z różnymi komitetami darczyńców zajmujących się obszarami związanymi z pomocą na rzecz wymiany handlowej. Delegatury angażują się również – zwłaszcza od czasu przyjęcia strategii Global Gateway – w ustrukturyzowany dialog z sektorem prywatnym za pośrednictwem izb handlowych i innych stowarzyszeń, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

- 61** W odniesieniu do państw, w których przeprowadzono wizyty, Trybunał stwierdził również, że między centralą Komisji a delegaturami UE odbywały się regularne kontakty i wymiany. Wywiady przeprowadzone przez Trybunał pokazały jednak, że informacje zwrotne na temat sprawozdawczości przekazywane przez centralę wymagają ulepszeń. Dotyczy to w szczególności ankiety na temat pomocy na rzecz wymiany handlowej, którą centrala Komisji przesłała delegaturom UE (zob. pkt 67).
- 62** Inicjatywy Drużyny Europy mają na celu połączenie UE, jej krajów członkowskich – w tym ich agencji wykonawczych i publicznych banków rozwoju – a także EBI i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Według Komisji celem podejścia Drużyny Europy jest zwiększenie przez UE i jej państwa członkowskie wpływu ich działań zewnętrznych dzięki połączeniu sił. Ponieważ strategia UE dotycząca pomocy na rzecz wymiany handlowej jest wspólną strategią UE i jej państw członkowskich, określającą wspólne cele i wartości docelowe, inicjatywy Drużyny Europy mogą promować niezbędną komplementarność pomocy UE i pomocy państw członkowskich.
- 63** Trybunał stwierdził jednak, że chociaż inicjatywy Drużyny Europy obejmujące obszary związane z pomocą na rzecz wymiany handlowej były zaplanowane w wieloletnich programach indykatywnych państw, w których przeprowadzono wizyty, zasadniczo nie przełożyły się na wspólne programowanie, skoordynowane wdrażanie ani wspólne monitorowanie i sprawozdawczość (szczególnie w Angoli i Malawi). Potwierdziły to wywiady z przedstawicielami ministerstw spraw zagranicznych z dwóch państw członkowskich należących do największych darczyńców. Sytuacja ta podaje w wątpliwość wartość dodaną takich inicjatyw w terenie.
- 64** Wsparcie UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla poszczególnych krajów rozwijających się jest przekazywane nie tylko za pomocą krajowych wieloletnich programów indykatywnych, lecz również za pomocą programów regionalnych, którymi zarządzają delegatury UE o regionalnym zakresie odpowiedzialności. Z wywiadów przeprowadzonych w państwach, w których przeprowadzono wizyty, wynika, że interakcje między delegaturami UE a jedną lub kilkoma regionalnymi delegaturami UE były w niektórych przypadkach ograniczone i nieustrukturyzowane (zob. ramka 4). Jest to szczególnie istotne w kontekście coraz częstszych interwencji nieokreślonych dla poszczególnych krajów i regionalnych wieloletnich programów indykatywnych obejmujących wsparcie UE w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej (zob. pkt 51).

Ramka 4

Przykłady programów regionalnych z udziałem Malawi

Większość wsparcia UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej ukierunkowanego na potrzeby Malawi, które związane są z regionalną integracją handlową, jest przekazywana w ramach wieloletniego programu indykatywnego dla Afryki Subsaharyjskiej na lata 2021–2027. Regionalne programy i projekty z udziałem Malawi są realizowane przez delegatury UE w Zambii (jeżeli dotyczą Wspólnego Rynku Afryki Wschodniej i Południowej – COMESA) lub w Botswanie (jeżeli są związane z Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju – SADC).

Z wyjątkiem etapu opracowywania programów delegatura UE w Malawi nie utrzymuje bliskich kontaktów z regionalnymi delegaturami UE, jeżeli chodzi o programy związane z handlem z udziałem Malawi. Delegatura UE w Malawi ma również trudności ze śledzeniem wyników osiągniętych dzięki tym programom.

Ponadto zdolności techniczne organów krajowych Malawi nie są wystarczające do tego, by prowadzić skuteczną współpracę z sekretariatami COMESA i SADC. W połączeniu ze stosunkowo niewielkim rozmiarem i znaczeniem Malawi w systemach handlowych (w porównaniu z innymi krajami) oraz brakiem ustrukturyzowanej współpracy z regionalnymi delegaturami UE sytuacja ta powoduje ryzyko, że projektom nie będzie nadawane odpowiednie znaczenie zgodne z potrzebami kraju. Tak stało się przykładowo w przypadku sfinansowanego przez UE projektu regionalnego, którego celem było stworzenie [granicznego punktu kompleksowej obsługi](#). Projekt dotyczył punktu granicznego Mwami/Mchinji między Zambią a Malawi w korytarzu Nacala, który ma niewielkie znaczenie dla eksportu Malawi (odpowiada za jedynie 5% łącznego eksportu Malawi). Tymczasem punkty odprawy granicznej na granicy między Mozambikiem i Tanzanią, które mają dużo większe znaczenie, nie zostały jeszcze uruchomione.

Prowadzone przez Komisję monitorowanie rezultatów i oddziaływania pomocy UE na rzecz wymiany handlowej oraz sprawozdawczość w tym zakresie poprawiły się, ale nie są kompleksowe

- 65** W aktualizacji strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej z 2017 r. wezwano do bardziej kompleksowego i ukierunkowanego na wyniki monitorowania i sprawozdawczości. Miało to usprawnić analizę i prezentację wpływu interwencji w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz rozpowszechnianie wyciągniętych wniosków. W niniejszej sekcji sprawozdania przeanalizowano, czy Komisja usprawniła monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej w celu informowania o nowych interwencji w ramach tej pomocy i wspierania ich.

Od 2017 r. Komisja publikuje osobne roczne sprawozdanie z postępów dotyczące pomocy UE na rzecz wymiany handlowej

- 66** Zgodnie z aktualizacją strategii UE dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej, od 2017 r. Komisja publikuje [roczne sprawozdanie z postępów](#), w których podkreśla informacje o wkładzie UE w globalną inicjatywę pomocy na rzecz wymiany handlowej. Sprawozdania te zawierają analizę postępów w handlu UE z krajami rozwijającymi się oraz przegląd przepływów pomocy UE na rzecz wymiany handlowej do wszystkich krajów rozwijających się (w tym krajów najsłabiej rozwiniętych). Opierają się one na danych OECD dotyczących oficjalnej pomocy rozwojowej, a także na statystykach handlowych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu).
- 67** Większość sprawozdań z postępów zawiera również ocenę jakościową opartą na wynikach przeprowadzanego co dwa lata (do 2022 r. co roku) badania ankietowego dotyczącego pomocy na rzecz wymiany handlowej. Ankieta jest wysyłana przez centralę Komisji do delegatur UE (do wypełnienia wspólnie z przedstawicielstwami państw członkowskich w kraju partnerskim), a od 2024 r. również do każdego państwa członkowskiego UE. Według Komisji ankieta jest okazją do zgromadzenia informacji zwrotnych z obszaru pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz do wymiany najlepszych praktyk lub wyciągniętych wniosków. Ostatnie badanie z 2024 r. obejmowało tematy takie jak:
- o znaczenie i skoordynowane wdrażanie unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej;

- o spójność instrumentów handlowych UE;
- o wkład unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej w poprawę klimatu inwestycyjnego, integracji regionalnej i ułatwień w handlu oraz jej spójność z unijną strategią Global Gateway.

68 Ponadto w 2023 r. Komisja przeprowadziła jednorazową specjalną ocenę pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych. Jej wyniki podsumowano w badaniu uzupełniającym sprawozdanie z postępów z 2023 r. dotyczące pomocy UE na rzecz wymiany handlowej. W ocenie skupiono się na wynikach handlowych krajów najslabiej rozwiniętych oraz roli, jaką pomoc na rzecz wymiany handlowej mogłaby odegrać w zwiększaniu ich zdolności handlowych.

69 Oprócz analizy międzynarodowych statystyk dotyczących handlu i pomocy na rzecz wymiany handlowej, badanie zawierało również ocenę jakościową opartą na wynikach badania ankietowego dotyczącego tej pomocy (zob. pkt [67](#)). Wyniki badania wykorzystano w [sprawozdaniu z postępów z 2022 r. dotyczącym pomocy UE na rzecz wymiany handlowej](#), poszerzonym o wywiady z sześcioma wybranymi krajami najslabiej rozwiniętymi. W szczególności porównano odpowiedzi otrzymane od delegatur UE w krajach najslabiej rozwiniętych i innych krajach rozwijających się dotyczące:

- o strategii handlowej, zarządzania i koordynacji zainteresowanych stron;
- o wsparcia w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej mającego na celu pomoc w czerpaniu korzyści z umów i preferencji handlowych;
- o pomocy na rzecz wymiany handlowej w zakresie praw pracowniczych i praw człowieka, przepisów dotyczących środowiska i klimatu oraz otoczenia biznesowego i klimatu inwestycyjnego.

Ogólne monitorowanie i sprawozdawczość Komisji w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej nie są kompleksowe

70 Chociaż od 2017 r. Komisja usprawniła monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie pomocy UE i państw członkowskich na rzecz wymiany handlowej, nadal istnieje szereg uchybień koncepcyjnych, które uniemożliwiają uzyskanie pełnego obrazu tej pomocy.

Prowadzone przez Komisję monitorowanie nakładów finansowych nie jest kompleksowe

- 71** Całkowite roczne nakłady finansowe wskazane w rocznych sprawozdaniach z postępów w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej oblicza się na podstawie kwot zobowiązań w podziale na regiony, grupy dochodów, kategorie, sektory lub rodzaje przepływów finansowych. W związku z tym w przypadku każdej grupy dochodów, jak np. kraje najstabilniej rozwinięte, monitorowanie ogranicza się do rocznych zobowiązań, bez dodatkowego podziału.
- 72** Monitorowanie i sprawozdawczość Komisji w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej dla krajów najstabilniej rozwiniętych utrudniają trzy dodatkowe niedociągnięcia:
- o Przepływy pomocy UE na rzecz wymiany handlowej zgłasza się na podstawie zobowiązań, które zazwyczaj mają charakter wieloletni, ale są w pełni rejestrowane w roku, w którym zostały podpisane. Utrudnia to porównanie rocznych przydziałów pomocy dla poszczególnych krajów. Zobowiązania nie zawsze prowadzą również do odpowiednich płatności. W Kambodży Trybunał zbadał program, w którym 13% przyznanego budżetu (3,5 mln z 27,5 mln euro) nie zostanie wypłacone, ponieważ część celów, od których zależy wypłata wsparcia budżetowego, nie mogła zostać osiągnięta. Mogą też nastąpić znaczne opóźnienia w realizacji projektów z udziałem wielu darczyńców, tak jak w przypadku projektu dotyczącego portu lotniczego w Blantyre w Malawi, w odniesieniu do którego w 2019 r. podpisano zobowiązania na kwotę 17 mln euro, ale nie dokonano jeszcze żadnych płatności.
 - o Komisja poinformowała, że duża część unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej (39% w 2022 r.) nie jest określona dla poszczególnych krajów, i nie ma możliwości oceny, w jakim stopniu wsparcie to jest kierowane również do krajów najstabilniej rozwiniętych oraz w jakim stopniu pomaga budować zdolności handlowe i infrastrukturę, których kraje te potrzebują, aby czerpać korzyści z handlu regionalnego i światowego.
 - o Rozbieżność czasowa między zobowiązaniem do pomocy a zgłoszeniem tego zobowiązania wciąż wynosi ponad dwa lata (tj. w sprawozdaniu z postępów z 2024 r. dotyczącym pomocy UE na rzecz wymiany handlowej opublikowanym przez Komisję w lutym 2025 r. przedstawiono dane wyłącznie do 2022 r.). Już w 2017 r. w zaktualizowanej strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej wezwano do skrócenia tego zastoju (zob. pkt 51).

Brak monitorowania produktów i osiągniętych rezultatów w ujęciu skonsolidowanym

- 73** Sprawozdania z postępów dotyczące pomocy UE na rzecz wymiany handlowej nie zawierają danych o osiągniętych produktach i rezultatach tej pomocy, a Komisja nie przedstawiła Trybunałowi żadnego innego dokumentu zawierającego takie dane. Takie informacje są dostępne wyłącznie w odniesieniu do poszczególnych projektów lub programów finansowania (zob. pkt 57) i nie są gromadzone na szczeblu centralnym lub krajowym w celu monitorowania realizacji krajowych programów orientacyjnych/wieloletnich programów indykatywnych (zob. ramka 5).

Ramka 5

Przykłady istotnych wskaźników związanych z handlem, które nie zawsze są monitorowane

Trybunał ustalił, że w jednym z czterech państw, w których przeprowadzono wizyty kontrolne (w Angoli), w wieloletnim programie indykatywnym na lata 2021–2027 ujęto istotne wskaźniki integracji handlowej lub dywersyfikacji eksportu wraz z celami ilościowymi, które powinny zostać osiągnięte do 2027 r (np. udział eksportu do krajów afrykańskich, udział eksportu towarów innych niż ropa/produktów przemysłu wydobywczego wyrażony jako odsetek w PKB). Trybunał odnotował jednak, że postępy w osiąganiu tych wskaźników nie były monitorowane corocznie przez delegaturę UE w Angoli; wskaźniki te nie były też systematycznie wykorzystywane przy uruchamianiu projektów związanych z tym obszarem.

Trybunał stwierdził również, że krajowy program orientacyjny Kambodży na lata 2014–2020 obejmował wskaźniki dotyczące zwiększenia konkurencyjności na rynku krajowym oraz eksportowym (np. produkcja w sektorze akwakultury odpowiadająca zasadom bezpieczeństwa żywnościowego i popytowi eksportowemu), które były istotne w kontekście pomocy na rzecz wymiany handlowej. Nie przeprowadzono jednak oceny tego programu ani nie oceniono, czy oczekiwane rezultaty zostały osiągnięte.

Ograniczona ocena zrównoważonego rozwoju środowiskowego i społecznego

- 74** W sprawozdawczości dotyczącej celów zrównoważonego rozwoju Komisja wykorzystuje opracowane przez OECD [wskaźniki z Rio](#) oraz [wskaźnik równości płci](#) w celu monitorowania, czy zobowiązania w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej są ukierunkowane na środowiskowe i społeczne wymiary zrównoważonego rozwoju.

- 75** Sprawozdawczość ta stała się jednak kompleksowa dopiero w momencie włączenia pożyczek w ramach pomocy UE na rzecz wymiany handlowej w 2022 r., gdy zaczęto stosować te wskaźniki również w EBI. Umożliwiają one jedynie ograniczoną ocenę społecznego ukierunkowania pomocy na rzecz wymiany handlowej. Nie obejmują na przykład kwestii tworzenia godnych warunków pracy ani nowych miejsc pracy. Komisja nie poinformowała, w jakim stopniu wskaźniki te faktycznie uwzględniono w finansowaniu pomocy na rzecz wymiany handlowej, ani o żadnym innym powiązanym oddziaływaniu.

Ankieta nie stanowi odpowiedniej podstawy do gromadzenia informacji zwrotnych od delegatur UE na temat pomocy UE na rzecz wymiany handlowej

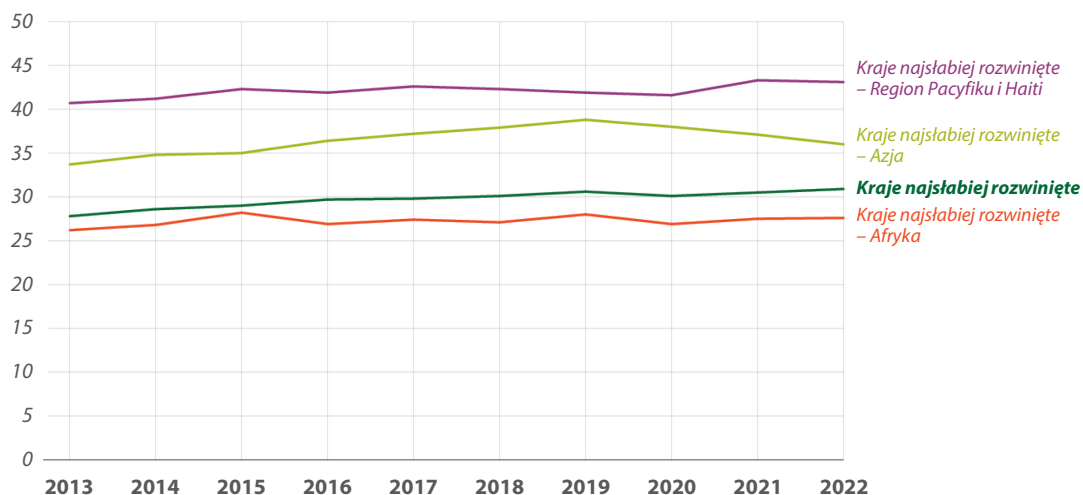
- 76** W sprawozdaniach z postępów dotyczących pomocy UE na rzecz wymiany handlowej Komisja ujmuje ocenę jakościową opartą na ankietach wysyłanych do delegatur UE, a od 2024 r. również do wszystkich państw członkowskich UE (zob. pkt 67). W przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych, w których przeprowadzono wizyty, Trybunał stwierdził, że badanie to było zasadniczo niepowiązane z działaniami w zakresie programowania i sprawozdawczości prowadzonymi przez delegatury UE.
- 77** Zdaniem Trybunału ankieta nie stanowi solidnej podstawy do gromadzenia informacji zwrotnych na temat adekwatności i skoordynowanego wdrażania unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej ani do wyciągnięcia odpowiednich wniosków, ponieważ:
- o użyteczność kwestionariusza w obecnym kształcie jest wątpliwa, biorąc pod uwagę różne interpretacje pojęcia pomocy na rzecz wymiany handlowej. Część delegatur UE, w których przeprowadzono wizyty, wykorzystała na potrzeby odpowiedzi wąską definicję pomocy na rzecz wymiany handlowej (np. nieuwzględniającą projektów dotyczących infrastruktury), podczas gdy inne korzystały z szerszej definicji WTO/OECD (zob. pkt 31);
 - o wiele delegatur UE w krajach najsłabiej rozwiniętych nie odpowiedziało na ankietę. W 2022 r. wskaźnik odpowiedzi wynosił 74%, a w 2024 r. zaledwie 42%;
 - o trzy z czterech delegatur UE, w których przeprowadzono wizyty, miały poważne trudności w pobieraniu z bazy danych Komisji wykazu umów z kodami DAC związanymi z pomocą na rzecz wymiany handlowej, które były niezbędne do przekazania wyczerpujących informacji zwrotnych na temat tej pomocy.

Pomiar wpływu wsparcia UE na wymianę handlową może być realizowany w bardzo ograniczonym zakresie

- 78** Trybunał przyznaje, że trudno jest ocenić wpływ unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najślabiej rozwiniętych, ponieważ transformacja gospodarcza zależy również od interwencji rządowych, wsparcia ze strony innych darczyńców międzynarodowych i wielu czynników zewnętrznych. Jak wskazała WTO, szczególnie trudno jest określić skutki pomocy na rzecz wymiany handlowej wykraczające poza poszczególne projekty. Nie jest możliwe wyodrębnienie ani wykazanie związków przyczynowo-skutkowych między wkładem a oddziaływaniem w zakresie zwiększania dywersyfikacji eksportu, a tym bardziej zmian w dochodach i poziomie ubóstwa.
- 79** W rocznym sprawozdaniu z postępów Komisja informuje o udziale krajów najślabiej rozwiniętych w eksporcie. Od 2011 r. udział krajów najślabiej rozwiniętych w światowym eksporcie utrzymuje się na poziomie około 1% (zob. [rys. 1 w załączniku I](#)), czyli znacznie poniżej celu 2% wyznaczonego w strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej i odpowiednich celach zrównoważonego rozwoju (zob. pkt [22](#)). Ich udział w eksporcie do UE wynosił 2,2% w 2022 r. i zasadniczo utrzymywał się na stałym poziomie od 2017 r.
- 80** Ocenę jakościową pomocy na rzecz wymiany handlowej przeprowadzoną w celu poprawy otoczenia biznesowego i klimatu inwestycyjnego w krajach najślabiej rozwiniętych uwzględniono również w badaniu uzupełniającym sprawozdanie z postępów z 2023 r. dotyczące pomocy UE na rzecz wymiany handlowej. Według 28% delegatur UE w krajach najślabiej rozwiniętych objętych tą oceną pomoc UE na rzecz wymiany handlowej miała na celu jedynie nieznaczną poprawę lub w ogóle nie miała na celu poprawy otoczenia biznesowego i klimatu inwestycyjnego w tych krajach (w porównaniu z 13% w przypadku innych krajów rozwijających się).

81 Dostępnych jest wiele źródeł pomiaru zdolności handlowych krajów najstabilniej rozwiniętych, lecz Komisja nie wykorzystuje ich do określenia, w jaki sposób wsparcie UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej mogłoby w większym stopniu przyczynić się do poprawy tej sytuacji. Należą do nich: wskaźnik zdolności produkcyjnych, [Indeks wydajności logistycznej](#) Banku Światowego oraz narzędzia [Trade tracker](#) i [Export Potential Map](#) Międzynarodowego Centrum Handlu. Wskaźnik zdolności produkcyjnych (zob. pkt 39) jest wielowymiarowym miernikiem „zasobów produkcyjnych, zdolności przedsiębiorczych i powiązań produkcyjnych określających zdolność kraju do produkcji towarów i usług oraz umożliwiających jego wzrost i rozwój”. W oparciu o dane UNCTAD Trybunał odnotował, że w ostatnich latach nie nastąpiła istotna poprawa zdolności produkcyjnych krajów najstabilniej rozwiniętych. Dotyczy to w szczególności krajów najstabilniej rozwiniętych w Afryce (zob. [rys. 7](#)). W trzech z czterech krajów, w których przeprowadzono wizyty kontrolne (Angola, Kambodża i Malawi), odnotowano nawet spadek wartości tego wskaźnika w latach 2017–2022. Z danych UNCTAD wynika, że w 2022 r. wskaźniki zdolności produkcyjnych krajów najstabilniej rozwiniętych były znacznie niższe niż innych krajów rozwijających się (30,9 w krajach najstabilniej rozwiniętych i 46,8 w innych krajach rozwijających się).

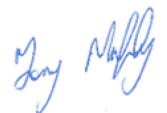
Rys. 7 | Wskaźnik zdolności produkcyjnych w krajach najstabilniej rozwiniętych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych UNCTAD.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 24 czerwca 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

- 01** W krajach rozwijających się handel, a przede wszystkim handel transgraniczny, ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego, który umożliwia milionom ludzi wyjście z ubóstwa. Jednak w tych krajach, a w szczególności w krajach najślabiej rozwiniętych, istnieją poważne wyzwania, które wpływają na ich dostęp do handlu regionalnego i światowego. Do wyzwań tych należą brak zdolności produkcyjnych, bariery handlowe związane z praktykami w zakresie regulacji, administracji i zarządzania, niekorzystne otoczenie biznesowe, słaba infrastruktura, brak solidnego systemu standaryzacji i certyfikacji wywozu, niewystarczające ramy instytucjonalne oraz bardzo trudny i kosztowny dostęp do finansowania dla sektora prywatnego.

Kraje najślabiej rozwinięte

- 02** Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) uznała kraje najślabiej rozwinięte za kategorię państw, które z przyczyn strukturalnych, historycznych i geograficznych znajdują się w bardzo niekorzystnej sytuacji pod kątem rozwoju. W związku z tym kraje te wymagają największej uwagi ze strony społeczności międzynarodowej¹.

¹ UN recognition of the least developed countries, UNCTAD.

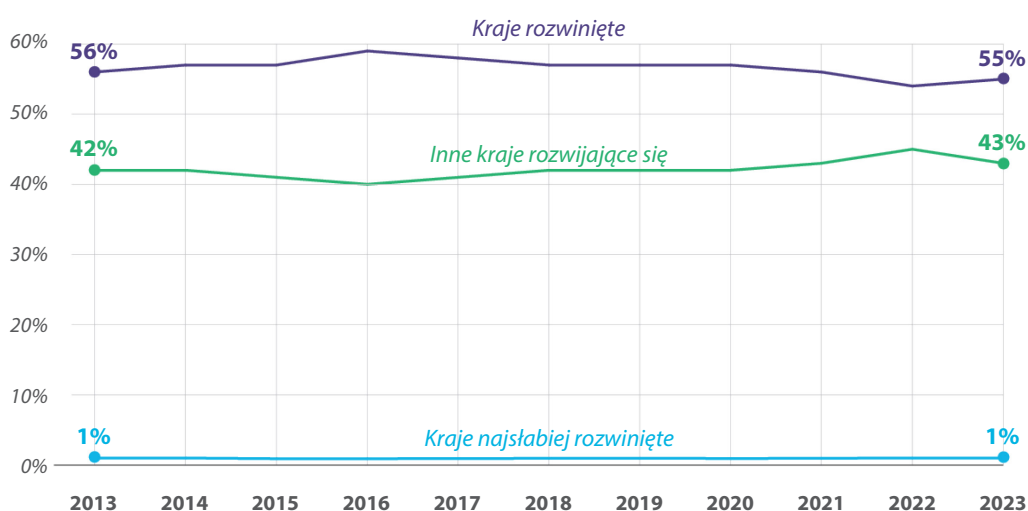
03 ONZ definiuje te kraje jako państwa o niskim dochodzie zmagające się z poważnymi przeszkodami strukturalnymi dla zrównoważonego rozwoju. Aby dany kraj został sklasyfikowany jako kraj najślabiej rozwinięty, musi spełniać trzy kryteria (dotyczące dochodu na mieszkańca, zasobów ludzkich oraz podatności na zagrożenia w aspekcie środowiskowym i gospodarczym) oraz musi wyrazić zgodę na klasyfikację. Początkowo – w 1971 r. – lista krajów najślabiej rozwiniętych liczyła 25 krajów. Z czasem ta liczba wzrosła, osiągając najwyższy poziom – 52 kraje – w 1991 r. W grudniu 2024 r. lista obejmowała 44 kraje. Kraje najślabiej rozwinięte są położone w następujących regionach:

- **Afryka** (32): Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Republika Środkowoafrykańska, Czad, Komory, Demokratyczna Republika Konga, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gambia, Gwinea, Gwinea Bissau, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mozambik, Niger, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan Południowy, Sudan, Togo, Uganda, Tanzania i Zambia;
- **Azja** (8): Afganistan, Bangladesz, Kambodża, Laos, Mjanma, Nepal, Timor Wschodni i Jemen;
- **Karaiby** (1): Haiti;
- **Region Pacyfiku** (3): Kiribati, Wyspy Salomona i Tuvalu.

04 Co trzy lata [komisja ONZ ds. polityki rozwoju](#) dokonuje przeglądu listy krajów zaliczanych do krajów najślabiej rozwiniętych. W latach 2017–2024, czyli w okresie objętym niniejszą kontrolą, status czterech krajów zaklasyfikowanych jako najślabiej rozwinięte zmienił się i awansowały one do wyższej kategorii – krajów o niższym średnim dochodzie. Są to: Gwinea Równikowa (2017), Vanuatu (2020), Bhutan (2023) oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca (2024). Obecnie kilka krajów znajduje się na różnych etapach procesu awansu do wyższej kategorii. Status trzech krajów (Bangladesz, Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna i Nepal) zmieni się w 2026 r., a kolejnych trzech (Wyspy Salomona, Kambodża i Senegal) – odpowiednio w 2027 r. i 2029 r.

05 Nadal utrzymuje się wiele wyzwań strukturalnych, które doprowadziły do utworzenia kategorii krajów najślabiej rozwiniętych. Pojawiły się też nowe wyzwania. Obecna grupa krajów najślabiej rozwiniętych liczy około 880 mln osób, co stanowi 12% ludności świata. Na kraje najślabiej rozwinięte przypada jednak mniej niż 2% światowego PKB, a ponad 75% ludności tych krajów nadal żyje w ubóstwie². Kraje najślabiej rozwinięte są szczególnie narażone na skutki zmiany klimatu ze względu na brak zasobów niezbędnych do przystosowania się do niej. Ponadto, mimo że wszystkie kraje rozwijające się odpowiadają za około 45% światowego eksportu, kraje najślabiej rozwinięte pozostają na uboczu, gdyż przypada na nie jedynie 1% eksportu na świecie (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 | Udział krajów najślabiej rozwiniętych w światowym eksporcie w porównaniu z innymi krajami rozwijającymi się i krajami rozwiniętymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych WTO i Międzynarodowego Centrum Handlu.

Uwaga: ze względu na zaokrąglenia niektóre kwoty łączne mogą nie odpowiadać sumie poszczególnych wartości.

² UN recognition of the least developed countries, UNCTAD.

Pomoc na rzecz wymiany handlowej

- 06** Pomoc na rzecz wymiany handlowej jest inicjatywą, która polega na wsparciu krajów rozwijających się, w szczególności krajów najślabiej rozwiniętych, w budowaniu zdolności handlowych i infrastruktury, których potrzebują, aby móc czerpać korzyści ze światowego handlu. Pomoc na rzecz wymiany handlowej, mająca na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, stanowi część ogólnej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) – dotacji i pożyczek preferencyjnych (tj. pożyczek udzielanych na korzystniejszych warunkach dla pożyczkobiorcy niż stopy rynkowe) – która jest ukierunkowana na programy i projekty związane z handlem.
- 07** Koncepcję pomocy na rzecz wymiany handlowej wprowadziła Światowa Organizacja Handlu (WTO)³ na konferencji ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r. WTO nie może samodzielnie udzielać pomocy rozwojowej, ponieważ nie jest agencją rozwoju. Zamiast tego podjęła wyzwanie polegające na zapewnieniu skuteczniejszej współpracy wielu istniejących mechanizmów pomocy rozwojowej.
- 08** W tym celu w lutym 2006 r. WTO powołała grupę zadaniową w celu „operacjonalizacji” pomocy na rzecz wymiany handlowej. W lipcu 2006 r. [grupa zadaniowa zaleciła](#), aby pomoc na rzecz wymiany handlowej koncentrowała się na określeniu potrzeb w krajach otrzymujących pomoc, wzmocnieniu reakcji darczyńców i pełnieniu roli pomostu między darczyńcami a krajami rozwijającymi się. Ponieważ sam handel to szeroka i złożona działalność, WTO uważa, że również pomoc na rzecz wymiany handlowej jest pojęciem szerokim i trudnym do zdefiniowania⁴. Mimo to WTO i OECD zdefiniowały pomoc na rzecz wymiany handlowej jako obejmującą następujące elementy:
- o rozwój zdolności produkcyjnej (w tym wsparcie w obszarze rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, przemysłu, surowców mineralnych i górnictwa, bankowości i turystyki) – inwestowanie w branże i sektory przemysłu, tak aby kraje mogły dywersyfikować eksport i wykorzystywać przewagę komparatywną;

³ WTO jest jedyną organizacją międzynarodową o zasięgu globalnym, która reguluje zasady wymiany handlowej między narodami.

⁴ [Arkusze informacyjne dotyczące pomocy na rzecz wymiany handlowej](#)

- o infrastrukturę gospodarczą – budowanie dróg, portów, linii kolejowych, instalacji energetycznych i telekomunikacyjnych łączących rynki krajowe, regionalne i światowe;
- o politykę handlową i przepisy handlowe oraz dostosowania związane z handlem – pomoc krajom w rozwijaniu strategii handlowych, prowadzeniu skuteczniejszych negocjacji i wdrażaniu ustaleń.

Pomoc UE na rzecz wymiany handlowej

- 09** W następstwie konferencji WTO z 2005 r. UE w 2007 r. przyjęła własną strategię pomocy na rzecz wymiany handlowej, którą zaktualizowano w 2017 r. W ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej nie istnieje żaden specjalny, odrębny program wydatków UE. W ostatnich latach wspólna pomoc UE na rzecz wymiany handlowej (łączna pomoc UE i jej państw członkowskich na podstawie kodów DAC) dla krajów najsłabiej rozwiniętych utrzymuje się na stosunkowo stałym poziomie. W latach 2017–2022 pomoc ta wyniosła 17,2 mld euro, z czego 5,4 mld euro, czyli prawie jedną trzecią tej kwoty, stanowiło wsparcie ze strony samej UE. Niemcy, Francja, Szwecja i Niderlandy odpowiadają za około 80% pomocy państw członkowskich na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych.
- 10** Oprócz wsparcia w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej UE od 2001 r. zapewnia [preferencyjne uzgodnienia handlowe](#) dla krajów najsłabiej rozwiniętych. W ramach unijnego programu „Wszystko oprócz broni” krajom najsłabiej rozwiniętym automatycznie przyznawany jest bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku UE dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji. Program ten ustanowiono w [rozporządzeniu w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych \(GSP\)](#), które przyznaje krajom rozwijającym się szczególne zasady traktowania, co stanowi odstępstwo od [zasady największego uprzywilejowania](#) WTO. Jeżeli kraj najsłabiej rozwinięty spełnia kryteria pozwalające na zmianę statusu kraju najsłabiej rozwiniętego na wyższy i zostanie sklasyfikowany jako kraj o niższym średnim dochodzie, po trzyletnim okresie przejściowym nie będzie już miał możliwości korzystania z dostępu do programu „wszystko oprócz broni”, ale automatycznie będzie się kwalifikował do [standardowego systemu GSP](#) (ustalenia dla krajów o niskim i niższym średnim dochodzie). Kraj ten może również dążyć do tego, by skorzystać z systemu [GSP Plus](#) – szczególnego rozwiązania motywacyjnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

- 11** Wsparcie w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych udzielane jest w złożonym środowisku, a w działania zaangażowanych jest wiele zainteresowanych stron. Należą do nich kraje najslabiej rozwinięte, państwa członkowskie (w tym krajowe agencje rozwoju, ministerstwa i ambasady), inni darczyńcy międzynarodowi, delegatury UE w krajach partnerskich, „regionalne” delegatury UE, centrala Komisji, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), sektor prywatny i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- 12** Uprawnienia UE w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej w krajach najslabiej rozwiniętych wchodzą głównie w zakres kompetencji Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). DG INTPA wdraża strategię UE dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej i wsparcie dla krajów najslabiej rozwiniętych. Celem dyrekcji jest wzmocnienie handlu na rzecz rozwoju jako kluczowego elementu wsparcia UE na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz promowanie udziału krajów rozwijających się w regionalnych i globalnych łańcuchach wartości oraz przepływach handlowych⁵. Dyrekcja Generalna ds. Handlu i Bezpieczeństwa Gospodarczego (DG TRADE) odpowiada za politykę UE w zakresie handlu z krajami spoza UE, w tym z krajami najslabiej rozwiniętymi.
- 13** Delegatury UE w krajach najslabiej rozwiniętych, będące częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), również odgrywają istotną rolę, gdyż opracowują roczne programy i plany działania, które mogą obejmować pomoc na rzecz wymiany handlowej, jeżeli jest ona częścią strategii danego państwa.
- 14** EBI pełni funkcję banku rozwoju działającego w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej. W styczniu 2022 r. EBI utworzył nowy oddział „EBI Global”, który zajmuje się wszystkimi operacjami zaciągania pożyczek i innymi operacjami poza UE. EBI może podjąć decyzję o przekazaniu środków pożyczki zaciąganej przez rząd państwa bezpośrednio bez żadnych dotacji lub, w przypadku innych działań, Komisja udziela dotacji łączonej w celu umożliwienia udzielenia pożyczki przez EBI.

⁵ DG INTPA Strategic Plan 2020-2024.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 15** Pytania kontrolne można znaleźć w pkt **07** „Najważniejszych informacji o kontroli”. Ponieważ Trybunał nie zajmował się kontrolowaną kwestią w ostatnich latach, celem sprawozdania jest przyczynienie się do poprawy zarządzania przez Komisję unijną pomocą na rzecz wymiany handlowej dla krajów najslabiej rozwiniętych oraz informowania decydentów o wszelkich przyszłych zmianach zasad zarządzania nowymi interwencjami w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej.
- 16** Kontrolą objęto działania podejmowane w okresie od 2017 r. (kiedy to zaktualizowano strategię UE dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej) do 2024 r. Najnowsze dostępne zagregowane dane dotyczą jednak okresu tylko do 2022 r. włącznie.
- 17** Kontrola opierała się na szczegółowej analizie dokumentacji i wywiadach z przedstawicielami DG INTPA i DG TRADE przeprowadzonymi w siedzibie głównej Komisji i delegaturach UE oraz na wywiadach z pracownikami ESDZ w delegaturach UE. Kontrolerzy spotkali się również z WTO, Konferencją Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju oraz przedstawicielami francuskich i niderlandzkich ministerstw odpowiedzialnych za oficjalną pomoc rozwojową.
- 18** Oprócz oceny wsparcia UE w ramach pomocy na rzecz wymiany handlowej na poziomie zagregowanym, obejmującego wszystkie kraje najslabiej rozwinięte, Trybunał wybrał cztery kraje najslabiej rozwinięte do przeprowadzenia wizyt na miejscu: Rwandę, Malawi, Angolę i Kambodżę. Wyboru dokonano tak, aby uwzględnić kraje najslabiej rozwinięte różniące się pod względem wielkości, stopnia rozwoju gospodarczego i zdolności produkcyjnych oraz uzgodnień dotyczących handlu zagranicznego, a także aby zapewnić równomierną reprezentację geograficzną.
- 19** Na szczeblu delegatur UE Trybunał przeanalizował procedury oceny potrzeb, wyboru i realizacji projektów oraz monitorowania i sprawozdawczości w zakresie pomocy UE na rzecz wymiany handlowej. Oprócz wywiadów z pracownikami delegatur UE⁶ w tych czterech państwach Trybunał przeprowadził również wywiady z organami krajowymi, międzynarodowymi darczyńcami, beneficjentami projektów oraz przedstawicielami sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego.

⁶ Trybunał przeprowadził również wywiady z pracownikami innych delegatur UE odpowiedzialnymi za kraje najslabiej rozwinięte, w których przeprowadzono wizyty.

20 W czterech krajach najstabilniej rozwiniętych Trybunał zbadał na miejscu dziewięć interwencji związanych z pomocą na rzecz wymiany handlowej, które wybrano tak, aby uwzględnić interwencje różnego rodzaju, w różnych sektorach i na różnych etapach realizacji (zob. [tabela 1](#)). Nie mogły one dotyczyć projektów infrastrukturalnych, ponieważ realizacja żadnych umów zawartych w tym okresie nie byłaby wystarczająco zaawansowana, aby można było przeprowadzić ich ocenę. Trybunał przeanalizował wybrane interwencje pod kątem ich powiązań z pomocą na rzecz wymiany handlowej i z oceną potrzeb, a także pod kątem jakości wdrażania i osiągniętych wyników.

Tabela 1 | Próba wybranych interwencji

Państwo	Nazwa	Finansowanie UE (w mln euro)
Rwanda	National Agricultural Export Development Board Laboratory	3,3
Rwanda	A market driven approach for value chain improvements and the expansion of the Rwandan coffee market	2,5
Malawi	KULIMA – Promoting Farming in Malawi	100
Malawi	Technical Assistance to Support Malawi in Bilateral and Regional Trade Negotiations	1
Angola	Supply of laboratory equipment and consumables	1,4
Angola	Train for Trade II	5,5
Kambodża	SWITCH-Garment – Promotion of sustainable energy practices in the garment sector in Cambodia	3
Kambodża	Projekt ARISE + Cambodia – „ASEAN Regional Integration Support – Cambodia”	7,4
Kambodża	CAPFISH Capture – Post Harvest Fisheries Development	16

Skróty i akronimy

COMESA	Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej
Cele zrównoważonego rozwoju	Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju
DAC	Komitet Pomocy Rozwojowej
DG INTPA	Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych
DG TRADE	Dyrekcja Generalna ds. Handlu i Bezpieczeństwa Gospodarczego
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EIF	Udoskonalone zintegrowane ramy pomocy
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ISWMR	Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PKB	Produkt krajowy brutto
SADC	Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju
UNCTAD	Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju
WTO	Światowa Organizacja Handlu

Glosariusz

Plan działania	Dokument określający kroki, które należy podjąć, aby osiągnąć dany cel.
Beneficjent	Osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE na realizację projektu lub programu.
Biznesplan	Dokument, w którym dane przedsiębiorstwo przedstawia swoje prognozy operacyjne i finansowe, a także określa, w jaki sposób zamierza osiągnąć założone cele.
Cele zrównoważonego rozwoju	17 celów ustanowionych w Agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Mają one skłonić wszystkie państwa do podjęcia działań w obszarach o kluczowym znaczeniu dla ludzkości i naszej planety.
Delegatura UE	Misja dyplomatyczna UE w kraju spoza UE lub przy organizacji międzynarodowej.
Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus	Pakiet unijnych dotacji, gwarancji i innych instrumentów finansowych służących wspieraniu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz wzmocnieniu odporności społeczno-gospodarczej, głównie w Afryce i w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa.
Łączenie finansowania	Praktyka łączenia dotacji unijnych z pożyczkami lub kapitałem zapewnianym przez podmioty publiczne lub prywatne.
Oddziaływanie	Długoterminowe skutki na szeroką skalę ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-ekonomiczne dla ogółu społeczeństwa.
Pożyczka preferencyjna	Pożyczka udzielona na zasadach znacznie korzystniejszych niż pożyczki udzielane na warunkach rynkowych.
Spółeczeństwo obywatelskie	Część społeczeństwa, odrębna od rządu i przedsiębiorstw, która obejmuje stowarzyszenia i inne ugrupowania reprezentujące wspólne interesy w sferze publicznej.
Strategia „Global Gateway”	Strategia UE mająca na celu tworzenie powiązań na całym świecie poprzez inwestowanie w infrastrukturę cyfrową, energetyczną i transportową oraz wzmocnienie systemów opieki zdrowotnej, edukacji i badań naukowych.
Światowa Organizacja Handlu	Światowa organizacja, która reguluje zasady wymiany handlowej między narodami. Pełni funkcję forum, na którym negocjowane są porozumienia handlowe i rozstrzygane spory handlowe.
Wskaźnik z Rio	Opracowany przez OECD wskaźnik służący określeniu stopnia, w jakim dane działanie przyczynia się do osiągnięcia celów zapisanych w konwencjach z Rio.
Wynik	Natychmiastowy efekt projektu lub programu odnotowywany po jego zakończeniu, np. większe szanse na zatrudnienie uczestników kursu lub ulepszony dostęp do danego miejsca dzięki budowie nowej drogi.

Zmiana statusu kraju najslabiej rozwiniętego na wyższy	Proces ONZ, w ramach którego klasyfikacja kraju jako najslabiej rozwiniętego zostaje zmieniona na kraj o niższym średnim dochodzie.
Zobowiązanie	Kwota zarezerwowana w budżecie na sfinansowanie ściśle określonej pozycji wydatków, np. umowy lub umowy o udzielenie dotacji.

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Viorel Ștefan.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5505-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2447989	QJ-01-25-042-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5506-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5160977	QJ-01-25-042-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 17/2025](#) pt. „Unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej w krajach najślabiej rozwiniętych – zaspokaja potrzeby, ale obecny poziom finansowania unijnego nie pozwala na osiągnięcie celu na 2030 r.”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Kraje rozwijające się i najsłabiej rozwinięte kraje na świecie borykają się ze znacznymi problemami, które utrudniają im dostęp do handlu regionalnego i światowego. Celem pomocy na rzecz wymiany handlowej jest wsparcie tych krajów w budowaniu potencjału handlowego i potrzebnej infrastruktury. W 2017 r. UE zaktualizowała własną strategię dotyczącą pomocy na rzecz wymiany handlowej, kładąc w niej większy nacisk na kraje najsłabiej rozwinięte. Trybunał przeanalizował, czy Komisja odpowiednio ukierunkowała, wdrożyła i monitorowała pomoc UE na rzecz wymiany handlowej dla tych krajów. Kontrolerzy ustalili, że wsparcie jest co do zasady udzielane zgodnie z potrzebami, jednak nie zanoś się na to, aby UE osiągnęła cel finansowania w zakresie tej pomocy określony w strategii UE na 2030 r. W sprawozdaniu zawarto pięć zaleceń, których celem jest przyczynienie się do lepszego zarządzania przez Komisję unijną pomocą na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych.

*Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.*



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors