

## Единен пазар на услуги

Действията на Комисията за премахване на пречките пред трансграничните услуги все още са недостатъчни



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

## Точки

### 01—24 | Основни послания **01**

01—07 | **Защо тази област е от значение**

08—24 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

### 25—109 | Подробни констатации и оценки **02**

25—54 | **Действията на Комисията за премахване на пречките пред услугите на единния пазар не са имали ясни цели и стратегическа амбиция**

25—32 | До 2025 г. Комисията не е предприела подходящи действия за премахване на най-значителните пречки пред трансграничните услуги

33—43 | Стратегията на Комисията за единния пазар от 2025 г. е съсредоточена върху услугите, но ѝ липсват ясни цели и амбициозни действия

44—49 | Най-новите специфични за всяка държава препоръки не насърчават държавите членки да реформират съществено регулирането в секторите на услугите

50—54 | Много малко държави членки са използвали Механизма за възстановяване и устойчивост за реформиране на секторите на услугите

55—80 | **Комисията е изправена пред значителни предизвикателства при налагането на правилата на единния пазар на услуги**

56—58 | Термините, използвани за правилата на единния пазар, невинаги са били ясни

59—61 | Някои държави членки са забавили изпълнението на Директивата за услугите

62—68 | Съществуват значителни пропуски в процеса по уведомяване на Комисията за потенциални нови пречки, което го прави в голяма степен неефективен

- 69—74 | Слабости при обработването на жалби, свързани с услуги, от страна на Комисията
- 75—80 | Приключването на жалбите до Комисията понякога е било продължително и е поставяло малките предприятия в неравностойно положение
- 81—93 | Предимно неефективни инструменти за улесняване на трансграничните услуги**
- 83—87 | Единните звена за контакт все още не изпълняват своята роля, както е предвидено в Директивата за услугите
- 88—89 | Предприятията рядко са използвали SOLVIT за решаването на правни въпроси, произтичащи от трансгранични услуги
- 90—93 | Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар е постигнала ограничени осезаеми резултати по отношение на услугите
- 94—109 | Разходите, ползите и потенциалното въздействие на по-нататъшното интегриране на пазара на услуги все още не са оценени в достатъчна степен**
- 94—97 | Единният пазар на услуги в ЕС е сравнително интегриран, но остават много пречки
- 98—101 | Ключовите показатели за изпълнение на Комисията за единния пазар не предоставят достатъчно информация относно услугите
- 102—109 | Комисията все още не е извършила всеобхватна оценка на разходите и ползите от интегрирането на единния пазар на услуги

## Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Действия в рамките на стратегията на Комисията от 2025 г.

Приложение III — Реформи, свързани с услугите, включени в националните планове за възстановяване и устойчивост

Приложение IV — Анкета сред ЕЗК относно Директивата за услугите

Приложение V — Резултати от анкетата сред ЕЗК

**Съкращения**

**Речник на термините**

**Отговори на Комисията**

**График**

**Одитен екип**

# 01

## Основни послания

### Защо тази област е от значение

- 01** Свободното движение на услуги е една от четирите свободи, установени с Римския договор през 1957 г. Физическите лица и дружествата имат право да предоставят и получават трансгранични услуги без дискриминация или неоснователни ограничения, като по този начин се насърчават икономическата интеграция и конкуренцията<sup>1</sup>. Свободното трансгранично предоставяне на услуги позволява на дружествата временно да изпращат служители в друга държава членка при определени условия<sup>2</sup>.
- 02** Понастоящем секторът на услугите представлява около 70 % както от brutния вътрешен продукт (БВП), така и от заетостта в ЕС<sup>3</sup>. В същото време наличните данни показват, че услугите представляват едва 20 % от търговията между държавите членки<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 26, параграф 2 и членове 49 и 56.

<sup>2</sup> Директива (ЕС) 2018/957 за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

<sup>3</sup> Информационно табло за единния пазар, Европейска комисия (25 ноември 2024 г.).

<sup>4</sup> Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019—24, Служба на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS), Европейски парламент, 2019 г.

- 03** Значителни пречки продължават да затрудняват извличането на пълна полза от единния пазар на услуги. Около 60 % от пречките пред единния пазар на услуги, установени през 2002 г., все още продължават да съществуват 20 години по-късно<sup>5</sup>. Областта на услугите все още се характеризира със значителни различия в националните изисквания за издаване на разрешения и сертифициране, което затруднява и оскъпява предоставянето на услуги от предприятията в друга държава членка. Тези дългогодишни пречки, включително различните национални разпоредби, тежките административни процедури и ограниченията върху професионалната мобилност, продължават да възпрепятстват стопанската дейност и ценовата конкуренция.
- 04** В [неотдавнашно проучване](#) се посочва неизползваният потенциал за значителни икономически ползи, които биха могли да бъдат реализирани чрез по-нататъшно интегриране на услугите. Според Комисията амбициозните допълнителни реформи в сектора на услугите ще генерират допълнителен потенциал за растеж от 2,5 % от БВП на ЕС до 2027 г.<sup>6</sup>
- 05** В [доклада на Марио Драги от 2024 г.](#) относно бъдещето на европейската конкурентоспособност се прогнозира, че бъдещият растеж на вътрешната за ЕС търговия ще бъде в областта на услугите, но регулаторната тежест за европейските дружества е висока и продължава да нараства. Според [доклада на Енрико Лета](#) относно бъдещето на единния пазар, все още са налице значителни пречки, които трябва да бъдат премахнати, за да се отключи пълният потенциал на единния пазар на услуги.
- 06** С акцент върху [Директива 2006/123/ЕО](#) (Директивата за услугите), одитът разгледа дали Комисията ефективно е премахнала пречките пред услугите, които възпрепятстват растежа и развитието в ЕС. ЕСП провери дали:
- а) Комисията е установила ясен и всеобхватен подход за укрепване на единния пазар на услуги;
  - б) Комисията е наложила успешно правилата на единния пазар на услуги;
  - в) инструментите за улесняване на трансграничните услуги са били ефективни; и
  - г) Комисията е наблюдавала интегрирането на услугите в единния пазар и е оценила свързаните с Директивата за услугите разходи, ползи и въздействие.

---

<sup>5</sup> [COM\(2023\) 162](#), Съобщение на Комисията „30 години единен пазар“.

<sup>6</sup> *A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2022*, Европейска комисия, Севиля, JRC128322.

- 07** Одитът обхваща периода 2015—2025 г., като основният акцент беше поставен върху действията, предприети от Комисията от 2020 г. насам. ЕСП очаква нейните констатации и оценки да насочат Комисията към по-ефективни действия за интеграция на единния пазар на услуги. За повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одита вж. [приложение I](#).

## Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 08** Като цяло ЕСП установи, че действията на Комисията за премахване на пречките пред трансграничните услуги продължават да бъдат недостатъчни.
- 09** Въпреки че Комисията е предприела мерки за преодоляване на пречките пред единния пазар, в подходите ѝ липсват ясни цели, акцент върху икономическото въздействие и стратегическа амбиция. Комисията е разчитала главно на производства за установяване на неизпълнение на задължения от страна на държавите членки, за да наложи правилата на единния пазар на услуги. Тя обаче невинаги е предприемала своевременни действия, когато държавите членки не са привели националното си законодателство в съответствие с Директивата за услугите или са приемали мерки, затрудняващи интеграцията на пазара.
- 10** Комисията е подкрепила държавите членки за улесняване на трансграничните услуги, но предприятията все още нямат пълен достъп до информацията, от която се нуждаят, за да ползват услуги в друга държава членка. И накрая, Комисията не разполага с необходимите специфични за сектора данни, за да идентифицира и проследява пречките пред интегрирането на единния пазар на услуги, и все още не е анализираща в достатъчна степен разходите, ползите и потенциалното въздействие от тяхното премахване.

### **Действията на Комисията за премахване на пречките пред услугите на единния пазар не са имали ясни цели, насоченост към икономическото въздействие и стратегическа амбиция**

- 11** През периода, обхванат от одита на ЕСП — от 2015 г. до 2025 г. — Комисията е приела редица стратегически документи за намаляване на пречките пред трансграничните услуги, по-специално със своята [стратегия от 2015 г. за по-справедлив и по-задълбочен европейски единен пазар](#), [дългосрочния план за действие от 2020 г. за по-добро изпълнение и ефективно прилагане на правилата на единния пазар](#) и новата стратегия за единния пазар от 2025 г.

- 12** До 2025 г. обаче подходът на Комисията за премахване на пречките пред трансграничните услуги не е имал стратегическа насоченост. По-специално тя не е разполагала с процедура за подходящо класифициране и насочване на действията си към пречките, чието премахване има най-голямо потенциално въздействие за ефективното функциониране на единния пазар (точки **25—32**).
- 13** Дори с приемането на стратегията на Комисията за единния пазар от 2025 г. положението не се е променило значително. Въпреки че стратегията поставя силен акцент върху услугите и политическия ангажимент за промяна, тя разчита в голяма степен на инструменти, които в миналото са показали слаба ефективност (точки **33—43**).



### Препоръка 1

#### По-ясна и по-амбициозна стратегия за единния пазар на услуги

Комисията следва:

- а) да разработи и въведе надежден подход, основаващ се на обективни данни, за оценка на пречките пред трансграничните услуги, със засилен акцент върху потенциалните икономически разходи и ползи от тяхното премахване;
- б) да предприеме по-нататъшни целенасочени и по-амбициозни действия за премахване на пречките пред единния пазар на услуги, като се съсредоточи върху секторите с най-голямо въздействие за пазарната интеграция; и
- в) да докладва ежегодно пред Европейския парламент и Съвета относно напредъка в премахването на тези пречки.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.**

- 14** В рамките на европейския семестър Съветът може, въз основа на предложение на Комисията, да отправи специфични за всяка държава препоръки (СДП) към държавите членки за насърчаване на регулаторната реформа в секторите на услугите. ЕСП установи, че Комисията е използвала този инструмент непоследователно и е предложила препоръки, които са имали ограничен ефект. Броят на препоръките рязко е намалял след пандемията от COVID-19, когато Комисията е очаквала държавите членки да предприемат мерки по отношение на всички или на значителна част от посочените в тях предизвикателства. Освен това те не са съгласувани в достатъчна степен с други инициативи на Комисията за улесняване на трансграничните услуги. В посетените от ЕСП държави членки нито една от тези специфични за всяка държава препоръки досега не е довела до съществени реформи в ключови сектори на услугите (точки [44—49](#)).
- 15** В допълнение, много малко държави членки са използвали Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), за да реформират сектора на услугите и да премахнат регулаторните пречки, въпреки че от тях е било поискано да приведат планове си по МВУ в съответствие със специфичните за всяка държава препоръки (точки [50—54](#)).



## Препоръка 2

**По-активно използване на процеса на европейския семестър и на условията, съпътстващи отпускането на финансиране, с цел преодоляване на основните пречки пред трансграничните услуги**

Комисията следва:

- а) да използва по-последователно процеса на европейския семестър и специфичните за всяка държава препоръки, където е уместно и въз основа на специфичен за държавата анализ и приоритизация, с цел преодоляване на основните пречки пред трансграничните услуги, като същевременно съгласува препоръките с други свои инициативи в съответните области; и
- б) да използва условията по многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г., за да стимулира държавите членки да извършат необходимите реформи за премахване на пречките пред трансграничните услуги.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2028 г.**

## Комисията среща значителни предизвикателства при налагане на правилата на единния пазар на услуги

- 16** Директивата за услугите има за цел да гарантира свободата на установяване на предприятия в друга държава членка и предоставянето на временни трансгранични услуги. Терминът „временни“ обаче не е ясно определен. В резултат на това националните органи трябва да преценяват за всеки отделен случай дали предоставянето на услуги се определя като временно, което създава правна несигурност и ненужни разходи за доставчиците на услуги (точки [55—58](#)).
- 17** Въпреки ясната съдебна практика и производствата за установяване на неизпълнение на задължения, някои държави членки значително са забавили изпълнението на Директивата за услугите или дори са затруднили интеграцията на единния пазар на услуги чрез регулаторни или административни мерки (точки [59—61](#)).
- 18** Съгласно Директивата за услугите държавите членки трябва да уведомяват Комисията за всички нови законодателни, регулаторни или административни изисквания, които засягат свободата на установяване и предоставянето на трансгранични услуги. В системата за уведомяване обаче съществуват значителни пропуски и Комисията невинаги е надлежно информирана за новите потенциални пречки (точки [62—68](#)).
- 19** Жалбите от предприятия са един от най-ефективните инструменти, с които Комисията разполага за установяване на предполагаеми нарушения на правилата на ЕС относно услугите и на предполагаеми пречки. За такива жалби Комисията не е приложила нито правило „de minimis“ (за което понастоящем няма разпоредба в Директивата за услугите), нито достатъчно ясни критерии за приоритизиране. В резултат на това тя е отделила значителни ресурси за случаи с ограничено значение за единния пазар (точки [69—74](#)).
- 20** Комисията е успяла да намали средната продължителност на обработването на жалби, свързани с услуги, но продължителните процедури остават често срещани, като в някои случаи отнемат повече от пет години, което поставя в особено неблагоприятно положение по-малките доставчици на услуги. Поради свързаните с това съдебни разноски и непредвидимостта на резултата малките доставчици нямат голям стимул да подават жалби пред националните съдилища относно пречки за достъпа до пазара (точки [75—80](#)).



### Препоръка 3

#### Прецизиране на законодателството и съсредоточаване на правоприлагането върху случаите със значително въздействие върху единния пазар

Комисията следва:

- а) при преразглеждането на Директивата за услугите с оглед изготвяне на законодателно предложение, без да се засягат решенията на съзаконодателите, да определи по-ясно задължението за пропорционалност на новите национални изисквания и процеса за уведомяване на Комисията за тях;
- б) да се съсредоточи върху ефективното правоприлагане по случаи със значително въздействие за интеграцията на единния пазар на услуги и да ги приоритизира; и
- в) да подкрепя по-ефективно по-малките дружества, когато правото им да предоставят трансгранични услуги е нарушено, например като ги подкрепя при предприемането на правни действия в националните съдилища срещу прекомерни регулаторни или административни пречки.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.**

#### Инструментите, използвани от Комисията и държавите членки за улесняване на трансграничните услуги, са били в голяма степен неефективни

- 21** Комисията и държавите членки имат на разположение различни инструменти, предназначени да улесняват гладкото функциониране на единния пазар, включително на трансграничните услуги, като например единните звена за контакт (ЕЗК), SOLVIT и Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар (РГПЕП). Единните звена за контакт обаче често не са осигурявали достъп до електронните процедури и информация, изисквани от Директивата за услугите, SOLVIT рядко е била използвана за услуги, а Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар е постигнала само ограничени резултати при премахването на пречките пред услугите (точки [81—93](#)).



#### Препоръка 4

### Усъвършенстване на съществуващите инструменти за улесняване на трансграничните услуги

Комисията следва:

- а) да подобри електронния достъп до информация чрез единните звена за контакт и да предоставя по-ефективна подкрепа за предприятията при извършването на трансгранични услуги; и
- б) В сътрудничество с държавите членки да засили въздействието на Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар, като даде приоритет на премахването на националните пречки с голямо отражение върху единния пазар на услуги; и
- в) в случаите, когато Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар не би могла да се справи ефективно с пречките, да прави законодателни предложения, ако всички други средства са доказали своята неефективност.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.**

### Потенциалното въздействие от по-нататъшната интеграция на пазара на услуги върху растежа и заетостта все още не е оценено в достатъчна степен

- 22** Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие единният пазар на услуги вече е силно интегриран, но други източници показват, че могат да се реализират значителни допълнителни ползи за този пазар, ако бъдат премахнати още съществуващи пречки пред услугите (точки [94—97](#)).
- 23** Комисията използва показатели за изпълнението, за да покаже постигнатия напредък по отношение на интеграцията на единния пазар. Тези показатели обаче не са напълно подходящи за целта си и липсват съответни данни, специфични за сектора (точки [98—101](#)).
- 24** И накрая, Комисията все още не е анализирала в достатъчна степен разходите и ползите от интегрирането на единния пазар на услуги или въздействието, което настоящата регулаторна рамка и пречките са оказали досега върху растежа и заетостта (точки [102—109](#)).



## Препоръка 5

### Мониторинг и оценка на напредъка към завършването на единния пазар на услуги

Комисията следва:

- а) да определи допълнително подходящи показатели, чрез които да се получава информация за пречките пред услугите, и да ги използва за мониторинг на напредъка, постигнат в пазарната интеграция на услугите с течение на времето;
- б) да направи оценка на досегашния принос за растежа и заетостта, който има регулаторната рамка на ЕС за услугите, както и на потенциалното въздействие от премахването на пречките.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.**

## Подробни констатации и оценки

**Действията на Комисията за премахване на пречките пред услугите на единния пазар не са имали ясни цели и стратегическа амбиция**

**До 2025 г. Комисията не е предприела подходящи действия за премахване на най-значителните пречки пред трансграничните услуги**

- 25** В специалния доклад на ЕСП от 2016 г. относно изпълнението на Директивата за услугите се заключава, че Комисията не е изготвила цялостна стратегия за укрепване на единния пазар на услуги след влизането в сила на директивата през 2006 г. В настоящия одит ЕСП провери дали Комисията е разработила такава стратегия след 2015 г. ЕСП очаква в една такава стратегия да бъдат ясно посочени целите на Комисията за премахване на пречките пред услугите на единния пазар и да бъде определен съгласуван набор от целенасочени и обвързани със срокове действия.

- 26** През 2015 г. Комисията е приела своята стратегия за по-справедлив и по-задълбочен европейски единен пазар, която включва няколко действия в областта на услугите<sup>7</sup>. В стратегията са предложени важни законодателни инициативи за опростяване на процедурите за доставчиците на услуги, като например паспорт за услуги с цел повишаване на сигурността и намаляване на пречките пред трансграничния достъп, опростена процедура за уведомяване за нови национални изисквания съгласно Директивата за услугите и предложение за директива относно проверката за пропорционалност. В крайна сметка през 2018 г. беше приета само проверката за пропорционалност за регулираните професии. Това изисква от държавите членки да преценят дали новите или изменените разпоредби за регулираните професии са обосновани, недискриминационни, подходящи за постигане на техните цели и не са по-ограничителни от необходимото<sup>8</sup>. През 2021 г. Комисията оттегли другите предложения, като счете, че не може да има политически компромис със Съвета и Европейския парламент, без да се подкопаят основните цели на инициативата.
- 27** На всеки три години Комисията трябва да прави преглед на адекватността на Директивата за услугите и да представя на Европейския парламент и на Съвета всеобхватен доклад за нейното прилагане<sup>9</sup>. Комисията не е публикувала редовно такива доклади, но през 2021 г. тя е картографира и оценила правните и административните пречки в сектора на услугите, като е сравнила ситуацията през 2017 г. с тази през 2006 г., когато директивата е влязла в сила<sup>10</sup>. Това действие на Комисията е имало за цел да се документира наличието или липсата на ограничения, но не е била оценена тяхната пропорционалност или обосновка. В доклада е отчетен малък спад в абсолютното равнище на пречките пред услугите между 2006 г. и 2017 г. в почти всички сектори и е отбелязано, че са необходими повече усилия за извършването на реформи.

---

<sup>7</sup> COM(2015) 550, Съобщение на Комисията „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“.

<sup>8</sup> Директива (ЕС) 2018/958 относно проверката за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии. Вж. също така Специален доклад 10/2024 на ЕСП относно признаването на професионални квалификации в ЕС.

<sup>9</sup> Директива за услугите, член 41.

<sup>10</sup> Mapping and assessment of barriers in the services sector - Summary report, Европейска комисия, 2021 г.

- 28** Тъй като Комисията не разполагаше с по-актуални всеобхватни данни, ЕСП провери развитието на пречките след извършеното от Комисията картографиране през 2021 г. в шестте посетени от ЕСП държави членки (Германия, Естония, Франция, Италия, Литва и Унгария). ЕСП също така разгледа методологията на Комисията за оценка на рестриктивността на пречките пред трансграничните услуги.
- 29** При картографирането, извършено от Комисията през 2021 г., бях установени много ограничителни пречки пред свободните професии, като например правото, данъчните консултации, архитектурата, строителството, квалифицираните занаяти, търговията на дребно и туризма, например екскурзоводите. ЕСП установи, че от 2017 г. насам — референтната година за картографирането, са настъпили твърде малко промени и нито една от шестте държави членки не е започнала големи реформи в тези области и в действителност дори са възникнали нови пречки (*каре 1*).

## Каре 1

### Примери за пречки пред услугите в Германия и Литва

В Германия, въпреки че регулаторната рамка за архитектите и адвокатите е станала по-малко ограничителна, дванадесет квалифицирани занаята, които не са били регулирани след 2004 г., отново са станали предмет на [регулиране през 2020 г.](#) Това се дължи на факта, че германските органи са установили отрицателни последици от дерегулирането, като например увеличаване на икономически нежизнеспособните новосъздадени предприятия, промени в изискванията на съответните професии и липса на подходящо обучение сред новите участници на пазара.

В Литва усилията на националните органи за намаляване на административната тежест и тежестта, свързана със спазването на изискванията, не са били успешни поради ограничената подкрепа от страна на предприятията, особено когато премахването на пречките би могло да увеличи конкуренцията на съответните пазари. Пример за това е секторът на екскурзоводите, където от 2023 г. насам опитите на министерството да намали изискванията за лицензиране не са били успешни, тъй като асоциациите, представляващи сектора, са се обявили в полза на запазването на съществуващата система за лицензиране.

- 30** ЕСП отбеляза, че в методологията на Комисията за класифициране на ограниченията като значителни наличието на национални секторни разпоредби е достатъчно, за да бъдат те класифицирани като „много ограничителни“. Освен това оценката се е основавала само на анализа на правните разпоредби, без да се оценяват икономическите последици, в случай че не бъдат премахнати регулаторните правила.

- 31** Комисията е актуализирала своите препоръки за реформи за професионалните услуги<sup>11</sup>, но не е имало нови законодателни предложения, например за изменение на Директивата за услугите. Също така Комисията не е определила как пречките следва да бъдат намалени или премахнати в бъдеще. Оценката на Комисията не е довела до инициативи за преглед или реформа на въпросните пречки в нито една от шестте държави членки.
- 32** В резултат на това Комисията не разполага с изчерпателна и актуална информация относно пречките, възпрепятстващи трансграничните услуги на единния пазар, и не е въвела ясен подход за класифициране на пречките според тяхната значимост и потенциално въздействие върху единния пазар.

### **Стратегията на Комисията за единния пазар от 2025 г. е съсредоточена върху услугите, но ѝ липсват ясни цели и амбициозни действия**

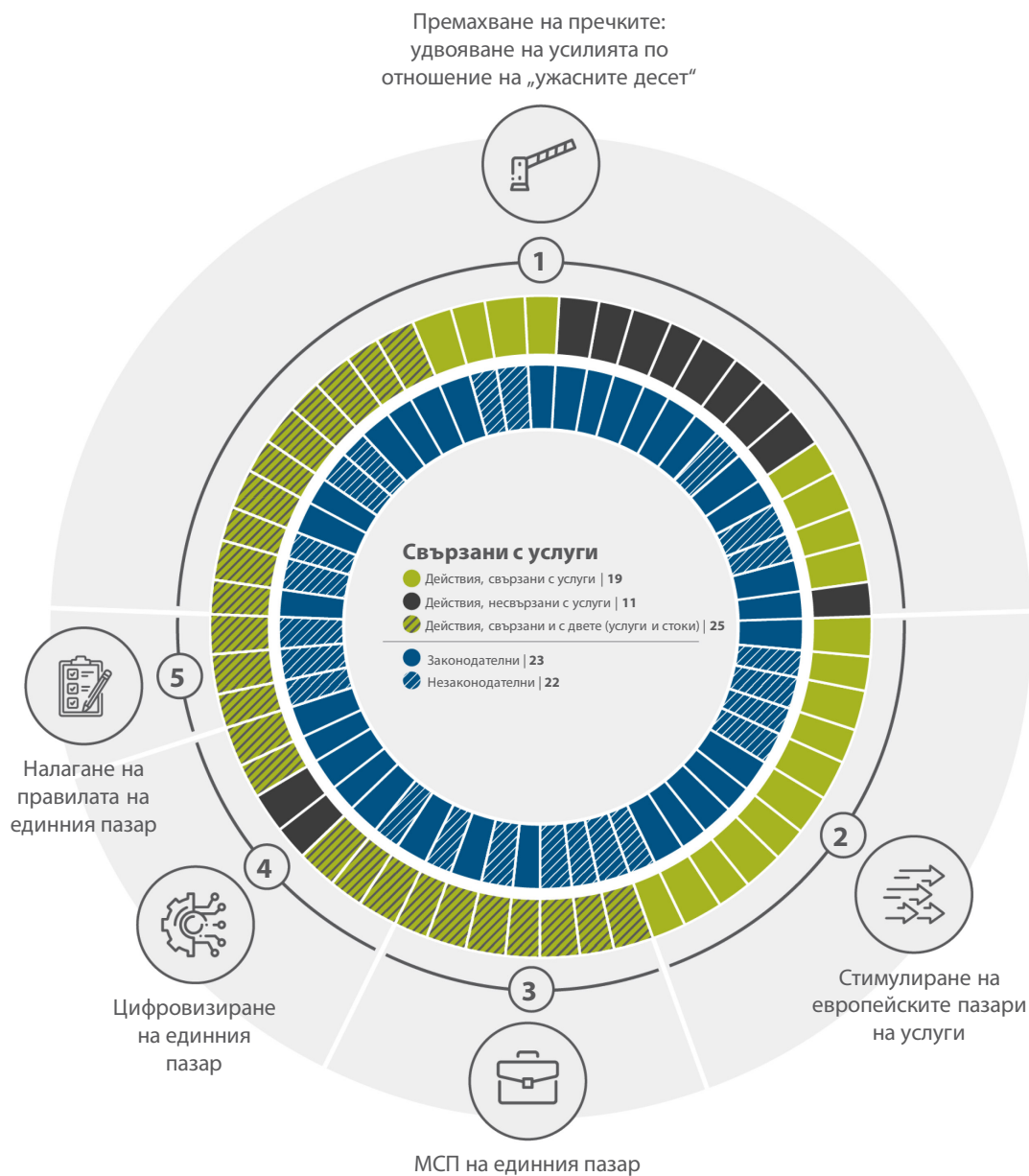
- 33** През 2025 г. Комисията е приела нова стратегия за насърчаване на по-нататъшната интеграция на единния пазар<sup>12</sup>. Стратегията включва 55 действия, повече от половината от които се отнасят до законодателството на ЕС (законодателни действия), а останалите са незаконодателни действия, като например по-бързи процедури и по-добри насоки за държавите членки или за хармонизирано прилагане на правилата (*фигура 1* и *приложение II*).

---

<sup>11</sup> COM(2021) 385, Съобщение на Комисията относно преглед на постигнатото и актуализиране на препоръките от 2017 г. за реформи при регламентирането на професионалните услуги.

<sup>12</sup> COM(2025) 500, Съобщение на Комисията „Стратегия за опростяване, безпрепятствено функциониране и укрепване на единния пазар“.

**Фигура 1 — Действия, предвидени в стратегията на Комисията за единния пазар от 2025 г.**



„Ужасните десет“: Набор от пречки пред единния пазар, установени от Комисията чрез консултации със заинтересованите страни. Те включват сложни процедури за учредяване и упражняване на стопанска дейност, прекалено сложни правила на ЕС и др.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

**34** ЕСП разгледа дали в стратегията са установени първопричините за пречките пред единния пазар на услуги, дали са определени ясни цели по отношение на това, което Комисията иска да постигне, дали стратегията е всеобхватна и дали в нея са предложени достатъчно амбициозни действия с ясни целеви срокове за изпълнение.

- 35** ЕСП установи, че в стратегията точно са определени проблемите, които не позволяват на единния пазар на услуги да реализира напълно своя потенциал, например разпокъсано, рестриктивно и различаващо се национално регулиране на услугите и обременяващи процедури за командироването на работници. Положителен елемент е, че стратегията от 2025 г. е ясно насочена към секторите на услугите, които са от значение за единния пазар, т.е. там, където Комисията счита, че те биха могли да предложат най-високата икономическа добавена стойност и са от най-голямо значение за цифровата и екологичната трансформация. В стратегията обаче все още липсва яснота относно това какво се стреми да постигне Комисията, а предложените действия не са достатъчно амбициозни, както е обяснено по-долу.
- 36** Една от ключовите области, в които Комисията счита, че е необходима намеса, е областта на регулираните услуги, от които понастоящем в ЕС има около 5 700. Очаква се увеличение с 0,5 % на брутната добавена стойност на ЕС чрез намаляване на броя на пречките пред услугите с 10 %<sup>13</sup>. В стратегията обаче не се обяснява как Комисията възнамерява да постигне тази цел за намаляване на пречките. Досега не съществува анализ на това кои сектори на услугите са особено неблагоприятно засегнати от регулирането. Понякога регулирането може да бъде полезно, например когато се определят строги изисквания за качество и участниците на пазара не разполагат с друга информация относно качеството на услугите, предоставяни на даден пазар. В [специалния доклад на ЕСП от 2024 г. относно признаването на професионалните квалификации в ЕС](#) се посочва, че действията, чрез които Комисията насърчава държавите членки да намалят броя на регулираните професии, „не дават резултати“.
- 37** Според Комисията сложността на правилата за временно командироване на работници продължава да бъде една от основните пречки за предприятията. Стратегията на Комисията се позовава на законодателна инициатива, стартирана през ноември 2024 г. за улесняване на изготвянето на декларациите за командироване чрез публичен интерфейс<sup>14</sup>. През 2025 г. обаче само девет държави членки<sup>15</sup> са възнамерявали да въведат интерфейса, поради което е малко вероятно да се намали значително настоящата разпокъсаност на националните правила и процедури за временно командироване на работници.

---

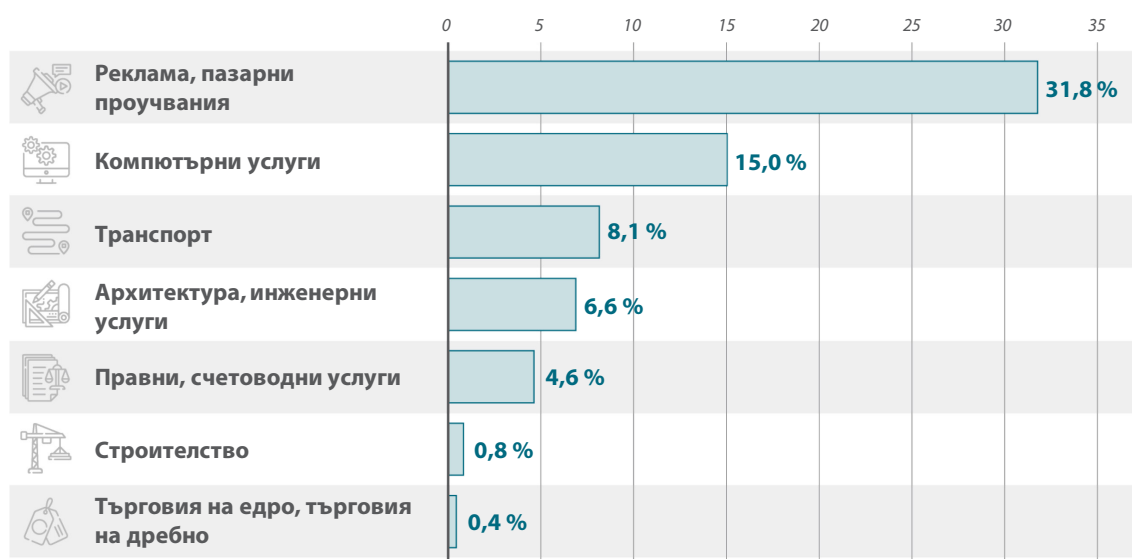
<sup>13</sup> Пак там, стр. 13.

<sup>14</sup> [COM/2024/531](#), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичен интерфейс, свързан с Информационната система за вътрешния пазар, за деклариране на командироването на работници.

<sup>15</sup> Чехия, Германия, Ирландия, Гърция, Литва, Унгария, Полша, Словения и Португалия.

- 38** В стратегията се предвиждат и други действия за премахване на пречките пред услугите, включително законодателни предложения, насочени към предотвратяване на по-нататъшната регулаторна разпокъсаност и улесняване на цифровото установяване на предприятията и техните дейности в рамките на единния пазар. До края на 2025 г. Комисията обаче не е разработила пътни карти, в които да се обяснява как могат да бъдат постигнати измерими резултати.
- 39** Комисията възнамерява да използва значителните си правомощия за вземане на решения по отношение на единния пазар, като предвижда около 23 възможни законодателни инициативи. Все още обаче областта на услугите се характеризира със значителни различия в националните изисквания за издаване на разрешения и сертифициране, което затруднява и оскъпява предоставянето на услуги от предприятията в друга държава членка, и няма яснота относно приемането на действия в тази връзка. ЕСП отбелязва също така, че в миналото Комисията е избирала предимно варианта с приемане на директиви, като например Директивата за услугите. Транспонирането им в националното законодателство е отнело няколко години и е предоставило значителна свобода на тълкуване на държавите членки, насърчавайки съществуването на различаващи се национални правила.
- 40** Комисията призовава държавите членки да се ангажират по-категорично с изграждането на единния пазар. За да подпомогне това усилие тя предлага назначаването на високопоставени длъжностни лица („шерпи“) в рамките на националните правителства, за да се насърчи налагането на правилата на единния пазар и да се ускори премахването на пречките. Остава обаче неясно как държавите членки могат да се ангажират с премахването на пречките и преодоляването на регулаторната разпокъсаност.
- 41** Някои сектори на услугите се характеризират с по-интензивна трансгранична търговия и следователно имат по-голям потенциал за стимулиране на пазарите на услуги и засилване на растежа и заетостта (*фигура 2*). Комисията планира да предприеме действия за улесняване на промишлените услуги и планира законодателно предложение за края на 2026 г. за намаляване на пречките в строителния сектор. Това е важна стъпка напред, която ще позволи на Комисията да използва по-добре своите ресурси. Въпреки това, според данните на Комисията, други сектори могат да бъдат от още по-голямо значение за единния пазар.

## Фигура 2 | Интензивност на трансграничната търговия на подсекторите на услугите (2023 г.)



Интензивността на търговията се изчислява като търговията (средният внос и износ) се сравни с оборота за 2023 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 42** И накрая, в стратегията не се споменава европейският семестър. Това крие риск действията, предприети в рамките на стратегията, да не бъдат добре съгласувани с оценките и специфичните за всяка държава препоръки за услугите в контекста на европейския семестър и обратното.
- 43** Като цяло в стратегията на Комисията от 2025 г. се посочват значителни пречки пред услугите и се дава приоритет на действията за тяхното преодоляване. В нея се определят ориентировъчни дати за започване на редица конкретни действия. Комисията вече е започнала изпълнението на някои от тези действия, както е планирано. Например в началото на 2026 г. тя е започнала работа по усъвършенстване на процедурата за уведомяване съгласно Директивата за услугите. При липса на достатъчен напредък Комисията предвижда до 2027 г. да инициира законодателно предложение относно предотвратяването на пречките пред единния пазар. По отношение на други действия се наблюдават първоначални закъснения (като например инициативата за трансгранични услуги за отдаване на автомобили под наем). И накрая, ЕСП отбелязва също, че стратегията не определя в достатъчна степен по отношение на всички действия какво се стреми да постигне Комисията и в какъв срок. Това е първа стъпка към по-интегриран единен пазар, но същевременно ЕСП счита, че в стратегията все още липсва необходимата амбиция за по-нататъшна значителна интеграция на сектора на услугите в единния пазар.

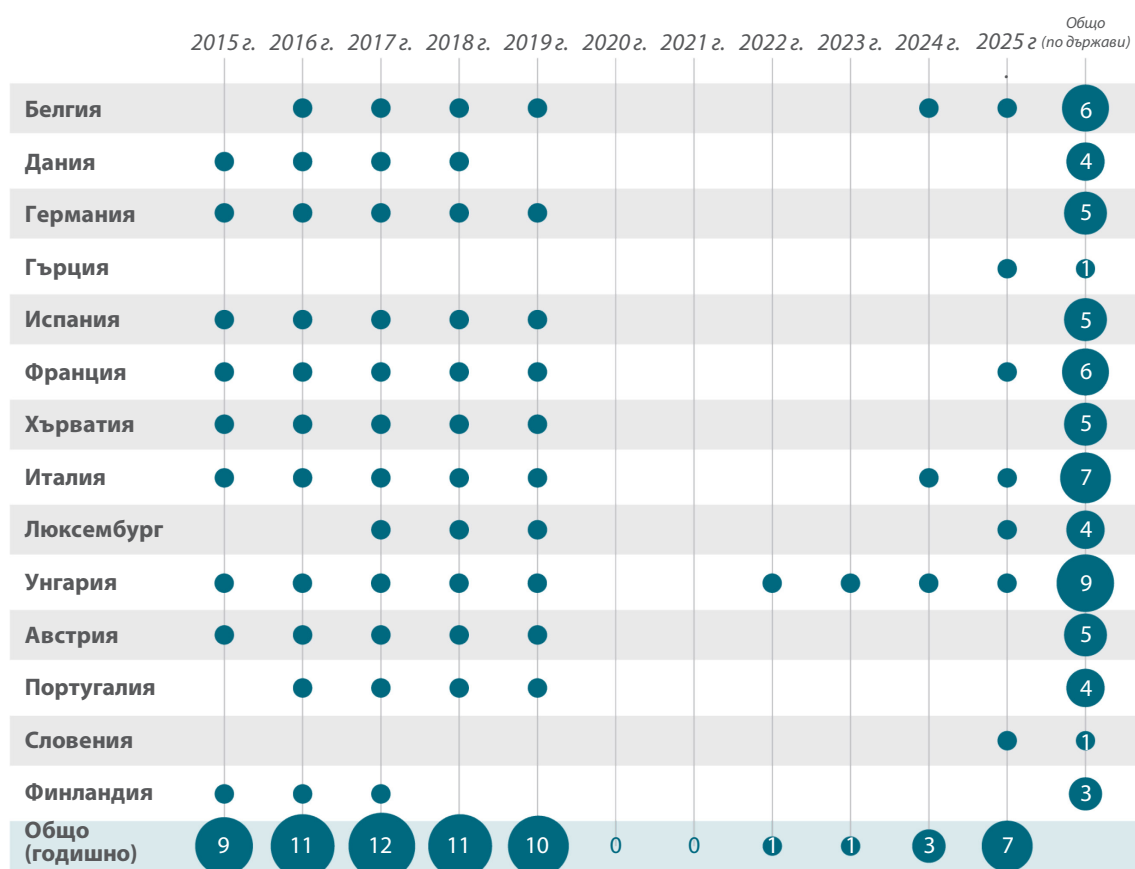
## Най-новите специфични за всяка държава препоръки не насърчават държавите членки да реформират съществено регулирането в секторите на услугите

- 44** През 2012 г. Комисията е предложила да се преодолеят недостатъците в изпълнението на Директивата за услугите отчасти чрез формулирането на специфични за всяка държава препоръки (СДП) от Съвета и е призовала съответните държави членки да въведат по-амбициозни национални реформи<sup>16</sup>. ЕСП провери до каква степен този мониторинг на развитието на пазарите на услуги е съсредоточен върху трансграничните услуги и премахването на пречките. ЕСП анализира също така и СДП, отправени от 2015 г. насам, както и дали те са довели до някакви съществени реформи в съответните държави членки.
- 45** Анализът на ЕСП показва, че мониторингът на Комисията относно СДП е съсредоточен върху макроикономически данни и обобщена информация поради липса на съответни данни за конкретни сектори на услугите, и в по-малка степен върху трансграничните услуги.
- 46** В периода 2015—2019 г. всяка година Съветът е издавал между 9 и 12 СДП към държавите членки, свързани със сектора на услугите. През 2020 г. и 2021 г. в разгара на пандемията от COVID-19 не са издавани СДП. От 2022 г. насам броят на СДП, свързани със сектора на услугите, е намалял драстично (само една такава препоръка годишно през 2022 г. и 2023 г., три през 2024 г. и седем през 2025 г.), тъй като Комисията се е съсредоточила върху икономическото възстановяване. Освен това по-малко държави членки, отколкото преди пандемията, са получили такива СДП. Като цяло от 2022 г. насам Съветът е отправил такива СДП към Унгария през периода 2022—2024 г., към Белгия и Италия — през 2024 г., и към Белгия, Италия, Унгария, Франция, Гърция, Люксембург и Словения — през 2025 г. (*фигура 3*).

---

<sup>16</sup> COM(2012) 259, Съобщение на Комисията „По-добро управление за единния пазар“.

**Фигура 3 | Специфични за всяка държава препоръки в областта на услугите**



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 47** От посетените от ЕСП държави членки препоръки относно пазарите на услуги са получили Франция, Германия, Италия и Унгария. ЕСП провери до каква степен най-новите препоръки са били последвани от реформи, насочени към премахване на пречките пред услугите и насърчаване на растежа и заетостта чрез дерегулиране. Тя обаче установи, че тези препоръки като цяло не са довели до съществени реформи в секторите на услугите и че реформите са били предизвикани от други обстоятелства (*каре 2*). Според последната оценка на СДП от страна на Комисията през 2025 г. Австрия и Португалия са приели реформи, които се оценяват като съществен напредък.

## Каре 2

### **Изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки в областта на услугите в посетените държави членки не е довело до съществени реформи**

Комисията оцени, че Унгария<sup>17</sup> не е отбелязала напредък или е отбелязала ограничен напредък в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, получени от 2019 г. насам.

СДП от 2019 г. за Франция препоръчват намаляване на регулаторните ограничения, особено в сектора на услугите, например при търговията на дребно, сделките с недвижими имоти, жилищното настаняване, общественото хранене и правните и счетоводните услуги. През същата година Франция прие план за действие в подкрепа на растежа и преобразуването на дружествата, съдържащ около 70 мерки за намаляване на административните пречки пред дружествата и улесняване на достъпа до финансиране. Като цяло Комисията е счела, че напредъкът е ограничен.

В своята Препоръка от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Германия за 2019 г. Съветът препоръча на Германия да засили конкуренцията в областта на бизнес услугите и регулираните професии през 2019 г. и 2020 г. В отговор на това през 2020 г. Германия е изменила правилата, уреждащи възнагражденията на инженерите и архитектите, след решение на Съда на Европейския съюз, с което задължителните минимални и максимални тарифи в Германия са обявени за недопустими. През 2021 г. Германия също така измени професионалния си закон за адвокатите и дружествата за данъчни консултации в изпълнение на решение на националния конституционен съд. В сектора на услугите не са били предприети други мерки за изпълнение на приетите от Съвета специфични за всяка държава препоръки за 2019 г. Въпреки това оттогава в специфичните за държавата препоръки за Германия не са включени нови препоръки относно услугите.

<sup>17</sup> SWD(2025) 217, таблица A16.2: Обобщаваща таблица относно СДП от периода 2019—2024 г.

- 48** И накрая, ЕСП констатира, че препоръките не са достатъчно съгласувани с други действия на Комисията за улесняване на трансграничните услуги, като например стратегията от 2015 г. за по-справедлив и по-задълбочен европейски единен пазар и дългосрочния план за действие от 2020 г.<sup>18</sup>, тъй като обхватът на специфичните за всяка държава препоръки във връзка с услугите в рамките на европейския семестър включва въпроси на политиката и действия с по-широко значение и макроикономическо въздействие.
- 49** С оглед на гореизложеното, ЕСП счита, че европейският семестър може да бъде полезно допълнение към други инструменти за правоприлагане, но той не е успял в задоволителна степен нито да насърчи посетените държави членки да реформират значително своите сектори на услугите, нито да премахне пречките пред трансграничните услуги в рамките на единния пазар.

## **Много малко държави членки са използвали Механизма за възстановяване и устойчивост за реформиране на секторите на услугите**

- 50** През 2020 г. Съветът и Европейският парламент създадоха Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)<sup>19</sup> с цел справяне с неблагоприятните последици от пандемията от COVID-19 и засилване на дългосрочния икономически растеж. Нов механизъм за финансиране позволи на държавите членки да получат финансова подкрепа за ускоряване на изпълнението на устойчиви реформи и свързаните с тях публични инвестиции, включително на мерки за справяне с предизвикателствата, установени в контекста на европейския семестър.

---

<sup>18</sup> COM(2020) 94, Съобщение на Комисията „Дългосрочен план за действие за по-добро изпълнение и ефективно прилагане на правилата на единния пазар“.

<sup>19</sup> Регламент (ЕС) 2021/241 от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

- 51** Финансовата подкрепа е била обвързана с условието държавите членки да включат реформи в своите национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) и да постигнат определени ключови етапи и цели. От тях се е очаквало да допринесат за преодоляването на всички или на значителна част от предизвикателствата, установени във формулираните СДП, но не са били задължени да предприемат действия във всяка област на политика. ЕСП провери дали тези планове съдържат съответни реформи, насочени към премахване на пречките пред трансграничните услуги.
- 52** ЕСП установи, че сред 10-те държави членки, които са получили препоръки през 2019 г. относно услугите (*фигура 3*), Испания, Хърватия, Италия, Унгария, Португалия и Австрия са включили в своите ПВУ мерки за реформи, насочени към дерегулиране или опростяване на секторите на услугите (*приложение III*). Реформите в ПВУ на Хърватия, Италия и Португалия обаче са се отразили само на маргинални сектори на националните икономики с много ограничени или без никакви трансгранични последици.
- 53** Италия също така е включила в своя ПВУ мярка за реформа, свързана с екскурзоводските услуги, която е постигнала положителни резултати за трансграничните услуги (*каре 3*).

### Каре 3

#### Голяма реформа на екскурзоводските услуги в Италия като условие за финансиране от ЕС по линия на МВУ

В Италия със [Закон № 190/2023](#), въведен в рамките на МВУ<sup>20</sup>, е била създадена единна национална рамка за професията екскурзовод, която е заменила силно разпокъсаното преди това регионално регулиране на този сектор. Тя е осигурила свободен и неограничен достъп до професията чрез премахване на пречки като задължително членство в професионални организации, скала на възнагражденията, изисквания за застраховка и санкции за неучастие в курсове за обучение. Регистрацията вече е безплатна след успешно издържан национален изпит, няма ограничения за броя на кандидатите за изпита или за лицензираните екскурзоводи, а специалистите могат да работят свободно на територията на цялата страна.

С реформата е улеснено трансграничното навлизане на пазара на доставчиците на услуги, като е гарантирано пълното признаване на професионалните квалификации, придобити в други държави — членки на ЕС, или в държави, третираны като равностойни за тази цел.

- 54** За многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г. Комисията е предложила да се използва подход, подобен на този на МВУ, като отпускането на средства се обвърже с условието за задоволително завършване на ключовите стъпки на реформите и инвестициите. Обвързването на финансовата подкрепа от ЕС с изпълнението на условия като успешното приемане и прилагане на реформа по принцип би могло да бъде ефективен инструмент за преодоляване на регулаторните и административните пречки пред трансграничните услуги. Досега обаче използването на този механизъм за финансиране при реформирането на сектора на услугите е много ограничено<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> ПВУ Мисия 1: Цифровизация, иновации, конкурентоспособност, култура и туризъм; СЗ — Туризъм и култура 4.0.

<sup>21</sup> Специални доклади [21/2022](#), [07/2023](#), [26/2023](#), [13/2024](#) и [09/2025](#).

## Комисията е изправена пред значителни предизвикателства при налагането на правилата на единния пазар на услуги

**55** Държавите членки е трябвало да транспонират Директивата за услугите в националното си законодателство до края на 2009 г. и да приведат националното си законодателство в съответствие с нея. Комисията може да започне производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки, които не изпълняват разпоредбите на правилата на единния пазар на ЕС. ЕСП провери доколко ефективно Комисията е разследвала случаите на неизпълнение на задълженията съгласно Директивата за услугите, за които е била уведомена. Тя провери също дали има някакви други пречки пред успешното изпълнение на Директивата в посетените от нея държави членки.

### Термините, използвани за правилата на единния пазар, невинаги са били ясни

**56** В Директивата за услугите се прави разграничение между свободата на (временно) предоставяне на услуги и свободата на установяване в друга държава членка. Не съществува обаче правно определение на понятието „временно предоставяне на услуги“ в законодателството на ЕС.

**57** Според националните органи, въпреки съдебната практика на Съда на ЕС, това води до несигурност относно практическото прилагане на разпоредбите за временно предоставяне на трансгранични услуги. Често в националното законодателство, уреждащо определени икономически дейности, се посочват само изискванията за дейностите, без да се пояснява дали те се прилагат също и за временните доставчици на услуги. Поради това компетентният орган трябва да разглежда всеобхватно обстоятелствата, свързани с всеки отделен случай. За предприятията това може да означава допълнителни разходи, тъй като те не могат да предоставят дадена услуга свободно, а трябва официално да се установят в друга държава членка и да отговарят на всички национални правила, например за признаването на професионалните квалификации.

**58** Фактът, че ключов термин от Директивата за услугите все още не е изяснен в достатъчна степен, вероятно ще доведе до правна несигурност и ненужни разходи за доставчиците на услуги и може да затрудни предоставянето на услуги в между държавите членки.

## Някои държави членки са забавили изпълнението на Директивата за услугите

**59** Като крайна мярка за налагане на правото на ЕС Комисията може да предяви иск срещу държава членка пред Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) за неизпълнение на задължения<sup>22</sup>. Националните съдилища може също така да поискат преюдициални заключения от Съда на ЕС, за да могат да се произнесат по конкретно дело. Тези процедури обаче често са продължителни, което позволява случаите на неспазване да продължат години наред. Един такъв пример е случаят с публичните концесии в Италия (*каре 4*).

### Каре 4

#### Значително забавено изпълнение на Директивата за услугите по отношение на обществените концесии в Италия

След влизането в сила на Директивата за услугите Комисията е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Италия, тъй като в нарушение на [член 9 от Директивата за услугите](#) обществените концесии за плажни услуги не са били възлагани чрез процедури за обществени поръчки. Въпреки че националните разпоредби са били отменени през 2010 г., в последващото национално законодателство многократно са удължавани съществуващите концесии и са отлагани публични търгове за тяхното възлагане на други субекти<sup>23</sup>. Въпреки решението на Съда на ЕС от 2016 г.<sup>24</sup>, в което се потвърждава, че такива концесии попадат в обхвата на Директивата за услугите, с нов законодателен декрет, приет през 2024 г.<sup>25</sup>, валидността на концесиите се удължава допълнително до 2027 г.

Подобна е ситуацията при търговията на дребно, където едва през 2023 г. с нов закон е била реформирана системата за предоставяне на концесии за търговия в обществени зони<sup>26</sup>. Тази форма на търговия представлява около една пета от цялата дейност по търговия на дребно в Италия, като през 2023 г. приблизително 160 000 търговци на дребно са били обект на концесии. В същия закон обаче се предвиждат и удължавания на концесиите, предоставени за срок от 10 години.

<sup>22</sup> ДФЕС, член 258.

<sup>23</sup> Закон № 494 от 5.12.1993 г.; Закон № 25 от 26.2.2010 г. и Закон № 145 от 30.12.2018 г.

<sup>24</sup> Решение на Съда (пети състав) от 14 юли 2016 г., [съединени дела C-458/14 и C-67/15](#).

<sup>25</sup> Законодателен декрет № 131 от 16.9.2024 г.

<sup>26</sup> Годишен закон за пазара и конкуренцията № 214/2023.

**60** Чрез специфичните за всяка държава препоръки от 2013 г. насам Унгария е била многократно критикувана от Комисията за създаването на неблагоприятна среда за чуждестранните предприятия, предоставящи услуги в сектори като банковото дело, търговията на дребно, енергетиката, транспорта или застраховането, в които ограничителните разпоредби и произволните административни намеси ограничават конкуренцията и засягат рентабилността на предприятията. Тези условия може да намалят стимула за трансгранични услуги и преки инвестиции от доставчици на услуги в други държави — членки на ЕС, или в трети държави. Въпреки че не всички от тези нови пречки попадат в обхвата на Директивата за услугите, съществува риск те допълнително да отделят унгарските пазари на услуги от единния пазар на ЕС (*каре 5*).

## Каре 5

### **Регулаторни ограничения в Унгария, подкопаващи основните принципи на единния пазар, които са от значение за услугите**

#### Дискриминационни цени на горивата

Унгария е въвела по-ниски официални цени на горивата за превозни средства с унгарски регистрационни номера, като е изключила превозните средства с чуждестранни регистрационни номера. През 2022 г. Комисията е започнала официално производство за установяване на неизпълнение на задължения вследствие на жалба, че тази мярка нарушава правилата на ЕС относно свободното движение на стоки и услуги в ЕС.

#### Дискриминационни мерки в сектора на търговията на дребно

Унгария също така е приела няколко мерки за ограничаване на достъпа до пазара. През 2014 г. е бил въведен закон за забрана на супермаркетите, работещи на загуба, за да се защитят местните предприятия от големи конкуренти, които често са чуждестранна собственост. Впоследствие Комисията е поискала премахването на ограниченията. През 2025 г. тя е започнала нови производства за установяване на неизпълнение на задължения (които все още не са приключили в началото на 2026 г.), като отново е призовала Унгария да спазва правилата относно свободата на установяване и да гарантира равно третиране на икономическите оператори по отношение на определени продукти.

- 61** В обобщение, въпреки ясната съдебна практика на ЕС и производствата за установяване на неизпълнение на задължения, някои държави членки значително са забавили изпълнението на Директивата за услугите или дори са въвели нови регулаторни или административни пречки, които допълнително затруднява интеграцията на единния пазар.

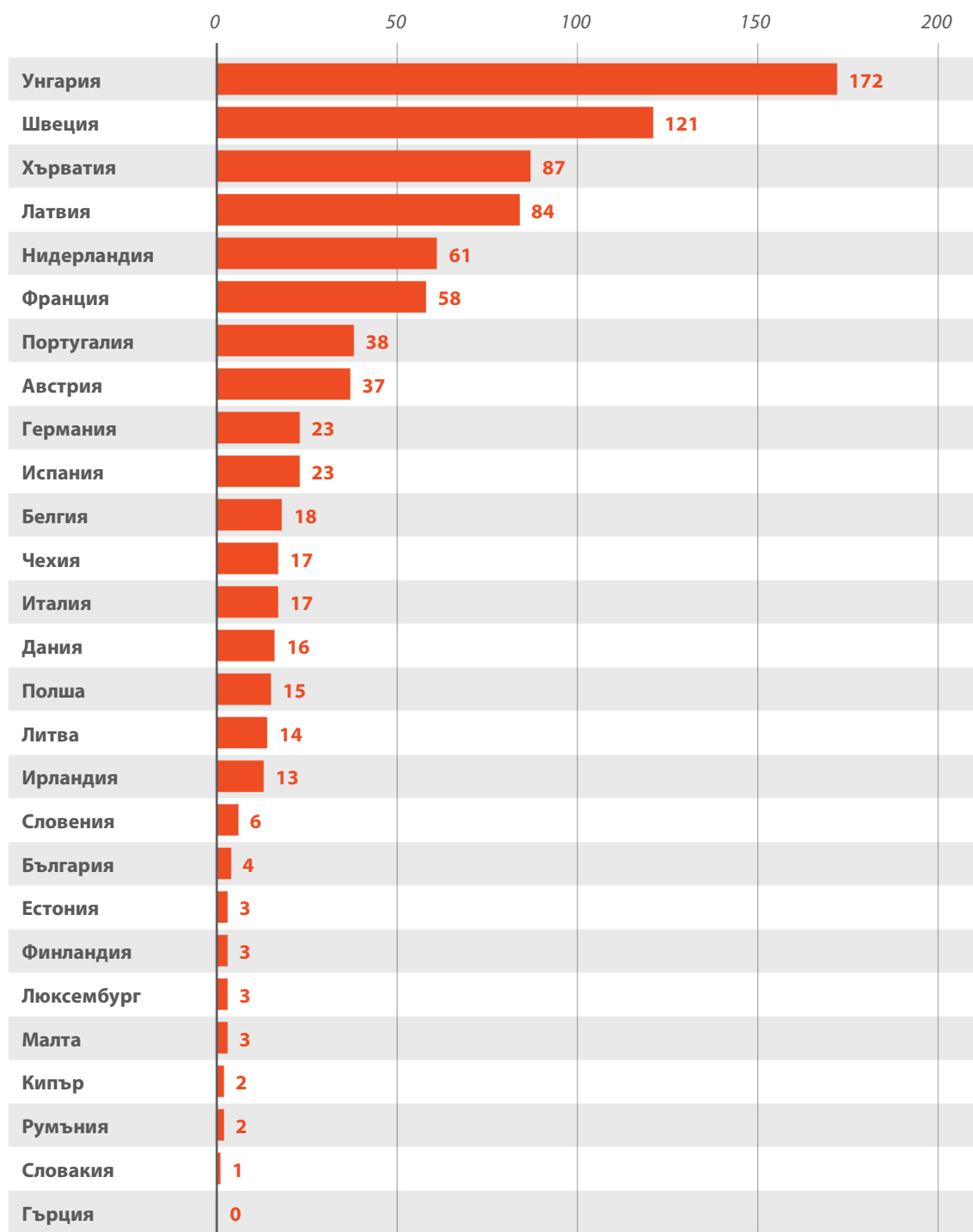
### **Съществуват значителни пропуски в процеса по уведомяване на Комисията за потенциални нови пречки, което го прави в голяма степен неефективен**

- 62** Съгласно член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите държавите членки трябва да уведомяват Комисията за всички нови закони, подзаконови или административни изисквания, които засягат свободата на установяване и трансграничното предоставяне на услуги. Комисията трябва да оцени тяхната съвместимост с правото на ЕС и да информира другите държави членки, като публикува уведомлението на специален уебсайт. ЕСП провери дали посетените държави членки са спазвали тези задължения за уведомяване по съгласуван и всеобхватен начин.
- 63** Съгласно член 15, параграф 3 от Директивата за услугите новите изисквания трябва да бъдат недискриминационни, оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес, и пропорционални. Тези критерии за уведомяване не обхващат например нови разрешителни режими. Законодателното предложение, което Комисията представи през 2016 г. за преодоляването на този пропуск, обаче беше оттеглено през 2021 г.<sup>27</sup>
- 64** В периода 2016—2024 г. Комисията е получила 847 уведомления съгласно Директивата за услугите. Анализът на ЕСП показва значителни различия в начина, по който държавите членки използват тази процедура. Например Гърция никога не е подавала уведомление, а девет други държави членки са подали по-малко от 10 уведомления през този период, докато Унгария и Швеция са подали по повече от 100 (*фигура 4*).

---

<sup>27</sup> COM(2016) 821.

Фигура 4 — Уведомления по държави членки (2016—2024 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 65** Разпоредбите на Директивата за услугите се прилагат за всички мерки, въведени в държавите членки на национално, регионално и местно равнище. В посетените държави членки обаче липсваше еднакво разбиране по отношение на задълженията за уведомяване за регионалните или местните правила. Докато някои държави членки са уведомявали за свързани с услугите изисквания на регионално или местно равнище, други държави членки са уведомявали само за национални мерки.

- 66** Въпреки че Комисията е актуализирала [ръководството си за държавите членки](#) през 2022 г., а през 2024 г. е подобрила формуляра за уведомяване, който следва да се използва от държавите членки, националните органи в посетените от ЕСП държави членки посочиха, че все още не разполагат с достатъчно ясни насоки от Комисията относно оценката за съвместимост на националните разпоредби с Директивата за услугите, например по отношение на недискриминацията, необходимостта и пропорционалността на проектите за национално законодателство. Подобни насоки за оценка са посочени в [Директива \(ЕС\) 2018/958](#) относно проверката за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии<sup>28</sup>.
- 67** След разглеждане на уведомленията Комисията обикновено е информирала държавите членки в случаи на явно неспазване на Директивата за услугите. Собствените ѝ усилия за установяване на национални законодателни актове, за които не е постъпило уведомление, обаче са били ограничени. През 2019 г. и 2020 г. Комисията за първи път е извършила скрининг във всички държави членки, като всяка година е установявала около 10 случая на явно несъответствие. Впоследствие съответните държави членки са подали уведомление за въпросните мерки или са изменили законодателството си, за да го приведат в съответствие с Директивата за услугите. През 2024 г. Комисията е извършила подобна проверка, но поради ограничените ресурси тя е обхванала само два региона в Германия и Полша.
- 68** От гореизложеното е видно, че съществуват значителни пропуски в процеса на уведомяване, поради което не може да се гарантира, че Комисията е задоволително информирана за новите изисквания, представляващи потенциална пречка пред единния пазар на услуги. Обхватът и честотата на собствените разследвания на Комисията не са достатъчни, за да компенсират тези пропуски.

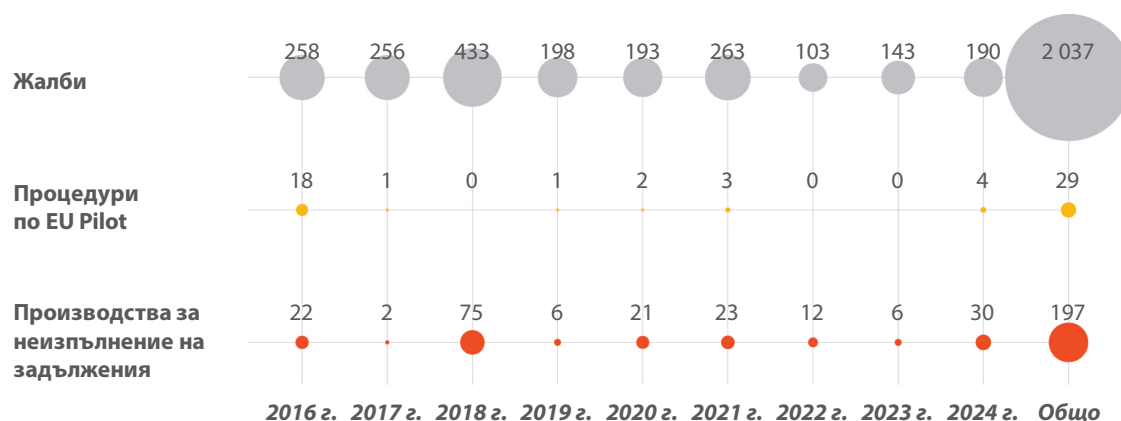
---

<sup>28</sup> Вж. също [Специален доклад 10/2024](#), точка 34.

## Слабости при обработването на жалби, свързани с услуги, от страна на Комисията

- 69** Жалбите са важен източник на информация за Комисията относно евентуално нарушение на правилата на ЕС в областта на услугите. Ако гражданин или дружество счита, че държава членка е нарушила правото на ЕС, например чрез приемане на законодателство или предприемане на административно действие, те могат да подадат жалба до Комисията. ЕСП провери извадка от 30 жалби и други случаи, избрани от базата данни на Комисията (THEMIS), за да прецени дали Комисията е приоритизирала ефективно жалбите и дали е предприела подходящи действия в случаи на значително нарушение на правилата на ЕС.
- 70** От 2016 г. насам Комисията е получила 2 037 жалби от 27-те държави — членки на ЕС, относно нарушения на правилата за свободно предоставяне на услуги в държавите членки. След разглеждане само няколко случая са довели до официални производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки (*фигура 5*). Тези жалби са в основата на 34 % от случаите на диалог в рамките на EU Pilot, при които Комисията се е опитала да разреши случаите на предполагаемо неспазване на правото на ЕС чрез неформален диалог със съответната държава членка, и на 13 % от производствата за установяване на неизпълнение на задължения.

**Фигура 5 | Общ годишен брой жалби, случаи на диалог в EU Pilot и производства за установяване на неизпълнение на задължения**



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 71** В рамките на диалога по EU Pilot— създадения през 2008 г. механизъм, Комисията се е опитвала, когато това е било възможно, да обсъжда и разрешава потенциални нарушения на правото на ЕС с държавите членки, за да се избегне започването на официални производства за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 от ДФЕС. От 2017 г. насам обаче Комисията е използвала EU Pilot само за 11 нарушения, свързани с услуги (в сравнение с 95 случая от 2013 г. до 2016 г.), тъй като тя не е счела, че инструментът е ефективен за разрешаване на въпросните случаи.
- 72** За да управлява ефективно своите ресурси, Комисията трябва да подреди по приоритет жалбите и да реши какво действие да предприеме. За тази цел вътрешните насоки на Комисията за оценка на жалби, основани на [Съобщението от 2017 г. „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“](#), включват категории случаи, които трябва да се считат за приоритетни, и категории, по които обикновено не се предприемат действия (*фигура 6*).

### Фигура 6 | Критерии на Комисията за приоритизиране на жалбите



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 73** Одиторите не откриха доказателства, че Комисията е прилагала ясни критерии за приоритизиране на случаите, на които да се даде ход. Въпреки че за обработването на дадена жалба служителите, работещи по отделните случаи, трябва да документират и обосноват приоритета за правоприлагане (точка 72), това не е било направено за нито един от 30-те случая в извадката на ЕСП.
- 74** Клаузата „de minimis“ в правото на ЕС е предназначена да насърчава ефективността чрез изключване на маловажните случаи и предотвратяване на ненужните процедури за изпълнение. Тъй като Директивата за услугите не съдържа такава клауза, Комисията е трябвало да предприеме последващи действия относно всички основателни и надлежно подадени жалби, включително относно много жалби, отнасящи се до пазарни ниши, което изисква значителни ресурси.

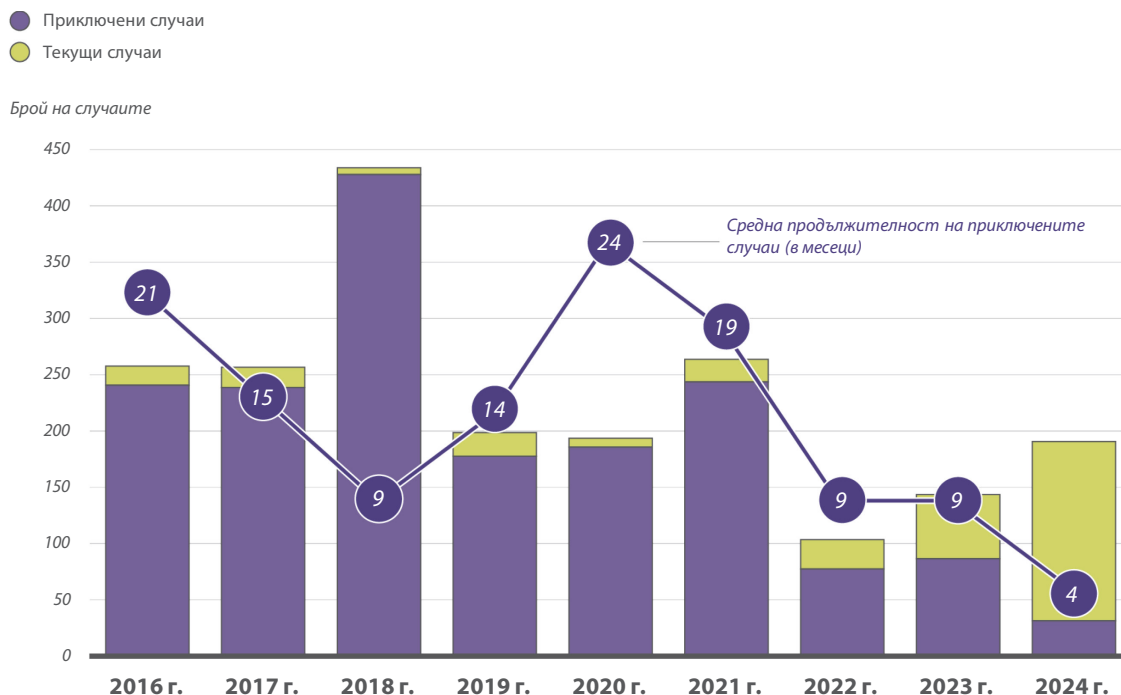
### **Приключването на жалбите до Комисията понякога е било продължително и е поставяло малките предприятия в неравностойно положение**

- 75** Комисията трябва да извърши предварителна оценка на всички жалби в срок от два месеца от регистрирането им. Ако дадена жалба се нуждае от допълнително разглеждане, оценката ѝ обикновено следва да приключи в срок от една година от нейното регистриране. Всички неприключени досиета в продължение на повече от година следва да бъдат разглеждани приоритетно<sup>29</sup>. ЕСП провери колко време е отнело на Комисията разглеждането на жалбите.
- 76** В периода 2016—2024 г. на Комисията са били необходими средно 15 месеца за разрешаване на жалби относно услуги. Въпреки по-дългите срокове за разглеждане през периода 2019—2021 г. средната продължителност на разглеждане на случаите е намаляла значително от 2016 г. насам (*фигура 7*). Въпреки това продължителните процедури продължават да бъдат често срещани. При около една трета от случаите не е бил спазен 1-годишният срок, докато разглеждането на 75 жалби е отнело над 5 години от тяхното регистриране до приключването им, което представлява около 4,4 % от приключените жалби.

---

<sup>29</sup> Вж. също действие 20 от дългосрочния план за действие на Комисията от 2020 г.

## Фигура 7 | Жалби относно услуги: брой на неприключените и приключените случаи и средна продължителност на приключените случаи (от 2016 г. до 2024 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

**77** ЕСП установи, че Комисията невинаги е извършвала оценка на жалбите в съответствие със своите процедурни правила. В някои случаи са липсвали записи на предварителните оценки или жалбоподателите не са били информирани, че жалбите им са били висящи в продължение на повече от една година. Освен това три производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу Унгария, Румъния и Словакия не са били продължени по време на пандемията от COVID-19 и са били приключени без извършването на повторна оценка<sup>30</sup>. В един случай Комисията е издала само препоръки, въпреки че е установила потенциално нарушение на правото на ЕС (*каре 6*).

<sup>30</sup> INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 и INFR(2020)4007.

## Каре 6

### Жалба относно командироването на работници в Германия

Комисията е получила жалба относно временното командироване на работници, наети от агенции за временна заетост от доставчици на услуги, за работа в строителния сектор в Германия<sup>31</sup>.

Въпреки че Комисията е счела, че с германския закон за временната заетост би могло да се възпрепятства това командироване, тя е избрала издаването само на препоръка<sup>32</sup>. До момента Германия не е предприела никакви действия по въпроса и Комисията все още не е приключила случая.

- 78** Повечето от жалбите, разгледани от Комисията, са били подадени от малки и средни предприятия (МСП) или физически лица, които са счели, че правото им да предоставят услуги в друга държава членка е било нарушено. За МСП е по-вероятно да предоставят услуги временно, докато по-големите дружества са склонни да установяват постоянно присъствие в съответната държава и поради това се сблъскват с по-малко трансгранични пречки. Много МСП обаче може да са се въздържали от подаване на жалби до Комисията поради дългите процедури и несигурния резултат.
- 79** Освен механизма за подаване на жалби предприятията разполагат с ограничени възможности да възразяват срещу регулаторни или административни пречки за предоставяне на услуги в друга държава членка. По-специално за МСП започването на съдебно производство в националните съдилища (на друга държава членка) с несигурни перспективи за успех често е твърде скъпо и отнема много време.
- 80** В обобщение, Комисията е успяла да съкрати разглеждането на жалби относно пречки за предоставяне на трансгранични услуги, но процедурите често са били продължителни и невинаги са водели до производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу съответната държава членка дори в обосновани случаи. Тази ситуация е поставила в особено неблагоприятно положение по-малките доставчици на услуги, които е по-вероятно да бъдат засегнати от такива пречки, но е по-малко вероятно да подадат официални жалби или да потърсят правна защита в националните съдилища.

<sup>31</sup> CPLT(2020)02219.

<sup>32</sup> [Transition pathway for Construction](#), Европейска комисия, 2023 г., стр. 40 и 44.

## Предимно неефективни инструменти за улесняване на трансграничните услуги

**81** През периода, обхванат от настоящия одит, Комисията и държавите членки са имали на разположение следните инструменти, предназначени да улесняват гладкото функциониране на единния пазар, вкл. на трансграничните услуги за предприятията:

- **Единно звено за контакт (ЕЗК)**, което осигурява едно „гише“, чрез което доставчиците на услуги могат да извършват всички процедури и формалности онлайн<sup>33</sup>.
- **SOLVIT**<sup>34</sup> — безплатна услуга за решаване на проблеми, координирана от Комисията и предоставяна от националните администрации от 2002 г. насам. Мрежата помага на гражданите и предприятията, които срещат трудности, да бъдат признати правата им в ЕС от публичните органи в друга държава, и по-специално при преместване или извършване на трансгранична стопанска дейност в ЕС. Услугата предоставя алтернатива на започването на официално производство в съда, подаването на жалба до Комисията или внасянето на петиция<sup>35</sup>.
- **Работна група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар (РГПЕП)** — форум, на който Комисията и държавите членки работят заедно за премахване на най-големите пречки пред единния пазар.

**82** ЕСП провери дали тези инструменти са били използвани достатъчно и ефективно за улесняване на трансграничните услуги в ЕС. За тази цел ЕСП анализира наличните данни за потребителите и резултатите от съответните действия на РГПЕП и проучи ЕЗК във всички държави членки.

---

<sup>33</sup> Членове 6 и 8 от Директивата за услугите.

<sup>34</sup> Препоръка 2013/461/ЕС на Комисията.

<sup>35</sup> COM(2025) 500, стр. 28.

## Единните звена за контакт все още не изпълняват своята роля, както е предвидено в Директивата за услугите

- 83** За да се опростят административните процедури за доставчиците на услуги, с Директивата за услугите бяха създадени ЕЗК, чрез които основната информация (като например местните изисквания) да стане лесно достъпна както за доставчиците, така и за получателите на услуги<sup>36</sup>. Държавите членки са свободни да решават от колко ЕЗК се нуждаят и на кого да възложат тази роля. Две държави членки от извадката на ЕСП (Германия и Италия) имат до голяма степен децентрализирана система и поради това възлагат тази роля на общините и търговските камари, както и на занаятчийските камари на квалифицираните занаятчии.
- 84** С цел ефективно изпълнение на Директивата за услугите Комисията е договорила с държавите членки харта като част от изготвения от нея законодателен пакет за услугите от 2012 г. Целта на хартата е да се насърчат държавите членки да направят услугите на ЕЗК по-достъпни и лесни за ползване<sup>37</sup>. През 2018 г. Комисията е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу всички държави членки за неспазване на съответните разпоредби на Директивата за услугите по отношение на ЕЗК. След приключването на процедурата Комисията е работила с държавите членки за изготвянето на каталог на добрите практики през 2024 г. с цел по-нататъшно подобряване на ЕЗК.
- 85** В посетените държави членки ЕСП оцени постигнатия от ЕЗК напредък в прилагането на каталога с добри практики. Наред с посещенията си, през юни 2025 г. ЕСП проведе анкета сред ЕЗК в 27-те държави членки (вж. извадката в [приложение IV](#)).
- 86** Както резултатите от анкетата ([приложение V](#)), така и посещенията на ЕСП в държавите членки показват, че много ЕЗК не функционират в съответствие с Директивата за услугите и все още не са изпълнили препоръките за добри практики ([каре 7](#)).

---

<sup>36</sup> Член 7 от Директивата за услугите.

<sup>37</sup> COM(2012) 261, Съобщение на Комисията „Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г.“, стр. 12.

## Каре 7

### Необходимост от подобряване на услугите, предоставяни от ЕЗК

От 27-те държави членки 16 управляват централно своите ЕЗК. ЕСП обаче констатира, че само три от тях са спазили изцяло всички изисквания на Директивата за услугите (Франция, Полша и Швеция). В осем държави членки доставчиците на услуги не могат да изпълняват чрез ЕЗК всички административни формалности, необходими за техните трансгранични дейности, а в девет държави членки ЕЗК не предоставят цялата необходима информация, като например как да получат достъп до публичните регистри и бази данни или какво да направят в случай на спор. Само в шест държави членки предприятията могат да извършват всички формалности онлайн, а само в седем държави членки ЕЗК следват препоръките на Комисията за добри практики.

Всички единадесет държави членки с децентрализирани ЕЗК имат едно или повече ЕЗК, които не отговарят на всички изисквания на директивата, например защото доставчиците на услуги не могат да изпълнят всички административни формалности, необходими за техните трансгранични дейности, или защото ЕЗК не отговаря напълно на изискванията за предоставяне на информация.

Сред децентрализираните ЕЗК само тези в Австрия, Словения и Испания напълно следват практиките и препоръките. Например в Чехия, Германия, Италия и Словакия някои ЕЗК не предоставят информация на английски език.

В 13 държави членки предприятията, които искат да се възползват от услугите на ЕЗК, не са могли да използват своите национални данни за електронна идентификация във всички ЕЗК.

[Европейската единна цифрова платформа](#) е инициатива на ЕС, предназначена да улесни онлайн достъпа до информация и административни процедури до края на 2020 г.<sup>38</sup> При анкетата на ЕСП обаче беше установено, че ЕЗК в Унгария, Румъния, Белгия, Чехия, Германия и Италия не са достъпни чрез портала.

<sup>38</sup> Регламент (ЕС) 2018/1724.

**87** Тъй като ЕЗК обикновено съхраняват само ограничени данни относно искания за информация или за помощ от предприятия в друга държава членка, беше трудно да се прецени до каква степен те са улеснили трансграничните услуги. В четири държави членки с децентрализиран подход и около една трета от държавите членки с централизиран подход ЕЗК не събират тази информация. Сред държавите членки с централизиран подход анкетата на ЕСП показва, че повече от половината са получавали по-малко от 50 искания годишно. Това повдига въпроси относно общата полезност от ЕЗК.

### **Предприятията рядко са използвали SOLVIT за решаването на правни въпроси, произтичащи от трансгранични услуги**

**88** SOLVIT все още рядко се използва за услуги, като почти няма промяна от 2015 г. насам, когато ЕСП разгледа ситуацията при изготвянето на предишния ѝ специален доклад. През 2024 г. само 25 от общо 3 427 случая са били свързани с услуги, подобно на данните за 2014 г. (17 от 2 368 случая)<sup>39</sup>.

**89** В [Проучването на единния пазар на Eurochambres от 2024 г.](#) е било установено, че когато са били изправени пред трансгранични пречки, предприятията обикновено са търсели правна консултация или са се свързвали с търговско-промишлените камари. Според Eurochambres ограниченото използване на SOLVIT може да се дължи на липсата на осведоменост сред предприятията.

---

<sup>39</sup> Специален доклад 05/2016, точка 82.

## Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар е постигнала ограничени осезаеми резултати по отношение на услугите

- 90** От създаването си през 2020 г. РГПЕП е стартирала 11 проекта, от които само два са се отнасяли до услуги. Един проект — [Предварителни проверки на квалификациите](#)<sup>40</sup> — вече е завършен. Другият проект — [Рационализиране на административните изисквания за доставчиците на трансгранични услуги](#) — е бил стартиран през 2022 г. и през октомври 2025 г. работата по него все още продължаваше. Към момента на изготвяне на настоящия доклад Унгария все още не беше участвала активно в работната група<sup>41</sup>.
- 91** ЕСП направи преглед на проекта за рационализиране на административните изисквания за командироването на работници. Това е от значение за прилагането на Директивата за услугите, когато например доставчик на услуги печели договор за предоставяне на услуги в друга държава членка и изпраща временно своите служители там за извършване на строителните работи. През 2025 г. проектът е постигнал ограничени резултати за улесняване командироването на работници.
- 92** Работната група е установила осем най-добри практики за намаляване на административната тежест за предприятията (*каре 8*). Въпреки че повечето държави членки са изразили съгласие, че не е необходимо лицата за контакт да присъстват физически в държавата на командироване, липсвала е готовност за ограничаване на декларациите до сектори със значителен риск от неспазване на правилата за командироване. Това е могло значително да намали тежестта за много предприятия в нерисковите сектори, но само 11 държави членки са възнамерявали да обмислят такъв целенасочен подход<sup>42</sup>. Някои от посетените държави членки са счели, че освобождаванията биха довели до значителна загуба на информация за контрола и ефективност на проверките.

---

<sup>40</sup> Вж. също така [Специален доклад 10/2024](#) на ЕСП относно признаването на професионалните квалификации в ЕС.

<sup>41</sup> [SWD\(2025\) 217](#), стр. 52.

<sup>42</sup> [Single Market Enforcement Taskforce report 2023-2024](#), Европейска комисия, стр. 13.

## Каре 8

### Проект на РГПЕП относно командироването на работници

Работната група е установила осем най-добри практики, прилагани от държавите членки, които биха могли да намалят административната тежест, налагана на предприятията при командироването на работници в други държави членки. Примерите включват:

- изискване на предварителна декларация само в области, които са изложени на значителен риск от неспазване на правилата за командироване, или за командировки, надвишаващи определена продължителност;
- даване на възможност на доставчиците на услуги да представят предварителната декларация до края на първия работен ден;
- изискване само на документи от ключово значение, като например трудови договори, фишове за заплати и графици за отработени часове, и предоставяне на разумен срок на доставчиците на услуги за представяне на документи при поискване;
- предоставяне на възможност на доставчиците на услуги да подават документи на всеки език на ЕС и осигуряване на по-голяма гъвкавост по отношение на достъпността на лицата за контакт в случай на проверки от страна на органите.

**93** Като цяло основните инструменти, използвани от Комисията и държавите членки за улесняване на трансграничните услуги, са били неефективни поради следното:

- не всички ЕЗК отговарят на изискванията, определени в Директивата за услугите и каталога с добри практики от 2024 г., и което е по-важно, когато такава информация е налична, техните услуги се използват само спорадично, следователно те все още не изпълняват своята роля, както е предвидено в Директивата за услугите;
- SOLVIT получава само малък брой случаи, свързани с услуги;
- РГПЕП е постигнала ограничени осезаеми резултати по отношение на услугите.

## Разходите, ползите и потенциалното въздействие на по-нататъшното интегриране на пазара на услуги все още не са оценени в достатъчна степен

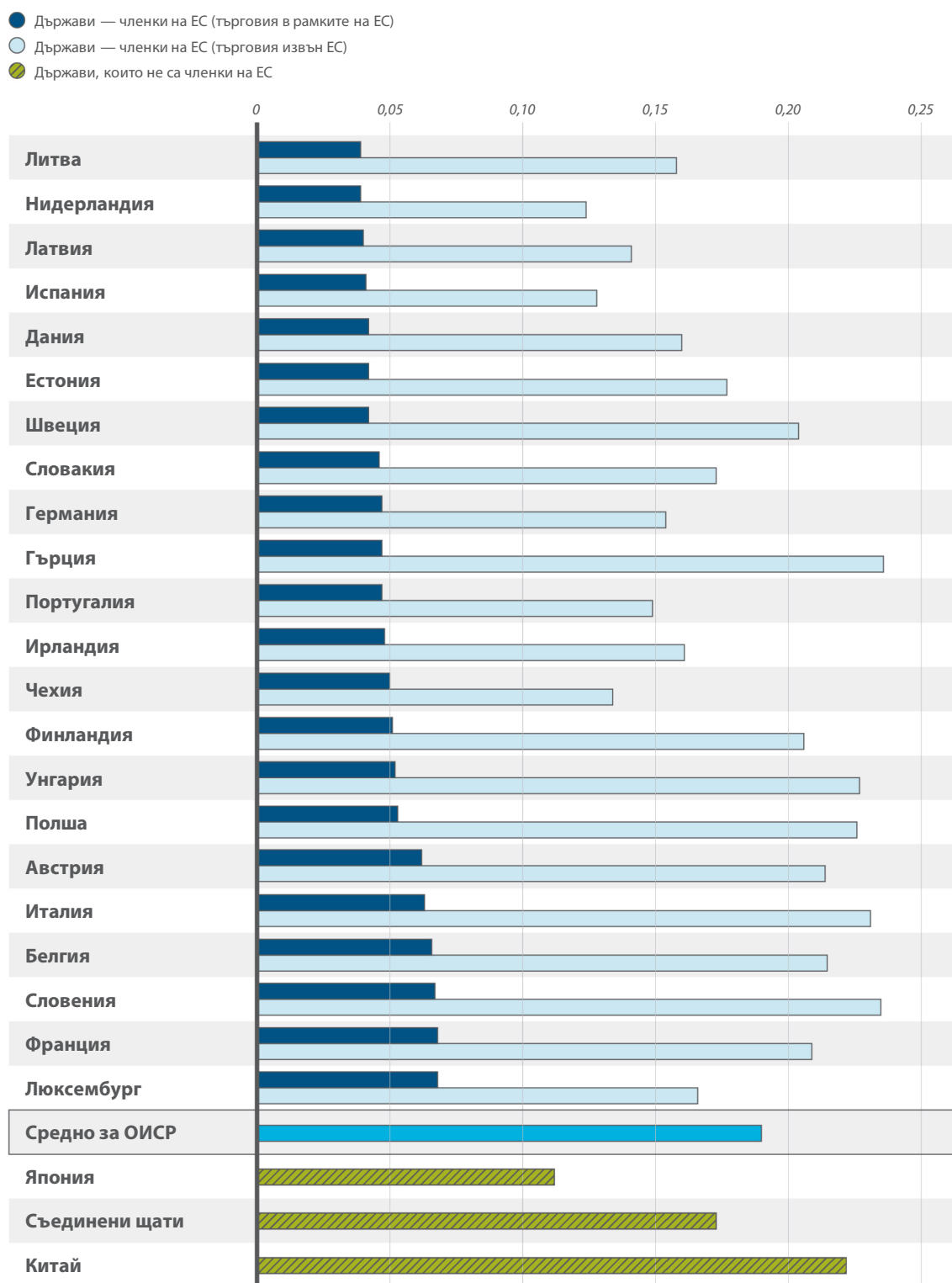
### Единният пазар на услуги в ЕС е сравнително интегриран, но остават много пречки

- 94** ЕСП провери информацията относно степента на интеграция на единния пазар на услуги от други източници. Пример за това е [Индексът за рестриктивност на търговията с услуги \(STRI\)](#) на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСП). STRI не измерва икономическата интеграция, но предоставя информация относно регулаторните пречки, които засягат търговията в 22 ключови сектора на услугите в 51 държави. Индексът включва ограничения върху навлизането на чуждестранни доставчици на услуги, пречки пред конкуренцията, като например присъствието на държавни предприятия с преференциално третиране, регулаторна прозрачност, ограничения върху движението на хора, например командироването на работници, и други дискриминационни мерки<sup>43</sup>. Включените сектори не съответстват напълно на секторите, обхванати от Директивата за услугите.
- 95** Индексът STRI показва, че ограниченията на услугите в рамките на ЕС са значително по-малки от средните за ОИСП или от пречките пред търговията с услуги с държави извън ЕС. Според този индекс на ОИСП пречките, ограничаващи услугите в държавите членки, са относително ограничени на единния пазар на ЕС на агрегирано равнище в наблюдаваните сектори и са значително по-малки, отколкото при търговията с услуги с държави извън ЕС или в сравнение с пречките, създадени от други важни икономии за чуждестранните доставчици на услуги.
- 96** Индексът STRI показва, че пречките могат да се различават значително в отделните държави членки и сектори и да се променят с течение на времето, например когато дадена държава членка създава нови пречки пред услугите ([фигура 8](#)).

---

<sup>43</sup> Geloso Grosso, M. et al. (23 януари 2015 г.), [“Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology”](#), OECD Trade Policy Papers, No. 177, OECD Publishing, Париж.

**Фигура 8 | Индекс на ОИСП за рестриktivност на търговията с услуги (2024 г.)\***



Забележка: „Нула“ означава липса на ограничение, а „едно“ — най-рестриktivна регулаторна среда.

\* Няма данни за България, Хърватия, Кипър и Малта.

Източник: ЕСП, въз основа на базата данни на ОИСП за индекса STRI, както и на собствени изчисления.

**97** Други източници обаче показват, че все още съществуват значителни ползи за единния пазар на услуги, които биха могли да бъдат реализирани, ако съществуващите пречки за услугите бъдат премахнати. Например през 2022 г. Комисията е направила оценка на икономическото въздействие от изпълнението на Директивата за услугите и на премахването на пречките в сектора на услугите в ЕС в периода 2006—2017 г.<sup>44</sup> Проучването е имало за цел да остойности степента на рестриктивност на пазарите на услуги в ЕС и в него е направен опит да се остойности макроикономическото въздействие на реформите, проведени до 2017 г. В проучването е посочено, че по-нататъшните регулаторни реформи в сектора на услугите биха могли да представляват значителен стимул за устойчивостта на единния пазар и жизненоважен принос за БВП на ЕС. Това е подкрепено от други анализи, които показват устойчивостта на пречките или предвиждат подобни ползи за конкурентоспособността и икономическия растеж<sup>45</sup>.

## Ключовите показатели за изпълнение на Комисията за единния пазар не предоставят достатъчно информация относно услугите

**98** Комисията наблюдава ключови показатели за изпълнение (КПИ) за единния пазар чрез [Информационното табло за единния пазар и конкурентоспособността](#) и докладва за тях в своите годишни доклади за единния пазар и конкурентоспособността. КПИ са насочени към области като пазарна интеграция, налагане на правилата, условия за стопанска дейност и конкурентоспособност, за да се установят предизвикателства, като например регулаторна тежест и разпокъсаност. Специфични КПИ обхващат пропуски в транспонирането и съответствието (колко добре се прилагат правилата), интегрирането на търговията на стоки и услуги, достъпа до обществени поръчки и услуги, както и икономическата устойчивост и цифровия преход. ЕСП разгледа и оцени КПИ на Комисията от гледна точка на пригодността им за мониторинг на интеграцията на единния пазар на услуги и за показване на въздействието на законодателството на ЕС за улесняване на трансграничните услуги.

---

<sup>44</sup> Бележка под линия <sup>6</sup>.

<sup>45</sup> Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*; Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-single market survey on barriers 2024*; Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., *Building a stronger Single Market: Potential for deeper integration of the services sector within the EU, 2024 г.*

- 99** С Информационното табло за единния пазар и конкурентоспособността се предоставя широк спектър от показатели, отразяващи състоянието на единния пазар. Най-значимите показатели за пазарите на услуги са свързани с рестриктивността на националните пазари на услуги. Те обаче са ограничени до група свободни професии в областта на правото, архитектурата и счетоводството, както и до признаването на определени професионални квалификации и някои пощенски услуги.
- 100** Много е важно да се сравнява развитието на показателите с течение на времето, но докладването в годишните доклади за единния пазар и конкурентоспособността не е последователно и броят на КПИ се променя. Това затруднява сравнението им във времето. Докладването е съсредоточено главно върху показатели на високо равнище, като например дела в БВП на ЕС на търговията с услуги в рамките на ЕС и дела на услугите в общата добавена стойност на износа. Те обаче не отчитат предприятията, които се установяват в други държави членки, за да предоставят услуги, или секторите, които са икономически значими или силно динамични в рамките на единния пазар. Комисията не е използвала данни от индекса STRI на ОИСР, за да представя по-вярна картина на интеграцията на единния пазар на услуги, но тя също така не е разполагала със съответните данни, специфични за отделните сектори.
- 101** Друга подходяща мярка, която трябва да подлежи на мониторинг, е растежът на производителността в ЕС, който остава по-нисък и се увеличава по-бавно, отколкото в партньорските икономики<sup>46</sup>. В анализа на ЕСП обаче беше установено, че настоящата рамка от показатели обхваща търговските и регулаторните резултати, но не измерва систематично основните структурни фактори за производителността в различните отрасли или тяхната роля за създаването на квалифицирани работни места.

---

<sup>46</sup> COM(2023)168, Съобщение на Комисията „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, стр. 1.

## Комисията все още не е извършила всеобхватна оценка на разходите и ползите от интегрирането на единния пазар на услуги

- 102** Преди да представи законодателното си предложение през 2004 г., Комисията е направила оценка на въздействието на бъдещата Директива за услугите върху икономиката, социалните въпроси, околната среда и националните администрации<sup>47</sup>. В оценката са прогнозирани положителни въздействия върху търговията и инвестициите, заетостта, малките и средните предприятия, иновациите, производителността на труда и цените за потребителите. Като цяло в нея се заключава, че премахването на пречките пред вътрешния пазар на услуги би генерирало значителни ползи за ЕС по отношение на икономическия растеж и създаването на работни места.
- 103** Съгласно Директивата за услугите Комисията трябва да оценява на всеки три години как се прилага директивата, особено по отношение на недискриминационния достъп до услуги и премахването на пречките пред вътрешния пазар на услуги. Тя може да включи в доклада си предложения за изменения, ако счете това за необходимо<sup>48</sup>. В Насоките на Комисията за по-добро регулиране също така се изисква непрекъснато и систематично генериране на доказателства относно прилагането и въздействието на правото на ЕС във времето<sup>49</sup>.
- 104** ЕСП провери дали през последните години Комисията е оценила разходите и ползите от премахването на пречките пред услугите на единния пазар. Тя провери също дали Комисията е анализирала компромиса между по-голямата хармонизация на единния пазар, водеща до намалени трансакционни разходи и по-уеднаквени условия на конкуренция за предприятията, и техните разходи за приспособяване към промените, например разходите, свързани със спазването на нови правила.
- 105** Комисията е докладвала относно прилагането на Директивата за услугите, последно през 2021 г. В настоящия доклад обаче са представени основно правни прегледи на пречките и не са включени икономически оценки.

---

<sup>47</sup> SEC(2004) 21, Commission staff working paper, "Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market".

<sup>48</sup> Член 41 от Директивата за услугите.

<sup>49</sup> SWD(2021) 305.

- 106** През 2012 г., три години след крайния срок, в който държавите членки е трябвало да транспонират Директивата за услугите в националното си законодателство, Комисията е публикувала първата си оценка на икономическото въздействие на директивата<sup>50</sup>. В [специалния доклад на ЕСП от 2016 г.](#) обаче се заключава, че в това проучване са използвани данни за пречките, съществуващи преди крайния срок през 2009 г., и са прогнозирани само последиците от премахването им. Поради това в доклада се заключава, че все още няма надеждно остойностяване на икономическото въздействие поради липсата на достатъчно подробни данни за секторите, засегнати от директивата<sup>51</sup>.
- 107** От 2015 г. насам Комисията е провела няколко по-малки проучвания относно конкретни аспекти, например [въздействието на регулаторната среда върху цифровата автоматизация в професионалните услуги \(2021 г.\)](#), [използването на поведенческата икономика за оценка на стимулите за специалистите в професиите в областта на бизнес услугите \(2021 г.\)](#) и [конкуренцията и икономическите резултати от нея в избрани професии в областта на бизнес услугите в ЕС](#). Все още няма проучване, в което да се предоставя информация относно разходите за регулаторни реформи за предприятията, нито да се обяснява точно как следва да се постигне дерегулиране. В своя [Специален доклад 28/2018](#) ЕСП вече посочи, че бенефициентите често считат, че честите промени в правилата и насоките могат да доведат до объркване и несигурност и по този начин да попречат на гладкото изпълнение на програмите и целта за опростяване.
- 108** В докладите на Марио Драги и Енрико Лета (точка [05](#)) се подчертава ролята на услугите и се прогнозира значителен бъдещ растеж. В тях се признава значението на регулаторната тежест за предприятията, и по-специално за МСП, както и необходимостта от премахване на пречките пред услугите, за да се отключи пълният потенциал на единния пазар. В тях обаче не се остойностява икономическото въздействие от премахването на пречките, нито се разглеждат съответните разходи и ползи.

---

<sup>50</sup> “The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation”, [Economic Papers No 456](#), юни 2012 г., Европейска комисия, ECFIN, Product Market Reforms Unit, Брюксел, 2012 г.

<sup>51</sup> [Специален доклад 05/2016](#), точки 38 и 114.

**109** В обобщение, Комисията все още не е извършила систематична оценка на разходите и ползите от интегрирането на услугите в единния пазар или на въздействието, което настоящата регулаторна рамка и пречките са оказали досега върху растежа и заетостта.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител г-н Petri Sarvamaa — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 февруари 2026 г.

*За Европейската сметна палата*



Tony Murphy  
*Председател*

---

# Приложения

## Приложение I — Относно настоящия одит

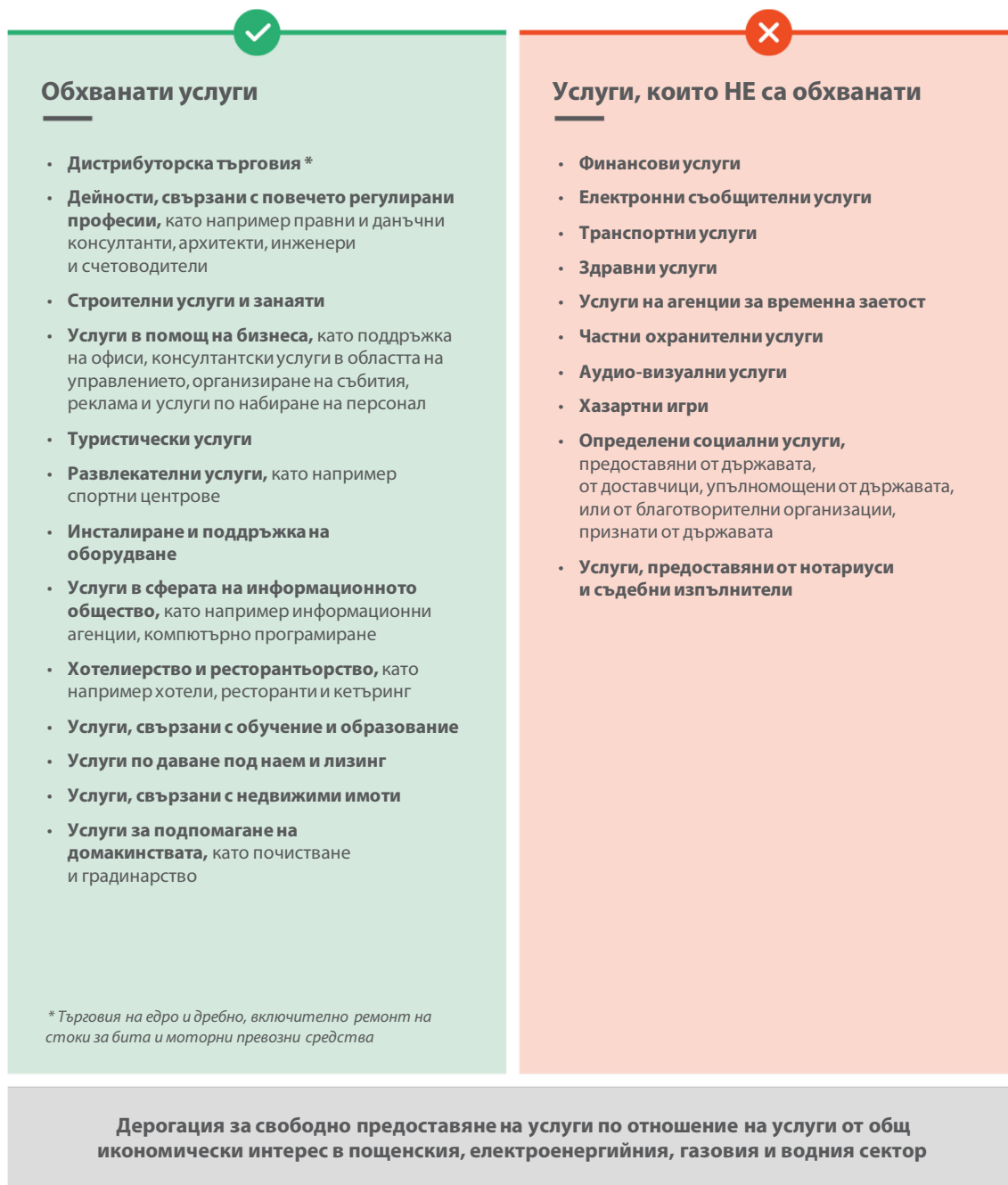
### Обхват на Директивата за услугите

- 01** Директивата за услугите е основният законодателен инструмент за премахване на най-значимите национални пречки пред търговията с услуги в ЕС. Тя обхваща почти половината от всички услуги в ЕС (изчислени като част от БВП на ЕС) (*фигура 1*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018 г.

## Фигура 1 — Обхват на Директивата за услугите



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

- 02** Други относими правила на ЕС в областта на услугите са Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници и Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации.

## Роли и отговорности

- 03** Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията и държавите членки споделят компетентности в рамките на единния пазар на ЕС. Разпределението на задачите и отговорностите между Комисията и държавите членки е показано на *фигура 2*.

### Фигура 2 — Задачи и отговорности във връзка с изпълнението и налагането на правилата на единния пазар



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Европейската комисия.

## Обхват и подход на одита

- 04** ЕСП вече разгледа изпълнението на [Директива 2006/123/ЕС](#) (Директивата за услугите) в своя специален доклад от 2016 г.<sup>2</sup> Девет години по-късно и след публикуването на специален доклад относно признаването на професионалните квалификации<sup>3</sup>, ЕСП разгледа отново въпроса, за да прецени дали Комисията е установила и отстранила ефективно пречките и дали е работила с държавите членки за премахването им.
- 05** Целта на одита на ЕСП беше да се оцени дали Комисията ефективно е премахнала пречките пред услугите, възпрепятстващи растежа и развитието в ЕС. ЕСП провери дали Комисията е:
- а) установила ясен и всеобхватен подход за укрепване на единния пазар на услуги;
  - б) наложила успешно спазването на правилата на единния пазар;
  - в) гарантирала, че инструментите за улесняване на трансграничните услуги са били ефективни; и
  - г) дали е извършила мониторинг на интегрирането на услугите в единния пазар и оценила свързаните с него разходи и ползи, както и въздействието на Директивата за услугите в основните икономически сектори.
- 06** Одитът обхваща периода 2015—2025 г., като основният акцент беше поставен върху действията, предприети от Комисията от 2020 г. насам. ЕСП не провери дали държавите членки са приложили правилно Директивата за услугите. ЕСП обаче анализира националните пречки и техните първопричини. [Методологията за одит на ЕСП](#) е в съответствие с международните стандарти за одит, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(INTOSAI\)](#).
- 07** ЕСП анализира работата и документацията на Комисията, като разгледа извадка от 30 пречки, класифицирани от Комисията като „много ограничителни“ в извършеното от нея картографиране и оценка на пречките от 2021 г., както и извадка от 30 жалби и други случаи, избрани от базата данни на Комисията (THEMIS). ЕСП подбра извадките въз основа на тяхното значение за единния пазар на услуги.

---

<sup>2</sup> Специален доклад 5/2016 на ЕСП.

<sup>3</sup> Специален доклад 10/2024 на ЕСП.

- 08** ЕСП проведе събеседвания с представители на националните администрации и бизнес организации от извадка от шест държави членки: Германия, Естония, Франция, Италия, Литва и Унгария. ЕСП избра тези държави членки въз основа на наличната информация относно степента на регулаторна рестриктивност (горна и долна граница), значението на сектора на услугите за националните икономики и географското разпределение.
- 09** За да допълни горепосочените източници на информация, ЕСП проведе анкета сред единните звена за контакт (ЕЗК) в 27-те държави членки (вж. извадката в [приложение IV](#) и резултатите в [приложение V](#)). Чрез инструмента EU Survey бяха проучени общо 8 175 ЕЗК (от които 7 886 от Италия и 186 от Германия). Всички централни ЕЗК (16) отговориха на анкетата на ЕСП; в държавите членки с децентрализиран подход процентът на отговорилите варираше от 1,3 % за Италия до 55,6 % за Австрия.
- 10** В извършената от ЕСП работа относно показателите за изпълнението и нейния преглед на анализа на Комисията на разходите и ползите от интегрирането на единния пазар на услуги ЕСП беше подкрепена от външен експерт.

## Приложение II — Действия в рамките на стратегията на Комисията от 2025 г.

### Легенда:

**Връзка с услуги (У):** ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | **Връзка със законодателството (З):** ● Законодателни ● Незаконодателни | **Отговарящи за действието (О):** ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
<b>Глава 1. Премахване на пречките: Удвояване на усилията по отношение на „ужасните десет“</b>			
1 Приемане на сборни пакети от мерки за опростяване с цел намаляване на ненужната тежест за гарантиране на ефективното изпълнение на целите на политиката, като например сборния пакет от мерки в областта на цифровите технологии, насочен към рационализиране и опростяване на определени елементи от достиженията на правото на ЕС в областта на цифровите технологии, и сборния пакет от мерки, целящ да улесни спазването на задълженията за разширена отговорност на производителя (в процес на изпълнение)	●	●	●
2 Проверки на конкурентоспособността по време на етапа на оценка на въздействието за гарантиране на съгласуваността на единния пазар и по-нататъшни иновации (в процес на изпълнение);	●	●	●
3 Преглед на националните и европейските агенции в областта на единния пазар с оглед на ефективното прилагане на правото (първо тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
4 Преразглеждане на рамката за обществените поръчки с цел централизиране и рационализиране на нейните разпокъсани и сложни разпоредби и с цел интегриране на прилагането при обществените поръчки в ЕС на критерии за устойчивост, издръжливост, социални критерии, а при някои технологии и стратегически сектори — критерии за европейска преференция, като същевременно се гарантират конкурентни тръжни процедури (2026 г.)	●	●	●
5 В координация с преразглеждането на рамката за обществените поръчки — преразглеждане на Директивата относно обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността с цел опростяване и хармонизиране на правилата и процедурите за обществени поръчки в областта на отбраната и за отчитане на евентуална европейска преференция (2026 г.)	●	●	●
6 Свикване на първа среща на шерпите за единния пазар на високо равнище (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
7 Организиране на първа годишна политическа среща на високо равнище на РГПЕП (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
8 Предложение за Акт за предотвратяване на пречките пред единния пазар (трето тримесечие на 2027 г., ако е необходимо, въз основа на оценката на функционирането на съществуващите превантивни инструменти)	●	●	●

Легенда:

Връзка с услуги (У): ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | Връзка със законодателството (З): ● Законодателни ● Незаконодателни | Отговарящи за действието (О): ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
9 Установяване на общи правила за улесняване на цифровизацията на предприятията и техните операции в рамките на единния пазар (Законодателно предложение относно „28-ия режим“ — първо тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
10 Преразглеждане на препоръката на Комисията относно прехвърлянето на предприятия (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
11 Проучване на законодателството на ЕС за справяне с пречките пред мобилността на работниците	●	●	●
12 Ускоряване и повишаване на ефикасността на процедурите за признаване на професионалните квалификации чрез по-широко използване на цифрови инструменти (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
13 Улесняване на признаването на професионални квалификации чрез разширяване на схемите за автоматично признаване, например чрез общи рамки за обучение (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
14 Проучване на законодателството на ЕС за установяване на общи правила за признаването и валидирането на квалификации и умения на граждани на трети държави (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
15 Предоставяне на възможност на Комисията да установява общи спецификации, когато това е необходимо (предложение за сборен пакет от мерки, прието заедно със стратегията)	●	●	●
16 Преразглеждане на Регламента за стандартизацията (законодателно предложение — второ тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
17 Хармонизиране на правилата за етикетиране чрез секторно законодателство и улесняване на внедряването на решения за цифрово етикетиране чрез цифровия паспорт на продуктите (ЦПП) (постепенно въвеждане на ЦПП, в т.ч. евентуално включване чрез прегледа на новата законодателна рамка през второто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
18 Премахване от схемите за РОП на неоправданите изисквания за упълномощен представител и намаляване на задълженията за отчитане, включително чрез ограничаването им до годишна честота (предложение за сборен пакет от мерки, четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
19 Справяне със създадената от разнородните национални схеми за РОП разпокъсаност чрез по-нататъшна хармонизация, опростяване и цифровизация, включително чрез цифрово обслужване на едно гише за информация, регистрация и докладване (като част от законодателното предложение за Акта за кръговата икономика — четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●

Легенда:

Връзка с услуги (У): ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | Връзка със законодателството (З): ● Законодателни ● Незаконодателни | Отговарящи за действието (О): ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
20 Реформиране на критериите за прекратяване на статута на отпадък и за страничен продукт и предоставяне на по-хармонизирана, линейна рамка на единния пазар за достигане на статута на отпадък и на страничен продукт. Улесняване на приемането на критерии за прекратяване на статута на отпадък в целия ЕС и осигуряване на възможност за приемане на такива критерии за приоритетни отпадъчни суровини. Улесняване на трансграничните превози на отпадъчни суровини за рециклиране (като част от законодателното предложение за Акта за кръговата икономика — четвърто тримесечие на 2026 г.).	●	●	●
21 Предприемане на ефективни действия за повишаване на съответствието на продуктите чрез използване на полезни взаимодействия между капацитета на ЕС и този на националните митнически и пазарни органи и евентуално създаване на орган на ЕС за надзор на пазара (от третото тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
22 Модернизиране на законодателната рамка за продуктите, за да се използва цифровизацията, да се насърчи кръговостта и да се засилят гаранциите (преглед на новата законодателна рамка — евентуално законодателно предложение, второ тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
23 Предприемане на инициатива за улесняване на предоставянето на общоевропейски услуги от доставчици, получили разрешение или сертифицирани в една държава членка въз основа на правото на ЕС, включваща евентуално хармонизиране на схемите за получаване на разрешение и сертифициране (второ тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
24 Разработване на правни насоки и препоръки към държавите членки за осигуряване на яснота относно правото за временно предоставяне на трансгранични услуги (второ тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
25 Продължаване на подкрепата за съзаконодателите за приключване на преговорите по: преразглеждането на регламенти (ЕО) № 883/2004 и (ЕО) №987/2009 за координация на системите за социална сигурност; предложението за публичен интерфейс за деклариране на командироването на работници (COM 2024/531).	●	●	●
26 Стартиране на пакет за справедлива трудова мобилност (2026 г.), включително, наред с друго: В резултат на текущи пилотни дейности — предложение за Европейски паспорт за социална сигурност; предложение за подобряване на дейността на Европейски орган по труда (ЕОТ), включително преразглеждане на мандата му; обмисляне на мерки за улесняване на временното предоставяне на услуги през граница, като същевременно за защитават правата на работниците.	●	●	●
27 Разработване на инструменти за действие срещу неоправдани териториални ограничения на доставките, за да се обхванат ситуации извън предвидените в конкурентното право, като например едностранни практики на големи производители (предложение — четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
<b>Глава 2. Стимулиране на европейските пазари на услуги</b>			
28 Предложение за Акт за строителните услуги с цел намаляване на пречките пред трансграничния достъп до пазара на строителни и монтажни услуги (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●

Легенда:

Връзка с услуги (У): ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | Връзка със законодателството (З): ● Законодателни ● Незаконодателни | Отговарящи за действието (О): ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
29 Работа с държавите членки за опростяване на процедурите за издаване на разрешения и планиране с цел увеличаване на предлагането на жилища в контекста на европейския план за жилища на достъпни цени и европейската стратегия за жилищно строителство (първо тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
30 Предприемане на инициатива за улесняване на трансграничното предоставяне на свързани с промишлеността услуги, като например услуги по монтаж, техническо обслужване и ремонт (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
31 Издаване на насоки и препоръки за държавите членки за освобождаване на регулираните бизнес услуги от излишното регламентиране, възпрепятстващо инвестициите и търговията (първо тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
32 Разработване на насоки за държавите членки относно пропорционалността на техните разпоредби в областта на търговията на дребно (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
33 Предлагане на нов законодателен акт на ЕС за доставките, който да замени Директивата за пощенските услуги и Регламента за трансгранична доставка на колетни пратки (законодателно предложение за четвъртото тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
34 Предложение за законодателен акт за цифровите мрежи с цел опростяване на правната рамка и насърчаване на изграждането на единен пазар на електронни съобщителни услуги (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
35 Предприемане на инициатива за единна система за цифрова резервация и продажба на билети за железопътния транспорт (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
36 Предприемане на инициатива за мобилност за пътници и стоки без документи на хартиен носител (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
37 Предприемане на инициатива за мобилност за пътници и стоки без документи на хартиен носител (трето тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
38 Осигуряване на хармонизирано изпълнение и прилагане на съществуващата хоризонтална правна рамка (Директива за услугите в ЕС) (в процес на изпълнение)	●	●	●
<b>Глава 3. МСП на единния пазар</b>			
39 Предоставяне на инструмент за идентификация на МСП, основан на лична декларация, достъпен на всички езици на ЕС, за да се улесни доказването на статуса на МСП, когато е уместно (заедно със стратегията за единния пазар)	●	●	●

Легенда:

Връзка с услуги (У): ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | Връзка със законодателството (З): ● Законодателни ● Незаконодателни | Отговарящи за действието (О): ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
40 Укрепване на мрежата от национални представители на МСП, включително с цел поощряване на доброволното приемане на мерки, насърчаващи трансграничната търговия на МСП, и принос към програмата за намаляване на административната тежест (трето тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
41 Публикуване на примери за най-добри практики за разпоредби, благоприятни за МСП, които могат да бъдат систематично разглеждани за включване в проекти на законодателни актове и при преговори (трето тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
42 Приемане на определение за малко дружество със средна пазарна капитализация и на сборен пакет от мерки за МДСПК (заедно със стратегията за единния пазар)	●	●	●
43 Удължаване на срока на действие на съществуващия фонд за МСП, изпълняван от Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост, за 2026 г. и евентуално за 2027 г. (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
44 Приемане на препоръка на Комисията за доброволен стандарт за МСП за управление на исканията за информация във връзка с устойчивостта, отправяни към МСП от участници в тяхната верига за създаване на стойност и от финансовите им партньори (трето тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
45 Разработване на доброволен рационализиран подход, който да помогне на МСП да демонстрират усилията си за устойчивост и да подобрят достъпа си до устойчиво финансиране, включително чрез оценка на необходимостта от изменение на Делегирания акт за оповестяването по таксономията, за да могат финансовите институции да отразяват по-добре дейностите си по финансиране на тези МСП (първо тримесечие на 2026 г./второ тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
<b>Глава 4. Цифровизиране на единния пазар</b>			
46 Въвеждане на европейския бизнес портфейл за лесно и цифровизирано извършване на стопанска дейност в ЕС (законодателно предложение — четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
47 Въвеждане на европейските портфейли за цифрова самоличност във всички държави членки като безопасно, надеждно и частно средство за цифрова идентификация за всички в Европа (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
48 Преразглеждане на Регламента за IMI с цел рационализиране на процедурата за разширяване на IMI, така че да бъдат обхванати нови области (законодателно предложение — четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
49 Цифровизиране на декларациите за съответствие и на някои други документи за продукта (предложения за сборен пакет от мерки заедно със стратегията)	●	●	●

Легенда:

Връзка с услуги (У): ● Действия, свързани с услуги ● Действия, които не са свързани с услуги ● Действия, свързани и с двете (услуги и стоки) | Връзка със законодателството (З): ● Законодателни ● Незаконодателни | Отговарящи за действието (О): ● Комисията ● Комисията и държавите членки

Описание на действието	У	З	О
50 Изменения на законодателството на ЕС с цел разширяване на използването на ЦПП като цифров контейнер за информация, свързана с продуктите (част от преразглеждането на НЗР, второ тримесечие на 2026 г.) и осигуряване на техническото му въвеждане	●	●	●
51 Въвеждане на разпоредби за цифровизация в преразгледаната правна рамка за стандартизацията и обществените поръчки (второ тримесечие на 2026 г. и четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
52 Преразглеждане на достиженията на правото на ЕС в областта на електронното фактуриране при обществените поръчки, с което съществуващата директива се превръща в регламент и стандартът на ЕС за електронно фактуриране става задължителен за обществените поръчки (четвърто тримесечие на 2026 г.)	●	●	●
<b>Глава 5. Налагане на спазването на правилата на единния пазар</b>			
53 Укрепване на националните центрове за СОЛВИТ, както и на цялата мрежа, с цел по-ефективно решаване на проблеми и по-добра подкрепа на икономическите аргументи (четвърто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
54 Систематични последващи действия от страна на Комисията и на държавите членки по структурните проблеми, установени от СОЛВИТ, и по пречките, при които усилията на РГПЕП не са довели до успех (считано от второто тримесечие на 2025 г.)	●	●	●
55 Представяне на първата годишна програма за правоприлагане в областта на единния пазар (първо тримесечие на 2026 г., което ще бъде свързано с публикуването на годишния доклад за единния пазар и конкурентоспособността).	●	●	●

*Забележка:* Ориентировъчният срок за изпълнение на всяко действие е посочен в скоби.

## Приложение III — Реформи, свързани с услугите, включени в националните планове за възстановяване и устойчивост

Държава членка	Мярка	Година на приключване	Описание
Испания	Влизане в сила на Закона за изменение на Закон 34/2006 относно достъпа до професиите на адвокатите и процесуалните представители	2021 г.	Реформа на настоящата система с минимални хонорари към система с максимални хонорари и ново задължение за адвокатите и процесуалните представители да представят предварително разходите за съветвания клиент Допускане на мултидисциплинарни дейности, свързани с професиите „адвокат“ и „процесуален представител“, в рамките на едно и също юридическо лице и единен достъп до професиите „адвокат“ и „процесуален представител“.
	Влизане в сила на Закона за регулирането на някои професии в областта на спорта	2023 г.	Приемане на Закона за регулирането на някои професии в областта на спорта с цел справяне с предизвикателствата, произтичащи от регулаторната разнородност, и надлежно отчитане на принципите на необходимост и пропорционалност.
Хърватия	Опростяване на най-малко 50 регулаторни изисквания за професионалните услуги	2024 г.	Изпълнение на втория и третия план за действие за либерализирането на пазарите на услуги, като например разходите за регистрация и членство в професионални камари, разрешаването на проблема с разпокъсаните изключителни права в отделните професии и полагането на професионални изпити (например за архитектите и инженерите) или премахването на ограниченията за данъчните консултанти по отношение на собствеността и управленските дялове или правата на глас
Италия	Влизане в сила на Годишния закон за конкуренцията за 2025 г.	2025 г.	Опростяване на изискванията за учредяване и регистрация на професионални дружества в регулирани професии
	Регламентиране на професията „екскурзовод“	2024 г.	Реформата имаше за цел да се опрости разпокъсаното законодателство и да създаде единна професионална квалификация и единни стандарти на национално равнище, без да се създава нова регулирана професия.
	Създаване на възможност за реформа на университетските степени	2021 г.	Реформиране на групите университетски степени, като се въвежда по-висока степен на гъвкавост, за да се отговори на променящото се търсене на умения на пазара на труда, и се ускори достъпът до професии, с цел да се отговори по-добре на търсенето на технически компетентности на пазара на труда
Унгария	Опростяване на данъчната система чрез намаляване на броя на данъците	2023 г.	Постепенно премахване на временните данъчни мерки Разпоредби в законодателството, указващи изтичане срока на действие на временните данъчни мерки
Австрия	Изменение на Закона за случайния превоз (Gelegenheitsverkehrsgesetz)	2021 г.	Премахване на обвързващата тарифа за случаен превоз (задължение за наличие на таксиметрови апарати)
Португалия	Влизане в сила на Закона за регулираните професии	2022 г.	Разделяне на функциите по регулиране и представителство в професионалните сдружения, намаляване на списъка на запазените дейности (само с цел защита на конституционния интерес) и ограничения на собствеността и управлението на дружествата за бизнесуслуги
Словакия	Опростяване на признаването на образователните и професионалните квалификации	2022 г.	Опростяване на признаването на удостоверения за образователни и професионални квалификации

## Приложение IV — Анкета сред ЕЗК относно Директивата за услугите

Извадка от въпросника:

№	Въпрос(и)/Отговор(и)
<b>Съответствие с Директивата за услугите</b>	
4	<p>Могат ли доставчиците на услуги да изпълнят всички административни процедури, необходими за трансграничната им дейност, чрез ЕЗК във Вашата държава?</p> <p><input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не</p>
4.1	<p>Ако отговорът е „Да“, могат ли доставчиците на услуги да извършват всички формалности по електронен път?</p> <p><input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не</p>
5	<p>Нашето ЕЗК...</p> <p><i>(възможен е повече от един отговор)</i></p> <p><input type="checkbox"/> предоставя информация на доставчиците на услуги относно изискванията, приложими в нашата държава.</p> <p><input type="checkbox"/> осигурява информация за контакт с компетентните органи, вкл. данни за контакт с органите, които отговарят за упражняването на дейности по предоставяне на услуги.</p> <p><input type="checkbox"/> предоставя насоки относно условията за достъп до публични регистри и бази данни за доставчици и услуги.</p> <p><input type="checkbox"/> информира доставчиците на услуги относно средствата за защита в случай на спор между компетентните органи и доставчика или получателя на услуги, или между доставчик и получател, или между доставчиците на услуги.</p> <p><input type="checkbox"/> предоставя информация за контакт със сдружения или организации, различни от компетентните органи, от които доставчиците или получателите на услуги могат да получат практическа помощ.</p>
<b>Изпълнение на добри практики и препоръки</b>	
6	<p>На кои официални езици на ЕС ЕЗК предоставя информация във Вашата държава?</p> <p><i>(възможен е повече от един отговор)</i></p> <p><input type="checkbox"/> на официалния(те) език(ци) в държавата членка</p> <p><input type="checkbox"/> на английски език</p> <p><input type="checkbox"/> на други официални езици на ЕС</p>

8	Предоставяте ли на уебсайта на Вашето ЕЗК разяснения във връзка с приложимите правила и процедури относно:	
	предоставянето на трансгранични услуги от временен или еднократен характер	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	необходимостта доставчиците на услуги да бъдат установени във Вашата държава	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
10	Предоставя ли се следната информация на уебсайта на Вашето ЕЗК?	
	Информация относно възможните правно-организационни форми и свързаните с тях изисквания	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	Информация относно това кои икономически дейности изискват лицензи или разрешения, вкл. за предоставяне на услуги от временен или еднократен характер	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	Информация относно регулираните професии и необходимите професионални квалификации	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	Информация относно приложимото корпоративно данъчно облагане, данък върху доходите на физическите лица, данък върху добавената стойност, данъци, специфични за дадени дейности, и съответните административни изисквания	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	Разяснения на специфична правна и административна терминология	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
	Разяснения относно приложимите правила във връзка с работните заплати, трудовото право, системите за социална сигурност и конкретните изисквания, приложими при командироването на работници съгласно Директива 96/71/ЕО, които доставчиците на услуги следва да изпълняват	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не

<b>Други</b>	
11	<p>Приблизително колко искания за предоставяне на информация/подкрепа получава ЕЗК годишно от предприятия, установени в друга държава членка, във връзка с дейности, попадащи в обхвата на Директивата за услугите?</p> <p><input type="checkbox"/> 0—10</p> <p><input type="checkbox"/> Над 10, но по-малко от 50</p> <p><input type="checkbox"/> 50 или повече</p> <p><input type="checkbox"/> Не разполагаме с такава информация.</p>
14	<p>Могат ли доставчиците на услуги от други държави членки да извършат процедурите онлайн, като използват средства за електронна идентификация, издадени в тяхната държава?</p> <p><input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не</p>
15	<p>Може ли ЕЗК във Вашата държава да бъде достигнато чрез Европейската единна цифрова платформа?</p> <p><input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не</p>

## Приложение V — Резултати от анкетата сред ЕЗК

Ц Държава членка с централизирано ЕЗК ● Да

ДЦ Държава членка с децентрализиран ЕЗК ○ Не

Държава членка	ЕЗК (по вид)	Отговори (бр.)	Спазване на Директивата за услугите	Изпълнение на препоръките за добри практики	Достъп до единната цифрова платформа	Приемане на електронна лична карта
Белгия	ДЦ	2	2	2	1	2
България	Ц	Да				
Чехия	ДЦ	4	2	4	3	3
Дания	Ц	Да				
Германия	ДЦ	31	29	28	8	24
Естония	Ц	Да				
Ирландия	Ц	Да				
Гърция	Ц	Да				
Испания	ДЦ	1				
Франция	Ц	Да				
Хърватия	Ц	Да				
Италия	ДЦ	104	94	104	33	16
Кипър	Ц	Да				
Латвия	ДЦ	1				
Литва	Ц	Да				
Люксембург	Ц	Да				
Унгария	Ц	Да				
Малта	Ц	Да				
Нидерландия	ДЦ	1				
Австрия	ДЦ	5	1			1
Полша	Ц	Да				
Португалия	ДЦ	1				
Румъния	Ц	Да				
Словения	ДЦ	1				
Словакия	ДЦ	4	3	4		3
Финландия	Ц	Да				
Швеция	Ц	Да				

Счита се, че ЕЗК не са в пълно съответствие с Директивата за услугите, ако отговорът на въпрос 4 и/или 4.1 е „не“ и/или не са били предоставени всички услуги, посочени във въпрос 5. Счита се, че ЕЗК не са изпълнили изцяло добрите практики и препоръки, ако не е поставена отметка на „английски“ език (въпрос 6) и/или ако отговорът на въпроси 8 и 10 е „не“. Вж. [приложение IV](#) за повече подробности по въпросите. За държавите членки (ДЧ) с децентрализиран (ДЦ) единни звена за контакт цифрите показват неизпълняващите или неотговарящите на изискванията/недаващите достъп/неприемащите ЕЗК.

## Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
IMI	Информационна система за вътрешния пазар
STRI	Индекс за рестриктивност на търговията с услуги
БВП	Брутен вътрешен продукт
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕЗК	Единно звено за контакт
ЕИП	Европейско икономическо пространство
КПИ	Ключов показател за изпълнение
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МСП	Малки и средни предприятия
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПВУ:	Национален план за възстановяване и устойчивост
РГПЕП	Работна група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар
СДП	Специфична за всяка държава препоръка

## Речник на термините

Термин	Определение/Обяснение
<b>Диалог в EU Pilot</b>	Механизъм за действие при потенциално неспазване на правото на ЕС чрез неформален диалог между Комисията и съответната държава членка.
<b>Европейски семестър</b>	Годишен цикъл, който предоставя рамка за координация на икономическите политики на държавите — членки на ЕС, и за мониторинг на напредъка.
<b>Командирован работник</b>	Лице, изпратено от работодателя си да работи временно в държава членка, различна от тази, в която той обичайно работи.
<b>Механизъм за възстановяване и устойчивост</b>	Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването, както и за посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещи екологични и цифрови промени.
<b>Производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка</b>	Процедура от няколко етапа за предприемане на действия от страна на Европейската комисия срещу която и да е държава — членка на ЕС, която не спазва своите задължения, произтичащи от правото на ЕС.
<b>СОЛВИТ</b>	Неформална онлайн мрежа от национални органи, която помага за намирането на извънсъдебни решения в случаите, когато потребителите или предприятията считат, че правилата на ЕС за единния пазар са били приложени неправилно.
<b>Специфични за всяка държава препоръки</b>	Годишни насоки, които Комисията издава на отделните държави членки в рамките на европейския семестър относно техните макроикономически, бюджетни и структурни политики.

## Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-13>

## График

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-13>

## Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Petri Sarvamaa — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Hans Lindblad със съдействието на Kristina Maksinen — ръководител на неговия кабинет, и Johanna Modigsson — аташе в кабинета; John Sweeney — главен ръководител; Sven Kölling — ръководител на задача; Радостина Симеонова, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas и Zsuzsanna Csàk — одитори; Carlotta Gisonni — стажант. Dunja Weibel предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson, John Sweeney.

# АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

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

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

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

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

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

Снимка на корицата: © Европейски съюз, източник: ЕСП. Изображение, генерирано с ИИ.

Фигури 1 и 2 — икони: Тези фигури са създадени с ресурси от [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Всички права са запазени.

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

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

## Използване на логото на ЕСП

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

HTML	ISBN 978-92-849-7151-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/4684918	QJ-01-26-015-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7152-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/1097678	QJ-01-26-015-BG-N

## ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 13/2026](#) „Единен пазар на услуги — действията на Комисията за премахване на пречките пред трансграничните услуги все още са недостатъчни“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Предприятията все още се сблъскват със значителни пречки при предоставянето на услуги в друга държава — членка на ЕС. С акцент върху Директивата за услугите на ЕС одитът разгледа дали Комисията ефективно премахва пречките пред трансграничните услуги, които възпрепятстват икономическия растеж и развитие в ЕС. Европейската сметна палата констатира, че действията на Комисията в тази област остават недостатъчни.

Тя препоръчва Комисията да разработи по-ясна и по-амбициозна стратегия за единния пазар на услуги, да използва по-активно европейския семестър и да мотивира по-успешно държавите членки за осъществяването на необходимите реформи. Комисията следва още да прецизира законодателството, да насочи производствата за неизпълнение на задължения към случаите със значително въздействие, да засили инструментите за улесняване на трансграничните услуги и да наблюдава и оценява напредъка в завършването на единния пазар за услуги.

*Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.*



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Социални медии: @EUauditors