

Bendroji paslaugų rinka

Komisijos veiksmai, kuriais siekiama pašalinti tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis, vis dar nepakankami



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

Dalis

01–24 | **Pagrindiniai aspektai** 01

01–07 | Kodėl ši sritis svarbi

08–24 | Ką nustatėme ir rekomenduojame

25–109 | **Mūsų pastabos išsamiau** 02

25–54 | Komisijos veiksams, kuriais siekiama pašalinti kliūtis paslaugoms bendrojoje rinkoje, trūko aiškių tikslų ir strateginio užmojo

25–32 | Iki 2025 m. Komisija nesiėmė tinkamų veiksmų, kad pašalintų didžiausias tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis

33–43 | Komisijos 2025 m. bendrosios rinkos strategijoje daugiausia dėmesio skiriama paslaugoms, tačiau joje trūksta aiškių tikslų ir plataus užmojo veiksmų

44–49 | Naujausiomis konkrečiai šaliai skirtomis rekomendacijomis valstybės narės nebuvo skatinamos iš esmės reformuoti paslaugų sektorių reglamentavimo

50–54 | Labai nedaug valstybių narių pasinaudojo Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone paslaugų sektoriams reformuoti

55–80 | Komisija, užtikrindama bendrosios rinkos taisyklių taikymą paslaugoms, susidūrė su dideliais sunkumais

56–58 | Bendrosios rinkos taisyklėse vartojami terminai ne visada buvo aiškūs

59–61 | Kai kurios valstybės narės vėlavo įgyvendinti Paslaugų direktyvą

62–68 | Esama reikšmingų spragų, susijusių su pranešimu Komisijai apie naujas kliūtis, todėl jis yra iš esmės neveiksmingas

69–74 | Komisijos vykdomas su paslaugomis susijusių skundų nagrinėjimas turėjo trūkumų

75–80 | Komisijai pateiktų skundų baigimas nagrinėti kartais trukdavo ilgai, o mažosios įmonės atsidurdavo nepalankioje padėtyje

- 81–93 | Priemonės, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos teikti tarpvalstybines paslaugas, buvo iš esmės neveiksmingos**
- 83–87 | Kontaktiniai centrai vis dar neatlieka savo vaidmens, kuris yra numatytas Paslaugų direktyvoje
 - 88–89 | Įmonės retai naudojosi SOLVIT sprendamos su tarpvalstybinėmis paslaugomis susijusius teisinius klausimus
 - 90–93 | Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė pasiekė nedaug apčiuopiamų rezultatų paslaugų srityje
- 94–109 | Dar nepakankamai įvertintos tolesnės paslaugų rinkos integracijos sąnaudos, nauda ir galimas poveikis**
- 94–97 | ES bendroji paslaugų rinka yra palyginti integruota, tačiau išlieka daug kliūčių
 - 98–101 | Komisijos bendrosios rinkos pagrindiniais veiklos rezultatais rodikliais pateikiama nepakankamai informacijos apie paslaugas
 - 102–109 | Komisija dar nėra neatlikusi išsamaus bendrosios paslaugų rinkos integravimo sąnaudų ir naudos vertinimo

Priedai

I priedas. Apie auditą

II priedas. Veiksmai pagal Komisijos 2025 m. strategiją

III priedas. Į nacionalinius ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus įtrauktos su paslaugomis susijusios reformos

IV priedas. Kontaktinių centrų apklausa dėl Paslaugų direktyvos

V priedas. Kontaktinių centrų apklausos rezultatai

Santrumpos

Žodynėlis

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

01

Pagrindiniai aspektai

Kodėl ši sritis svarbi

- 01** Laisvas paslaugų judėjimas yra viena iš keturių 1957 m. Romos sutartimi nustatytų laisvių. Asmenys ir įmonės turi teisę teikti ir gauti paslaugas tarpvalstybiniu mastu be diskriminacijos ar nepagrįstų apribojimų, taip skatindami ekonominę integraciją ir konkurenciją¹. Laisvu tarpvalstybiniu paslaugų teikimu sudaromos sąlygos įmonėms tam tikromis sąlygomis laikinai siųsti darbuotojus į kitą valstybę narę².
- 02** Šiuo metu paslaugų sektorius sudaro apie 70 % tiek bendrojo vidaus produkto (BVP), tiek užimtumo ES lygio³. Be to, turimi duomenys rodo, kad paslaugos sudaro tik 20 % valstybių narių tarpusavio prekybos⁴.

¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 26 straipsnio 2 dalis, 49 ir 56 straipsniai.

² Direktyva (ES) 2018/957, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje.

³ Bendrosios rinkos rezultatų suvestinė, Europos Komisija (2024 m. lapkričio 25 d.).

⁴ „Europe's two trillion euro dividend: Mapping the cost of non-Europe 2019–2024“, Europos Parlamento tyrimų tarnyba (EPRS), Europos Parlamentas, 2019 m.

- 03** Paslaugų srityje ir toliau susiduriama su didelėmis kliūtimis, trukdančiomis visapusiškai pasinaudoti bendrosios rinkos teikiamais privalumais. Apie 60 % 2002 m. nustatytų bendrosios paslaugų rinkos kliūčių po 20 metų vis dar išlieka⁵. Paslaugų sričiai vis dar būdingi dideli nacionalinių leidimų išdavimo ir sertifikavimo reikalavimų skirtumai, dėl kurių įmonėms sunku ir brangu teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje. Šios ilgalaikės kliūtys, įskaitant skirtingas nacionalines taisykles, sudėtingas administracines procedūras ir profesinio judumo apribojimus, ir toliau trukdo verslo veiklai ir kainų konkurencijai.
- 04** Neseniai atliktame tyrime atkreipiamas dėmesys į neišnaudotą didelės ekonominės naudos, kurią būtų galima gauti toliau integruojant paslaugas, potencialą. Komisijos teigimu, plataus užmojo papildomos reformos paslaugų sektoriuje iki 2027 m. sukurtų papildomą 2,5 % ES BVP augimo potencialą⁶.
- 05** 2024 m. Mario Draghi ataskaitoje dėl Europos konkurencingumo ateities prognozuojama, kad ateityje ES vidaus prekyba augs paslaugų sektoriuje, tačiau Europos įmonėms tenkanti reglamentavimo našta yra didelė ir vis dar didėja. Remiantis Enrico Letta ataskaita dėl bendrosios rinkos ateities, vis dar reikia šalinti dideles kliūtis, kad būtų išnaudotas visas bendrosios paslaugų rinkos potencialas.
- 06** Daugiausia dėmesio skiriant Direktyvai 2006/123/EB (Paslaugų direktyvai), audito metu buvo vertinama, ar Komisija veiksmingai šalino kliūtis paslaugoms, trukdančias augimui ir vystymuisi ES. Tikrinome, ar:
- Komisija nustatė aiškų ir visapusišką bendrosios paslaugų rinkos stiprinimo metodą;
 - sėkmingai užtikrino bendrosios rinkos taisyklių taikymą paslaugoms;
 - priemonės, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos teikti tarpvalstybines paslaugas, buvo veiksmingos ir ar
 - Komisija stebėjo paslaugų integraciją į bendrąją rinką ir įvertino sąnaudas, naudą ir Paslaugų direktyvos poveikį.
- 07** Auditas apėmė 2015–2025 m. laikotarpį, daugiausia dėmesio skiriant veiksams, kurių Komisija ėmėsi nuo 2020 m. Tikimės, kad mūsų pastabos bus naudingos Komisijai, jai veiksmingiau integruojant bendrąją paslaugų rinką. Išsamesnė aiškinamoji informacija ir duomenys apie mūsų audito apimtį ir metodą pateikti *I priede*.

⁵ COM(2023) 162, Komisijos komunikatas „Bendrosios rinkos trisdešimtmetis“.

⁶ „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, Europos Komisija, Sevilija, JRC128322.

Ką nustatėme ir rekomenduojame

- 08** Apskritai nustatėme, kad Komisijos veiksmai, kuriais siekiama pašalinti kliūtis tarpvalstybinėms paslaugoms, tebėra nepakankami.
- 09** Nors Komisija ėmėsi priemonių kliūtims bendrojoje rinkoje šalinti, jos metodams trūko aiškių tikslų, dėmesio ekonominiam poveikiui ir strateginių užmojų. Siekdama užtikrinti paslaugoms taikomų bendrosios rinkos taisyklių vykdymą, Komisija daugiausia klio vėsi pažeidimo nagrinėjimo procedūromis. Tačiau ji ne visada laiku ėmėsi veiksmų tais atvejais, kai valstybės narės nacionalinėje teisėje nesilaikė Paslaugų direktyvos reikalavimų arba kai buvo taikomos priemonės, kuriomis kenkiama rinkos integracijai.
- 10** Komisija padėjo valstybėms narėms sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms, tačiau įmonės vis dar neturi visapusiškos prieigos prie informacijos, kurios joms reikia norint pradėti naudotis paslaugomis kitoje valstybėje narėje. Galiausiai, Komisijai trūksta atitinkamų konkrečiam sektoriui skirtų duomenų, kurių reikia siekiant tinkamai nustatyti ir stebėti bendrosios paslaugų rinkos integravimo kliūtis, ir ji dar nepakankamai išanalizavo jų šalinimo sąnaudas, naudą ir galimą poveikį.

Komisijos veiksams, kuriais siekiama pašalinti kliūtis paslaugoms bendrojoje rinkoje, trūko aiškių tikslų, susitelkimo į poveikį ekonomikai ir strateginio užmojo

- 11** 2015–2025 m., t. y. mūsų audito laikotarpiu, Komisija priėmė keletą strateginių dokumentų, kuriais siekiama sumažinti kliūtis tarpvalstybinėms paslaugoms, visų pirma [2015 m. teisingesnės ir stipresnės Europos bendrosios rinkos strategiją](#), [2020 m. ilgalaikį geresnio bendrosios rinkos taisyklių įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo veiksmų planą](#) ir naująją [2025 m. bendrosios rinkos strategiją](#).
- 12** Tačiau iki 2025 m. Komisijos požiūriui į tarpvalstybinėms paslaugoms kylančių kliūčių šalinimą trūko strateginio dėmesio. Visų pirma ji neturėjo procedūros, pagal kurią galėtų tinkamai klasifikuoti ir sutelkti savo veiksmus į kliūtis, turinčias didžiausią galimą poveikį efektyviam bendrosios rinkos veikimui ([25–32](#) dalys).
- 13** Net priėmus Komisijos 2025 m. bendrosios rinkos strategiją, padėtis iš esmės nepasikeitė. Nors strategijoje daugiau dėmesio skiriama paslaugoms ir politinei atsakomybei už pokyčius, ji daugiausia grindžiama priemonėmis, kurios, remiantis ankstesne patirtimi, vargu ar bus labai veiksmingos ([33–43](#) dalys).



1 rekomendacija

Aiškesnė ir platesnio užmojo bendrosios paslaugų rinkos strategija

Komisija turėtų:

- a) parengti ir įgyvendinti patikimą ir įrodymais grindžiamą kliūčių tarpvalstybinėms paslaugoms vertinimo metodą, ypatingą dėmesį skirdama galimoms ekonominėms jų pašalinimo sąnaudoms ir naudai;
- b) inicijuoti tolesnius tikslinius ir platesnio užmojo veiksmus, kuriais būtų šalinamos kliūtys bendrajai paslaugų rinkai, daugiausia dėmesio skirdama sektoriams, darantiems didžiausią poveikį rinkos integracijai;
- c) kasmet Europos Parlamentui ir Tarybai teikti pažangos, padarytos šalinant šias kliūtis, ataskaitas.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga

14 Per Europos semestrą Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali valstybėms narėms teikti konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas (KŠSR), kad paskatintų reguliavimo reformą paslaugų sektoriuose. Nustatėme, kad Komisija šia priemone naudojosi nevienodai, ir pateikė rekomendacijų, kurių poveikis buvo ribotas. Nuo COVID-19 pandemijos, kai Komisija tikėjosi, kad valstybės narės išspręs visus KŠSR nustatytus uždavinius arba didelę jų dalį, rekomendacijų skaičius gerokai sumažėjo. Be to, jos nepakankamai atspindi kitas Komisijos iniciatyvas, kuriomis siekiama sudaryti palankesnes sąlygas teikti tarpvalstybines paslaugas. Mūsų apšviestoje valstybėje narėse nė viena iš šių KŠSR iki šiol nelėmė esminių reformų pagrindiniuose paslaugų sektoriuose (**44–49** dalys).

15 Be to, labai nedaug valstybių narių pasinaudojo Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone (EGADP) paslaugų sektoriams reformuoti ir reguliavimo kliūtims pašalinti, nors jų buvo paprašyta suderinti savo EGADP planus su KŠSR (**50–54** dalys).



2 rekomendacija

Aktyvesnis Europos semestro proceso ir finansavimo sąlygų naudojimas pagrindinėms tarpvalstybinėms paslaugoms kylančioms kliūtims šalinti

Komisija turėtų:

- a) kai tinkama, nuosekliau naudotis Europos semestro procesu ir konkrečiai šaliai skirtomis rekomendacijomis, remdamasi su konkrečia šalimi susijusia analize ir nustatomais prioritetais, kad būtų pašalintos pagrindinės tarpvalstybinėms paslaugoms kylančios kliūtys, kartu suderindama rekomendacijas su kitomis susijusiomis iniciatyvomis;
- b) naudoti daugiamečių finansinės programos po 2027 m. sąlygas, siekdama paskatinti valstybes nares vykdyti būtinas reformas, kad būtų pašalintos tarpvalstybinėms paslaugoms kylančios kliūtys.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2028 m. pabaiga

Komisija, užtikrindama bendrosios rinkos taisyklių taikymą paslaugoms, susidūrė su dideliais sunkumais

- 16** Paslaugų direktyva siekiama užtikrinti įmonių įsisteigimo laisvę kitoje valstybėje narėje ir laikiną tarpvalstybinių paslaugų teikimą. Tačiau terminas „laikinas“ nėra aiškiai apibrėžtas. Todėl nacionalinės institucijos kiekvienu konkrečiu atveju turi įvertinti, ar paslaugų teikimas yra laikomas laikinu, kuris paslaugų teikėjams lemia teisinį netikrumą ir nereikalingas išlaidas (55–58 dalys).
- 17** Nepaisant aiškios teismų praktikos ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, kai kurios valstybės narės reguliavimo arba administracinėmis priemonėmis gerokai sulėtino Paslaugų direktyvos įgyvendinimą arba net pakenkė bendrosios paslaugų rinkos integracijai (59–61 dalys).
- 18** Pagal Paslaugų direktyvą valstybės narės privalo pranešti Komisijai apie visus naujus teisinius, reglamentavimo ar administracinius reikalavimus, turinčius įtakos įsisteigimo laisvei ir tarpvalstybinių paslaugų teikimui. Tačiau pranešimo sistemoje esama didelių spragų, ir Komisija ne visada tinkamai informuojama apie naujas kliūtis (62–68 dalys).

- 19** Įmonių skundai yra viena iš veiksmingiausių Komisijos turimų priemonių įtariamiesiems ES paslaugų taisyklių pažeidimams ir kliūtimis nustatyti. Nagrinėdama tokius skundus, Komisija netaikė nei *de minimis* taisyklės (kurios šiuo metu Paslaugų direktyvoje nėra), nei pakankamai aiškių prioritetų nustatymo kriterijų. Todėl ji skyrė daug išteklių atvejams, kurie nėra labai svarbūs bendrajai rinkai (69–74 dalys).
- 20** Komisijai pavyko sutrumpinti vidutinę su paslaugomis susijusių skundų nagrinėjimo trukmę, tačiau vis dar taikomos ilgos procedūros, kai kuriais atvejais truncančios ilgiau nei penkerius metus, o tai ypač kenkia mažesniems paslaugų teikėjams. Dėl susijusių teisinių išlaidų ir rezultatų nenusipėjamumo smulkieji paslaugų teikėjai turi mažai paskatų nacionaliniams teismams teikti su kliūtimis pateikti į rinką susijusius skundus (75–80 dalys).



3 rekomendacija

Patikslinti teisės aktus ir vykdymo užtikrinimą sutelkti į atvejus, darančius didelį poveikį bendrajai rinkai

Komisija turėtų:

- a) peržiūrėdama Paslaugų direktyvą ir siekdama parengti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, nedarydama poveikio teisėkūros institucijų sprendimams, aiškiau apibrėžti naujų nacionalinių reikalavimų proporcingumą ir jų pranešimą Komisijai;
- b) sutelkti dėmesį į efektyvų atvejų, darančių didelį poveikį bendrosios paslaugų rinkos integracijai, vykdymo užtikrinimą ir juos suskirstyti pagal pirmumą;
- c) veiksmingiau remti mažesnes įmones, kai pažeidžiama jų teisė teikti tarpvalstybines paslaugas, pavyzdžiui, padedama joms nacionaliniuose teismuose imtis teisinių veiksmų dėl pernelyg didelių reguliavimo ar administracinių kliūčių.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga

Priemonės, kurias Komisija ir valstybės narės naudojo siekdamos sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms, iš esmės buvo neveiksmingos

- 21** Komisija ir valstybės narės turi įvairių priemonių sklandžiam bendrosios rinkos veikimui palengvinti, įskaitant tarpvalstybines paslaugas, pavyzdžiui, kontaktinius centrus, SOLVIT ir Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupę. Tačiau kontaktiniai centrai dažnai neužtikrindavo prieigos prie elektroninių procedūrų ir informacijos, kurių reikalaujama pagal Paslaugų direktyvą, SOLVIT paslaugų atveju buvo retai naudojamos, o Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė, šalindama kliūtis paslaugoms, pasiekė tik ribotų rezultatų (81–93 dalys).



4 rekomendacija

Stiprinti esamas priemones, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos tarpvalstybinėms paslaugoms

Komisija turėtų:

- a) bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis gerinti elektroninę prieigą prie informacijos naudojantis kontaktinių centrų paslaugomis ir veiksmingiau remti įmones joms teikiant tarpvalstybines paslaugas;
- b) bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis didinti Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupės poveikį ir teikti pirmenybę nacionalinių kliūčių, darančių didelį poveikį bendrajai paslaugų rinkai, šalinimui;
- c) tais atvejais, kai mažai tikėtina, kad Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė veiksmingai šalins kliūtis, teikti pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, jei paaiškėjo, kad visos kitos priemonės yra neveiksmingos.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga

Galimas tolesnės paslaugų rinkos integracijos poveikis augimui ir užimtumui dar nepakankamai įvertintas

- 22** Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos teigimu, bendroji paslaugų rinka jau yra labai integruota, tačiau iš kitų šaltinių matyti, kad vis dar esama didelės naudos, kurią bendroji paslaugų rinka galėtų gauti, jei ir toliau būtų šalinamos paslaugoms kylančios kliūtys (94–97 dalys).
- 23** Komisija naudoja veiklos rezultatų rodiklius, kad parodytų, kokia pažanga padaryta siekiant bendrosios rinkos integracijos. Tačiau šie rodikliai nevisiškai atitinka paskirtį ir trūksta atitinkamų konkrečių sektorių duomenų (98–101 dalys).
- 24** Galiausiai Komisija dar nepakankamai išanalizavo bendrosios paslaugų rinkos integravimo sąnaudas ir naudą arba dabartinės reguliavimo sistemos ir kliūčių poveikį augimui ir užimtumui (102–109 dalys).



5 rekomendacija

Stebėti ir vertinti pažangą, padarytą baigiant kurti bendrąją paslaugų rinką

Komisija turėtų:

- a) toliau plėtoti tinkamus rodiklius, kuriais būtų informuojama apie paslaugoms kylančias kliūtis, ir naudoti juos paslaugų rinkos integracijos pažangai stebėti;
- b) įvertinti ligšiolinį ES paslaugų reglamentavimo sistemos indėlį į ekonomikos augimą ir užimtumą ir galimą kliūčių šalinimo poveikį.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga

Mūsų pastabos išsamiau

Komisijos veiksams, kuriais siekiama pašalinti kliūtis paslaugoms bendrojoje rinkoje, trūko aiškių tikslų ir strateginio užmojo

Iki 2025 m. Komisija nesiėmė tinkamų veiksmų, kad pašalintų didžiausias tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis

- 25** Mūsų 2016 m. specialiojoje ataskaitoje dėl Paslaugų direktyvos įgyvendinimo padaryta išvada, kad 2006 m. įsigaliojus direktyvai Komisija neparengė išsamios bendrosios paslaugų rinkos stiprinimo strategijos. Šio audito metu tikrinome, ar Komisija tokią strategiją parengė nuo 2015 m. Tikimės, kad tokioje strategijoje bus aiškiai apibrėžti Komisijos tikslai pašalinti paslaugoms bendrojoje rinkoje kylančias kliūtis ir kad joje bus nustatytas nuoseklus tikslinių ir per nustatytą laiką įvykdytinų veiksmų rinkinys.

- 26** 2015 m. Komisija priėmė teisingesnės ir stipresnės Europos bendrosios rinkos strategiją, kurioje numatyti keli su paslaugomis susiję veiksmai⁷. Strategijoje pasiūlytos svarbios teisėkūros iniciatyvos, kuriomis siekiama supaprastinti paslaugų teikėjams skirtas procedūras, pavyzdžiui, paslaugų pasas, siekiant padidinti tikrumą ir sumažinti tarpvalstybinei prieigai kylančias kliūtis, supaprastinta pranešimo apie naujus nacionalinius reikalavimus pagal Paslaugų direktyvą procedūra ir pasiūlymas dėl proporcingumo patikros direktyvos. Galiausiai 2018 m. buvo patvirtinta tik reglamentuojamųjų profesijų proporcingumo patikra. Tam reikia, kad valstybės narės įvertintų, ar naujos arba iš dalies pakeistos reglamentuojamųjų profesijų taisyklės yra pagrįstos, nediskriminacinės, tinkamos jų tikslams pasiekti ir nėra labiau ribojamojo pobūdžio nei būtina⁸. 2021 m. Komisija atsiėmė kitus pasiūlymus, atsižvelgdama į tai, kad nebuvo tikėtina, jog bus pasiektas politinis kompromisas su Taryba ir Europos Parlamentu, nepakenkiant pagrindiniams iniciatyvos tikslams.
- 27** Komisija kas trejus metus turi peržiūrėti Paslaugų direktyvos tinkamumą ir Europos Parlamentui ir Tarybai pateikti išsamią jos taikymo ataskaitą⁹. Komisija tokių ataskaitų reguliariai neskelbia, tačiau 2021 m. nustatė ir įvertino teisinės ir administracinės kliūtis paslaugų sektoriuje, palygindama padėtį 2017 m. su padėtimi 2006 m., kai įsigaliojo direktyva¹⁰. Tokiu būdu Komisija siekė dokumentuoti apribojimų buvimą ar nebuvimą, tačiau neįvertino jų proporcingumo ar pagrindimo. Iš ataskaitos matyti, kad 2006–2017 m. absoliutus kliūčių paslaugoms lygis beveik visuose sektoriuose šiek tiek sumažėjo, ir pažymėta, kad reikia dėti daugiau su reformomis susijusių pastangų.
- 28** Kadangi Komisija neturėjo naujesnių išsamių duomenų, nagrinėjome kliūčių raidą po to, kai 2021 m. Komisija atliko padėties analizę šešiose mūsų aplankytose valstybėse narėse (Vokietijoje, Estijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Lietuvoje ir Vengrijoje). Taip pat peržiūrėjome Komisijos metodiką, skirtą tarpvalstybinėms paslaugoms kylančių kliūčių ribojimui įvertinti.

⁷ [COM\(2015\) 550](#), Komisijos komunikatas dėl bendrosios rinkos tobulinimo: daugiau galimybių piliečiams ir įmonėms.

⁸ [Direktyva \(ES\) 2018/958](#) dėl proporcingumo patikros prieš priimančias naujas profesijų reglamentavimo nuostatas. Taip pat žr. mūsų [Specialiąją ataskaitą 10/2024](#) dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo Europos Sąjungoje.

⁹ [Paslaugų direktyva](#), 41 straipsnis.

¹⁰ „[Mapping and assessment of barriers in the services sector](#)“, suvestinė ataskaita, Europos Komisija, 2021 m.

- 29** 2021 m. atlikdama padėties analizę Komisija nustatė labai ribojančias laisvosioms profesijoms kylančias kliūtis, pavyzdžiui, teisei, konsultacijoms mokesčių klausimais, architektūrai, statybai, kvalifikuotiems amatams, mažmeninei prekybai ir turizmui, pavyzdžiui, turistų gidams. Nustatėme, kad nuo 2017 m., kurie yra padėties analizės atlikimo ataskaitiniai metai, įvyko tik keli pokyčiai ir nė viena iš šešių valstybių narių nepradėjo svarbių reformų šiose srityse; iš tiesų buvo sukurtos naujos kliūtys (**1 langelis**).

1 langelis

Paslaugų teikimo kliūčių Vokietijoje ir Lietuvoje pavyzdžiai

Vokietijoje, nors architektų ir teisininkų reglamentavimo sistema tapo mažiau ribojanti, **2020 m. vėl pradėta reglamentuoti** dvylika nuo 2004 m. nereglamentuotų amatų. Taip buvo todėl, kad Vokietijos institucijos nustatė neigiamas reglamentavimo panaikinimo pasekmes, pavyzdžiui, ekonomiškai neperspektyvių startuolių skaičiaus padidėjimą, atitinkamų profesijų reikalavimų pokyčius ir tinkamų naujų rinkos dalyvių mokymų stygių.

Lietuvoje nacionalinių institucijų pastangos sumažinti administracinę ir reikalavimų laikymosi našta nebuvo sėkmingos, nes joms pritarė nedaug įmonių, ypač tais atvejais, kai kliūčių pašalinimas galėtų padidinti konkurenciją atitinkamose rinkose. Vienas iš pavyzdžių – gidų sektorius, kuriame nuo 2023 m. ministerijos pastangos sumažinti licencijavimo reikalavimus buvo nesėkmingos, nes sektoriui atstovaujančios asociacijos pasisakė už tai, kad būtų išlaikyta esama licencijavimo sistema.

- 30** Atkreipėme dėmesį į tai, kad Komisijos metodikoje, pagal kurią apribojimai klasifikuojami kaip reikšmingi, pakanka, kad būtų taikomos nacionalinės sektorių taisyklės, kad apribojimas būtų klasifikuojamas kaip „labai ribojamojo pobūdžio“. Be to, vertinimas balais buvo grindžiamas vien teisinių nuostatų analize, neįvertinant ekonominių pasekmių, jei nebūtų panaikintos reglamentavimo taisyklės.
- 31** Komisija atnaujino savo reformų rekomendacijas dėl profesinių paslaugų¹¹, tačiau naujų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, pavyzdžiui, pasiūlymo iš dalies pakeisti Paslaugų direktyvą, nepateikta, taip pat Komisija nenustatė, kaip ateityje reikėtų mažinti ar šalinti kliūtis. Komisijai atlikus vertinimą, nė vienoje iš šešių valstybių narių nepasiūlyta iniciatyvų peržiūrėti ar reformuoti atitinkamas kliūtis.
- 32** Todėl Komisija neturi išsamios naujausios informacijos apie kliūtis, trukdančias teikti tarpvalstybines paslaugas bendrojoje rinkoje, ir nenustatė aiškaus kliūčių klasifikavimo pagal svarbą ir galimą poveikį bendrajai rinkai metodo.

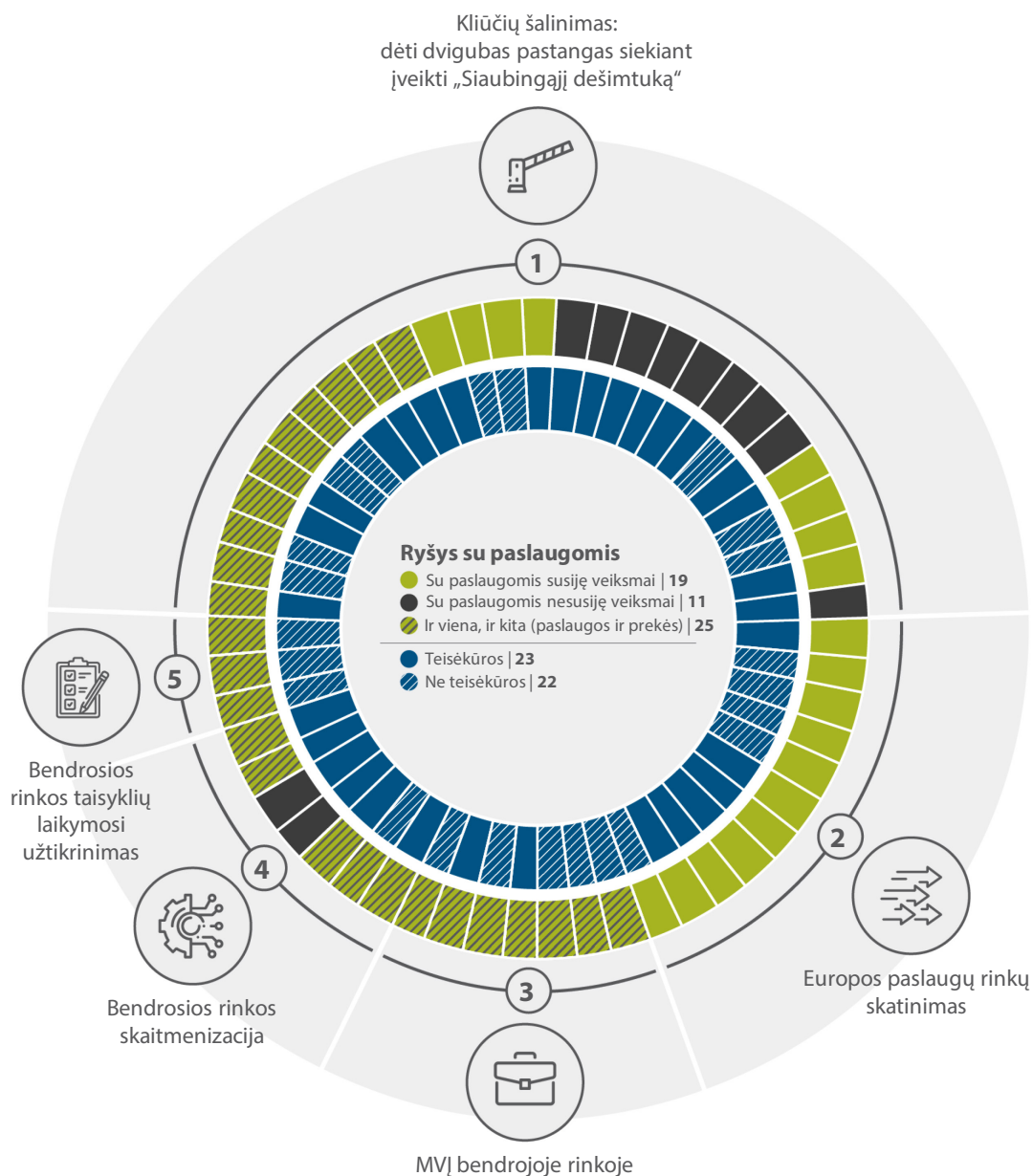
¹¹ COM(2021) 385, Komisijos komunikatas dėl 2017 m. profesinių paslaugų reglamentavimo reformų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimo ir atnaujinimo.

Komisijos 2025 m. bendrosios rinkos strategijoje daugiausia dėmesio skiriama paslaugoms, tačiau joje trūksta aiškių tikslų ir plataus užmojo veiksmų

- 33** 2025 m. Komisija priėmė naują strategiją, kuria siekiama skatinti tolesnę bendrosios rinkos integraciją¹². Į strategiją įtraukti 55 veiksmai, iš kurių daugiau kaip pusė yra susiję su ES teisės aktais (teisėkūros veiksmai), o kiti yra su teisėkūros procedūra nesusiję veiksmai, pavyzdžiui, greitesnės procedūros ir geresnės gairės valstybėms narėms arba suderintas taisyklių įgyvendinimas (*1 diagrama* ir *II priedas*).

¹² COM(2025) 500, Komisijos komunikatas dėl strategijos, kurią įgyvendinant siekiama bendrosios rinkos paprastumo, vientisumo ir tvirtumo.

1 diagrama. Komisijos 2025 m. bendrosios rinkos strategijoje numatyti veiksmai



„Siaubingasis dešimtukas“: bendrosios rinkos kliūčių, kurias Komisija nustatė konsultuodamasi su suinteresuotaisiais subjektais, rinkinys. Tai, be kita ko, sudėtingas verslo steigimas ir veikla, pernelyg sudėtingos ES taisyklės ir kt.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

- 34** Vertinome, ar strategijoje nustatytos pagrindinės kliūčių bendrojoje paslaugų rinkoje priežastys, nustatyti aiškūs tikslai, susiję su tuo, ką Komisija nori pasiekti, ar ji buvo išsami, ir joje pasiūlyti pakankamai plataus užmojo veiksmai su aiškiomis tikslinėmis įgyvendinimo datomis.

- 35** Nustatėme, kad strategijoje tiksliai nustatytos problemos, trukdančios visapusiškai išnaudoti bendrosios paslaugų rinkos potencialą, pavyzdžiui, fragmentiškas, ribojamojo pobūdžio ir skirtingas nacionalinis paslaugų reglamentavimas ir sudėtingos darbuotojų komandiravimo procedūros. Teigiamas aspektas yra tai, kad 2025 m. strategijoje akivaizdžiai daugiausia dėmesio skiriama su bendrąja rinka susijusiems paslaugų sektoriams, t. y. sektoriams, kuriuose, Komisijos nuomone, galima suteikti didžiausią ekonominę pridėtinę vertę ir kurie yra aktualiausi skaitmeninei ir žaliajai pertvarkai. Tačiau strategijoje vis dar trūksta aiškumo dėl to, ko Komisija siekia, o siūlomiems veiksams trūksta užmojo, kaip paaiškinta toliau.
- 36** Viena iš pagrindinių sričių, kurioje, Komisijos nuomone, reikia imtis intervencinių veiksų, yra reglamentuojamų paslaugų, kurių šiuo metu ES yra apie 5 700, sritis. Ji tikisi, kad ES bendroji pridėtinė vertė padidės 0,5 %, 10 % sumažinus kliūčių paslaugoms skaičių¹³. Tačiau strategijoje nepaaiškinama, kaip Komisija ketina pasiekti šį tikslą – sumažinti kliūtis. Iki šiol nėra išanalizuota, kuriems paslaugų sektoriams reglamentavimas daro ypač neigiamą poveikį. Reglamentavimas kartais taip pat gali būti naudingas, pavyzdžiui, kai juo nustatomi griežti kokybės reikalavimai, o rinkos dalyviai neturi jokios kitos informacijos apie rinkoje teikiamų paslaugų kokybę. Savo [2024 m. specialiojoje ataskaitoje dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo](#) Europos Sąjungoje nustatėme, kad Komisijos veiksmai, kuriais valstybės narės skatinamos mažinti reglamentuojamųjų profesijų skaičių, „nedavė rezultatų“.
- 37** Komisijos teigimu, viena iš pagrindinių kliūčių įmonėms tebėra laikino darbuotojų komandiravimo taisyklių sudėtingumas. Komisijos strategijoje nurodoma 2024 m. lapkričio mėn. pradėta įgyvendinti teisėkūros iniciatyva, kuria siekiama palengvinti komandiravimo deklaracijų teikimą per viešąją sąsają¹⁴. Tačiau 2025 m. tik devynios valstybės narės¹⁵ ketino šią sąsają įdiegti, todėl mažai tikėtina, kad bus gerokai sumažintas dabartinis nacionalinių su laikinu darbuotojų komandiravimu susijusių taisyklių ir procedūrų susiskaidymas.

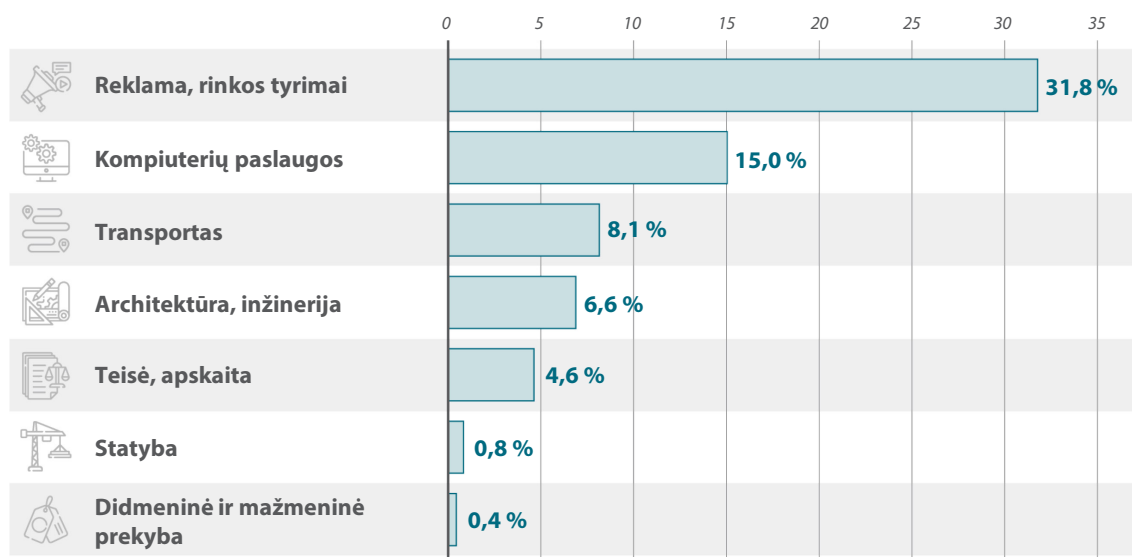
¹³ Ten pat, p. 13.

¹⁴ [COM/2024/531](#), Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl viešosios sąsajos, sujungtos su Vidaus rinkos informacinė sistema ir skirtos darbuotojų komandiravimo deklaracijoms teikti.

¹⁵ Čekija, Vokietija, Airija, Graikija, Lietuva, Vengrija, Lenkija, Portugalija ir Slovėnija.

- 38** Strategijoje taip pat numatyti kiti veiksmai, kuriais siekiama pašalinti paslaugoms kylančias kliūtis, įskaitant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, kuriais siekiama užkirsti kelią tolesniam reglamentavimo susiskaidymui ir sudaryti palankesnes sąlygas skaitmeniniam įmonių steigimui ir jų veiklai visoje bendrojoje rinkoje. Tačiau iki 2025 m. pabaigos Komisija nebuvo parengusi veiksmų gairių, kuriose būtų paaiškinta, kaip būtų galima pasiekti išmatuojamų rezultatų.
- 39** Komisija ketina pasinaudoti savo plačiais su bendrąja rinka susijusiais sprendimų priėmimo įgaliojimais, numatydamą apie 23 galimas teisėkūros iniciatyvas. Tačiau, kadangi paslaugų sričiai vis dar būdingi dideli nacionalinių leidimų išdavimo ir sertifikavimo reikalavimų skirtumai, dėl kurių įmonėms sunku ir brangu teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje, numatyti veiksmai išlieka neaiškūs. Taip pat pažymime, kad anksčiau Komisija dažniausiai rinkdavosi tokias direktyvas kaip Paslaugų direktyva. Jų perkėlimas į nacionalinę teisę užtruko kelerius metus ir valstybėms narėms suteikė didelę aiškinimo laisvę bei paskatino rengti skirtingas nacionalines taisykles.
- 40** Komisija ragina valstybes nares prisiimti didesnę atsakomybę už bendrąją rinką. Siekdama paremti šias pastangas, ji siūlo nacionalinėse vyriausybėse paskirti aukšto lygio pareigūnus (šerpus), kad būtų skatinamas bendrosios rinkos taisyklių taikymas ir paspartintas kliūčių šalinimas. Tačiau vis dar neaišku, kaip valstybės narės gali būti įsipareigojusios pašalinti kliūtis ir spręsti reglamentavimo susiskaidymo problemą.
- 41** Kai kuriems paslaugų sektoriams būdinga intensyvesnė tarpvalstybinė prekyba, todėl jie gali turėti didesnę potencialą skatinti paslaugų rinkas ir augimą bei užimtumą (**2 diagrama**). Komisija planuoja imtis veiksmų, kad sudarytų palankesnes sąlygas paslaugų pramonei, ir 2026 m. pabaigoje planuoja pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo būtų sumažintos kliūtys statybos sektoriuje. Tai svarbus žingsnis į priekį, leisiantis Komisijai geriau panaudoti savo išteklius. Tačiau, remiantis Komisijos duomenimis, kiti sektoriai gali būti dar svarbesni bendrajai rinkai.

2 diagrama | Paslaugų subsektorių tarpvalstybinės prekybos intensyvumas (2023 m.)



Prekybos intensyvumas apskaičiuojamas kaip prekybos (vidutinio importo ir eksporto) ir 2023 m. apyvartos santykis.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

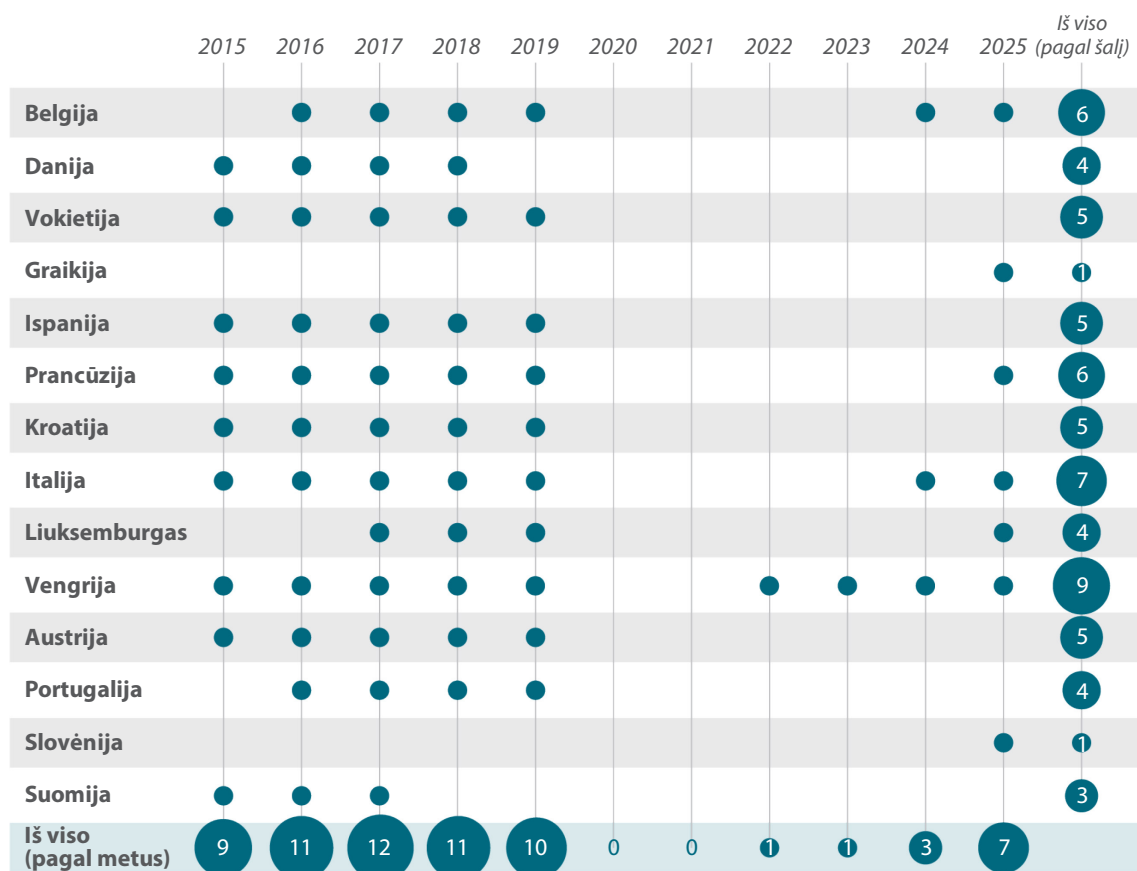
- 42** Galiausiai strategijoje neminimas Europos semestras. Todėl kyla rizika, kad pagal strategiją įgyvendinami veiksmai nebus tinkamai suderinti su vertinimais ir konkrečiai šaliai skirtomis rekomendacijomis dėl paslaugų įgyvendinant Europos semestrą, ir atvirkščiai.
- 43** Apskritai Komisijos 2025 m. strategijoje nustatytos didelės paslaugoms kylančios kliūtys ir pirmenybė teikiama veiksams joms pašalinti. Strategijoje nustatytos orientacinės tam tikrų konkrečių veiksmų inicijavimo datos. Kai kuriuos iš šių veiksmų Komisija jau pradėjo įgyvendinti, kaip planuota. Pavyzdžiui, 2026 m. pradžioje ji pradėjo tobulinti pranešimo procedūrą pagal Paslaugų direktyvą, be kurios Komisija iki 2027 m. pateiktų pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl Bendrosios rinkos kliūčių prevencijos akto. Įgyvendinant kitas iniciatyvas (pavyzdžiui, iniciatyvą dėl tarpvalstybinių automobilių nuomos paslaugų) iš pradžių vėluojama. Galiausiai taip pat pažymime, kad strategijoje nepakankamai apibrėžti visų veiksmų tikslai, kurių Komisija siekia, ir terminai. Tai pirmas žingsnis siekiant labiau integruotos bendrosios rinkos, tačiau kartu manome, kad strategijoje vis dar trūksta užmojo, kurio reikia tolesnei esminei paslaugų sektoriaus integracijai į bendrąją rinką.

Naujausiomis konkrečiai šaliai skirtomis rekomendacijomis valstybės narės nebuvo skatinamos iš esmės reformuoti paslaugų sektorių reglamentavimo

- 44** 2012 m. Komisija pasiūlė pašalinti Paslaugų direktyvų įgyvendinimo trūkumus iš dalies Tarybai pateikiant konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas (KŠSR) ir paragino atitinkamas valstybes nars įgyvendinti platesnio užmojo nacionalines reformas¹⁶. Tikrinome, koku mastu vykdant šią paslaugų rinkų pokyčių stebėseną daugiausia dėmesio buvo skiriama tarpvalstybinėms paslaugoms ir kliūčių šalinimui. Taip pat analizavome nuo 2015 m. pateiktas KŠSR ir tai, ar jas pateikus atitinkamose valstybėse narėse buvo imtasi kokių nors svarbių reformų.
- 45** Mūsų analizė parodė, kad Komisijos KŠSR stebėseną buvo sutelkta į makroekonominius duomenis ir apibendrintą informaciją, nes trūko atitinkamų duomenų apie konkrečius paslaugų sektorius, tačiau mažiau – apie tarpvalstybines paslaugas.
- 46** 2015–2019 m. Taryba kasmet valstybėms narėms pateikė nuo 9 iki 12 su paslaugų sektoriumi susijusių KŠSR. 2020 ir 2021 m., COVID-19 pandemijos piko metu, KŠSR nebuvo pateikta. Nuo 2022 m. su paslaugų sektoriumi susijusių KŠSR skaičius smarkiai sumažėjo (2022 ir 2023 m. pateikta tik viena tokia KŠSR per metus, trys – 2024 m. ir septynios – 2025 m.), nes Komisija daugiausia dėmesio skyrė ekonomikos atsigavimui. Be to, tokias KŠSR gavo mažiau valstybių narių nei prieš pandemiją. Apskritai nuo 2022 m. Taryba paskelbė KŠSR tokioms šalims: 2022–2024 m. Vengrijai, 2024 m. Belgijai ir Italijai, 2025 m. Belgijai, Graikijai, Prancūzijai, Italijai, Liuksemburgui, Vengrijai ir Slovėnijai (**3 diagrama**).

¹⁶ COM(2012) 259, Komisijos komunikatas „Geresnė bendrosios rinkos valdysena“.

3 diagrama | Konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos paslaugų srityje



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

- 47** Iš mūsų aplankytų valstybių narių Vokietijai, Prancūzijai, Italijai ir Vengrijai buvo pateiktos rekomendacijos dėl paslaugų rinkų. Tikrinome, koku mastu pateikus naujausias rekomendacijas buvo vykdomos reformos, kuriomis buvo siekiama pašalinti paslaugoms kylančias kliūtis ir skatinti augimą bei užimtumą panaikinant reglamentavimą. Tačiau nustatėme, kad šios rekomendacijos iš esmės nelėmė esminių reformų paslaugų sektoriuose ir kad reformas paskatino kitos aplinkybės (**2 langelis**). Remiantis naujausiu 2025 m. Komisijos atliktu KŠSR vertinimu, Austrija ir Portugalija patvirtino reformas, po kurių buvo įvertinta didelė pažanga.

2 langelis

Aplankytose valstybėse narėse įgyvendinant KŠSR dėl paslaugų esminių reformų nebuvo

Komisija įvertino, kad Vengrija¹⁷ nepadarė jokios pažangos arba padarė nedidelę pažangą įgyvendindama nuo 2019 m. gautas KŠSR.

Prancūzijoje 2019 m. KŠSR rekomenduota mažinti reglamentavimo apribojimus, visų pirma paslaugų sektoriuje, pavyzdžiui, mažmeninės prekybos, nekilnojamojo turto sandorių, būsto, aprūpinimo maistu ir gėrimais, teisinių ir apskaitos paslaugų sektoriuose. Tais metais Prancūzija priėmė veiksmų planą, kuriuo remiamas ekonomikos augimas ir įmonių pertvarka ir kuriame numatyta apie 70 priemonių, kuriomis siekiama sumažinti administracines įmonėms kylančias kliūtis ir sudaryti palankesnes sąlygas gauti finansavimą. Apskritai Komisija laikėsi nuomonės, kad pažanga yra nedidelė.

2019 m. liepos 9 d. rekomendacijoje dėl 2019 m. Vokietijos nacionalinės reformų programos Taryba Vokietijai rekomendavo 2019 ir 2020 m. stiprinti konkurenciją verslo paslaugų ir reglamentuojamųjų profesijų srityje. Reaguodama į tai, 2020 m. Vokietija iš dalies pakeitė taisykles, kuriomis reglamentuojami inžinierių ir architektų honorarai, po to, kai Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priėmė sprendimą, kuriuo Vokietijoje privalomi minimalūs ir maksimalūs tarifai pripažinti nepriimtinais. 2021 m. Vokietija, įgyvendindama nacionalinio Konstitucinio Teismo sprendimą, taip pat iš dalies pakeitė savo advokatų ir mokesčių konsultavimo bendrovių profesinę teisę. Paslaugų sektoriuje nesimta jokių kitų priemonių, kad būtų atsižvelgta į Tarybos priimtas 2019 m. konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas. Vis dėlto nuo to laiko į Vokietijai skirtą KŠSR nebuvo įtraukta jokių naujų rekomendacijų dėl paslaugų.

- 48** Galiausiai pastebėjome, kad rekomendacijos nepakankamai atspindi kitus Komisijos veiksmus, kuriais siekiama sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms, pavyzdžiui, 2015 m. teisingesnės ir stipresnės Europos bendrosios rinkos strategiją ir 2020 m. ilgalaikį veiksmų planą¹⁸, nes su paslaugomis susijusių KŠSR per Europos semestrą taikymo sritis buvo susijusi su politikos klausimais ir veiksmais, kurie yra aktualesni ir turi didesnį makroekonominį poveikį.

¹⁷ SWD(2025) 217, A16.2 lentelė. 2019–2024 m. KŠSR suvestinė lentelė.

¹⁸ COM(2020) 94, Komisijos komunikatas „Ilgalaikis geresnio bendrosios rinkos taisyklių įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo veiksmų planas“.

- 49** Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta pirmiau, manome, kad Europos semestras gali būti naudingas papildant kitas vykdymo užtikrinimo priemones, tačiau jis buvo iš esmės nesėkmingas tiek skatinant aplankytas valstybes nares iš esmės reformuoti savo paslaugų sektorius, tiek šalinant tarpvalstybinėms paslaugoms bendrojoje rinkoje kylančias kliūtis.

Labai nedaug valstybių narių pasinaudojo Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone paslaugų sektoriams reformuoti

- 50** 2020 m. Taryba ir Europos Parlamentas nustatė Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP)¹⁹, kuria siekiama kovoti su neigiamu COVID-19 pandemijos poveikiu ir stiprinti ilgalaikį ekonomikos augimą. Nauju finansavimo mechanizmu valstybėms narėms sudarytos sąlygos gauti finansinę paramą, kad būtų paspartintas tvarių reformų ir susijusių viešųjų investicijų įgyvendinimas, įskaitant priemones, kuriomis sprendžiami per Europos semestrą nustatyti uždaviniai.
- 51** Finansinė parama buvo teikiama su sąlyga, kad valstybės narės į savo nacionalinius ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus (EGAD planus) įtrauks reformas ir pasieks tam tikras tarpines ir siektinas reikšmes. Valstybės narės turėjo padėti spręsti visus KŠSR nustatytus uždavinius arba didelę jų dalį, tačiau neprivalėjo spręsti kiekvienos politikos srities klausimų. Tikrinome, ar į šiuos planus įtrauktos atitinkamos reformos, kuriomis siekiama pašalinti tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis.
- 52** Nustatėme, kad iš 10 valstybių narių, kurioms 2019 m. buvo pateiktos rekomendacijos dėl paslaugų (**3 diagrama**), Ispanija, Kroatija, Italija, Vengrija, Austrija ir Portugalija į savo EGAD planus įtraukė reformų priemones, kuriomis siekiama panaikinti reglamentavimą arba supaprastinti paslaugų sektorius (**III priedas**). Tačiau Kroatijos, Italijos ir Portugalijos EGAD planuose pateiktos reformos turėjo įtakos tik nedideliems nacionalinės ekonomikos sektoriams ir turėjo labai nedidelį tarpvalstybinį poveikį arba jo visai neturėjo.
- 53** Italija į savo EGAD planą taip pat įtraukė su gidų paslaugomis susijusių reformų priemonę, kuri davė teigiamų rezultatų tarpvalstybinių paslaugų srityje (**3 langelis**).

¹⁹ 2021 m. vasario 12 d. [Reglamentas \(ES\) 2021/241](#), kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė.

3 langelis

Esminė gidų paslaugų reforma Italijoje kaip ES finansavimo pagal EGADP sąlyga

Italijoje pagal EGADP²⁰ priimtu Įstatymu Nr. 190/2023 nustatyta bendra nacionalinė gidų profesijos sistema, kuri pakeitė anksčiau labai fragmentišką regioninį šio sektoriaus reglamentavimą. Ja buvo užtikrinta laisva ir neribota galimybė verstis šia profesija ir pašalintos tokios kliūtys kaip privaloma narystė profesinėse organizacijose, mokesčių sąrašai, draudimo reikalavimai ir sankcijos už nedalyvavimą mokymo kursuose. Dabar, išlaikius nacionalinį egzaminą, registracija yra nemokama, kandidatams laikyti egzaminą ar licencijuotiems gidams netaikomos jokios viršutinės ribos, o specialistai gali laisvai vykdyti veiklą visoje šalies teritorijoje.

Reforma paslaugų teikėjams sudarytos palankesnės sąlygos patekti į tarpvalstybinę rinką, užtikrinant visapusišką profesinių kvalifikacijų, įgytų kitose ES valstybėse narėse arba šalyse, kurios šiuo tikslu laikomos lygiavertėmis, pripažinimą.

- 54** Daugiametėje finansinėje programoje po 2027 m. Komisija pasiūlė taikyti panašų požiūrį į EGADP, pagal kurį lėšų išmokėjimas priklausytų nuo to, ar tinkamai užbaigti pagrindiniai reformų ir investicijų etapai. ES finansinės paramos susiejimas su sąlygų, pavyzdžiui, sėkmingo reformos patvirtinimo ir įgyvendinimo, įvykdymu iš esmės galėtų būti veiksminga priemonė tarpvalstybinėms paslaugoms kylančioms reglamentavimo ir administracinėms kliūtims įveikti. Tačiau iki šiol šis finansavimo mechanizmas paslaugų sektoriaus reformai įvykdyti buvo naudojamas labai ribotai²¹.

²⁰ EGAD plano 1 misija: skaitmeninimas, inovacijos, konkurencingumas, kultūra ir turizmas; C3 – turizmas ir kultūra 4.0

²¹ Specialiosios ataskaitos 21/2022, 07/2023, 26/2023, 13/2024 ir 09/2025.

Komisija, užtikrindama bendrosios rinkos taisyklių taikymą paslaugoms, susidūrė su dideliais sunkumais

- 55** Valstybės narės iki 2009 m. pabaigos turėjo perkelti Paslaugų direktyvą į nacionalinę teisę ir suderinti su ja savo nacionalinės teisės aktus. Komisija gali pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš valstybes nares, kurios neįgyvendina ES bendrosios rinkos taisyklių nuostatų. Tikrinome, ar Komisija veiksmingai tyrė Paslaugų direktyvos pažeidimus, apie kuriuos jai buvo pranešta. Be to, tikrinome, ar mūsų apilankytose valstybėse narėse buvo kitų sėkmingam direktyvos įgyvendinimui iškilusių kliūčių.

Bendrosios rinkos taisyklėse vartojami terminai ne visada buvo aiškūs

- 56** Paslaugų direktyvoje atskiriama laisvė (laikiniai) teikti paslaugas ir įsisteigimo laisvė kitoje valstybėje narėje. Tačiau nei ES teisės aktuose nėra teisinės sąvokos „laikinas paslaugų teikimas“ apibrėžties.
- 57** Pasak nacionalinių institucijų, nepaisant tam tikros ES Teisingumo Teismo praktikos, dėl to kyla neaiškumų, susijusių su nuostatų dėl laikinų tarpvalstybinių paslaugų praktiniu taikymu. Dažnai nacionalinės teisės aktuose, kuriais reglamentuojama tam tikra ekonominė veikla, nurodomi tik veiklos reikalavimai, nepaaiškinant, ar jie taip pat taikomi laikiniams paslaugų teikėjams. Taigi kompetentinga institucija turi išsamiai išnagrinėti kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybes. Įmonėms tai gali sudaryti papildomas išlaidas, nes jos negali laisvai teikti paslaugų, bet turi oficialiai įsisteigti kitoje valstybėje narėje ir atitikti visas nacionalines taisykles, pavyzdžiui, dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo.
- 58** Dėl to, kad pagrindinis Paslaugų direktyvos terminas dar nėra pakankamai išaiškintas, gali kilti teisinis netikrumas ir susidaryti nereikalingos išlaidos paslaugų teikėjams, taip pat dėl to gali būti pakenkta paslaugų teikimui valstybėse narėse.

Kai kurios valstybės narės vėlavo įgyvendinti Paslaugų direktyvą

- 59** Kraštutiniu atveju, siekdama užtikrinti, kad būtų laikomasi ES teisės, Komisija gali perduoti valstybės narės bylą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (ESTT) pažeidimui išnagrinėti²². Nacionaliniai teismai taip pat gali prašyti ESTT priimti prejudicinį sprendimą, kad galėtų priimti sprendimą konkrečioje byloje. Tačiau šios procedūros dažnai trunka ilgai, todėl reikalavimų nesilaikymo atvejai išlieka daugelį metų. Vienas iš tokių pavyzdžių – viešosios koncesijos Italijoje (*4 langelis*).

4 langelis

Gerokai uždelstas Paslaugų direktyvos dėl viešųjų koncesijų įgyvendinimas Italijoje

Įsigaliojus Paslaugų direktyvai, Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Italiją, nes, pažeidžiant [Paslaugų direktyvos 9 straipsnį](#), viešosios koncesijos teikti papildomųjų paslaugas nebuvo suteiktos pagal viešųjų pirkimų procedūras. Nors 2010 m. nacionalinės nuostatos buvo panaikintos, vėlesniais nacionalinės teisės aktais ne kartą buvo pratęstos esamos koncesijos ir atidėti viešieji konkursai dėl jų perskyrimo²³. Nepaisant 2016 m. ESTT²⁴ sprendimo, kuriame patvirtinta, kad tokios koncesijos patenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį, 2024 m.²⁵ priimtu nauju įstatyminiu dekretu koncesijų galiojimas toliau pratęstas iki 2027 m.

Panaši padėtis buvo ir mažmeninės prekybos sektoriuje, kuriame tik 2023 m. nauju įstatymu buvo reformuota koncesijų skyrimo prekybai viešosiose erdvėse sistema²⁶. Ši prekybos forma sudaro apie penktadalį visos mažmeninės prekybos veiklos Italijoje, o 2023 m. koncesiją gavo apie 160 000 mažmenininkų. Tačiau tame pačiame įstatyme taip pat buvo numatytas koncesijų, suteiktų dešimčiai metų, pratęsimas.

²² SESV 258 straipsnis.

²³ 1993 m. gruodžio 5 d. Įstatymas Nr. 494, 2010 m. vasario 26 d. Įstatymas Nr. 25 ir 2018 m. gruodžio 30 d. Įstatymas Nr. 145.

²⁴ 2016 m. liepos 14 d. Teisingumo Teismo (penktoji kolegija) sprendimas, sujungtos bylos C-458/14 ir C-67/15.

²⁵ 2024 m. rugsėjo 16 m. Įstatyminis dekretas Nr. 131.

²⁶ Metinis rinkos ir konkurencijos įstatymas Nr. 214/2023.

60 Nuo 2013 m. KŠSR Komisija ne kartą kritikavo Vengriją dėl to, kad ji sukūrė nepalankią aplinką užsienio įmonėms, teikiančioms paslaugas tokiuose sektoriuose kaip bankininkystė, mažmeninė prekyba, energetika, transportas ar draudimas, kuriuose ribojamosiomis taisyklėmis ir savavališkomis administracinėmis intervencijos priemonėmis ribojama konkurencija ir daromas poveikis verslo pelningumui. Šios sąlygos gali atgrasyti kitų ES valstybių narių ar trečiųjų šalių paslaugų teikėjus nuo tarpvalstybinių paslaugų ir tiesioginių investicijų teikimo. Nors ne visos šios naujos kliūtys patenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį, dėl jų gali dar labiau suskaidytos Vengrijos paslaugų rinkos ES bendrosios rinkos atžvilgiu (*5 langelis*).

5 langelis

Reglamentavimo apribojimai Vengrijoje, kuriais pažeidžiami pagrindiniai bendrosios rinkos principai ir kurie yra svarbūs paslaugoms

Diskriminacinės kuro kainos

Vengrija nustatė mažesnes oficialias kuro kainas transporto priemonėms su Vengrijos registracijos numeriais, jų netaikydama transporto priemonėms su užsienio registracijos numeriais. Gavusi skundą, kad šia priemone pažeidžiamos ES laisvo prekių ir paslaugų judėjimo ES taisyklės, 2022 m. Komisija pradėjo oficialią pažeidimo nagrinėjimo procedūrą.

Diskriminacinės priemonės mažmeninės prekybos sektoriuje

Vengrija taip pat priėmė keletą priemonių, kuriomis ribojamas patekimas į rinką. 2014 m. priimtas įstatymas, kuriuo draudžiami nuostolingi prekybos centrai, siekiant apsaugoti vietos įmones nuo didelių, dažnai užsienio kapitalo, konkurentų. Vėliau Komisija paprašė apribojimus panaikinti. 2025 m. ji pradėjo naujas pažeidimo nagrinėjimo procedūras (kurios 2026 m. pradžioje vis dar buvo vykdomos), vėl ragindama Vengriją laikytis įsisteigimo laisvės taisyklių ir užtikrinti vienodą požiūrį į ekonominės veiklos vykdytojus, kiek tai susiję su tam tikrais produktais.

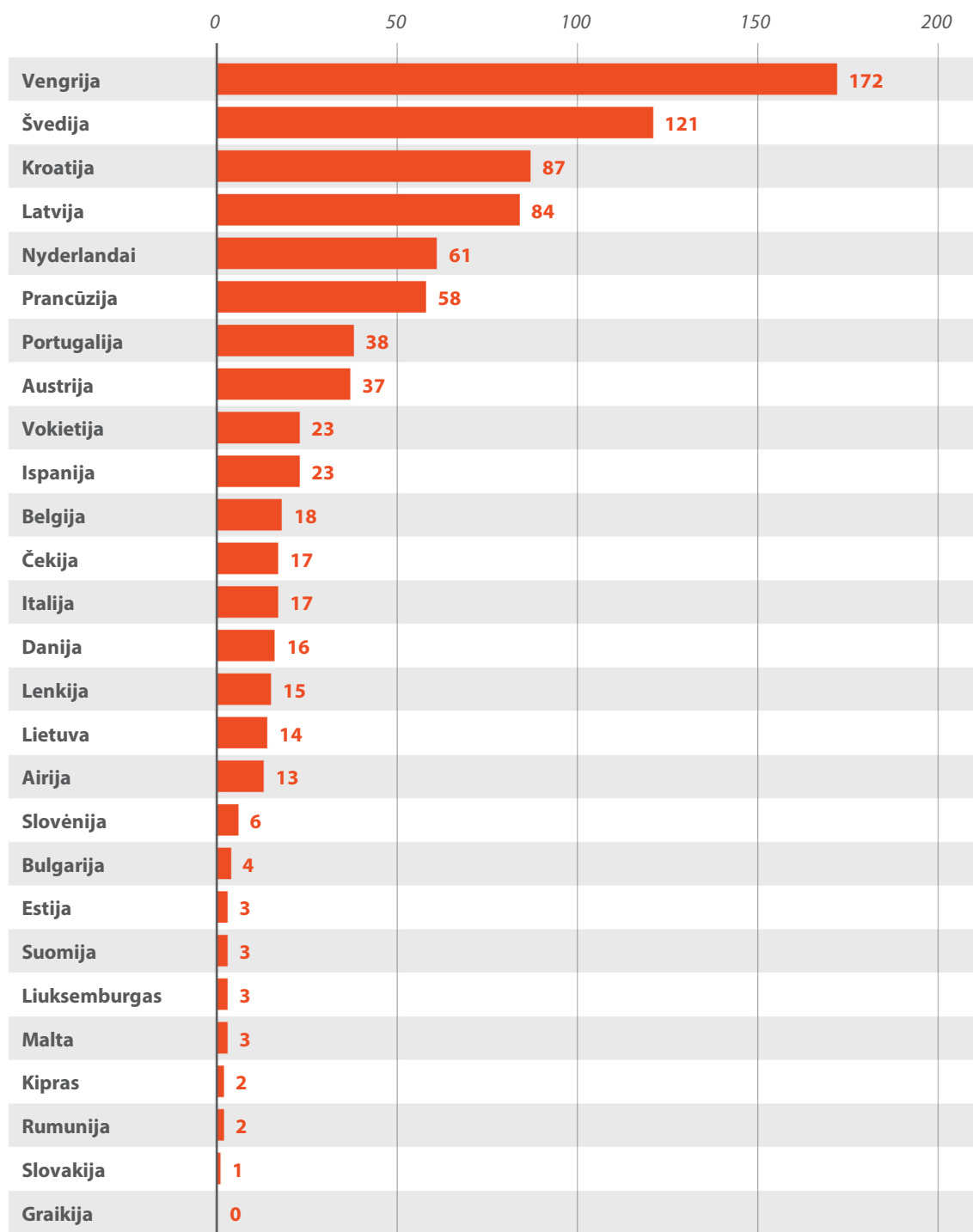
61 Apibendrinant galima pasakyti, kad, nepaisant aiškios ES teismų praktikos ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, kai kurios valstybės narės gerokai sulėtino Paslaugų direktyvos įgyvendinimą arba netgi nustatė naujų reglamentavimo ar administracinių kliūčių, kuriomis buvo dar labiau pakenkta bendrosios rinkos integracijai.

Esama reikšmingų spragų, susijusių su pranešimu Komisijai apie naujas kliūtis, todėl jis yra iš esmės neveiksmingas

- 62** Pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 7 dalį ir 39 straipsnio 5 dalį, valstybės narės turi pranešti Komisijai apie visus naujus teisėkūros, reglamentavimo ar administracinius reikalavimus, kuriais daromas poveikis įsisteigimo laisvei ir tarpvalstybiniam paslaugų teikimui. Komisija turi įvertinti jų suderinamumą su ES teise ir informuoti kitas valstybes nares, paskelbdama pranešimą specialioje interneto svetainėje. Tikrinome, ar mūsų aplankytos valstybės narės nuosekliai ir visapusiškai laikėsi šių pareigų pranešti.
- 63** Pagal Paslaugų direktyvos 15 straipsnio 3 dalį, nauji reikalavimai turi būti nediskriminaciniai, pagrįsti atsižvelgiant į svarbius visuomenės interesus ir proporcingi. Šie pranešimo kriterijai, pavyzdžiui, neapima naujų leidimų išdavimo sistemų. Tačiau pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kurį Komisija pateikė 2016 m. siekdama pašalinti šią spragą, 2021 m. buvo atsiimtas²⁷.
- 64** 2016–2024 m. Komisija gavo 847 pranešimus pagal Paslaugų direktyvą. Mūsų analizė parodė, kad valstybės narės šią procedūrą taiko labai skirtingai. Pavyzdžiui, Graikija niekada nėra pateikusi pranešimo, o kitos devynios valstybės narės per šį laikotarpį pateikė mažiau nei 10 pranešimų, o Vengrija ir Švedija pateikė po daugiau nei 100 pranešimų (*4 diagrama*).

²⁷ COM(2016) 821.

4 diagrama. Valstybių narių pranešimai (2016–2024 m.)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

- 65** Paslaugų direktyvos nuostatos taikomos visoms valstybėse narėse nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis nustatytoms priemonėms. Tačiau aplankytose valstybėse narėse pareigos pranešti apie regionines ar vietos taisykles nebuvo vienodai suprantamos. Nors kai kurios valstybės narės pranešė apie su paslaugomis susijusius reikalavimus regioniniu ar vietos lygmeniu, kitos valstybės narės pranešė tik apie nacionalines priemones.

- 66** Nors 2022 m. Komisija atnaujino savo [gaires valstybėms narėms](#) ir patobulino pranešimo formą, kurią valstybės narės turi naudoti 2024 m., mūsų apilankytų valstybių narių nacionalinės institucijos nurodė, kad joms vis dar trūksta pakankamai aiškių Komisijos gairių dėl nacionalinių taisyklių suderinamumo su Paslaugų direktyva vertinimo, pavyzdžiui, kiek tai susiję su nacionalinės teisės aktų projektų nediskriminavimu, būtinumu ir proporcingumu. Panašios vertinimo gairės buvo nustatytos [Direktyvoje \(ES\) 2018/958](#) dėl proporcingumo patikros prieš priimant naujas profesijų reglamentavimo nuostatas²⁸.
- 67** Įvertinusi pranešimus, Komisija paprastai informuodavo valstybes nares apie akivaizdaus Paslaugų direktyvos nesilaikymo atvejus. Tačiau jos pačios pastangos nustatyti nacionalinės teisės aktus, apie kuriuos nebuvo pranešta, buvo ribotos. 2019 ir 2020 m. Komisija pirmą kartą visose valstybėse narėse atliko tikrinimo procedūrą; ji kasmet nustatydavo apie 10 akivaizdaus reikalavimų nesilaikymo atvejų. Atitinkamos valstybės narės vėliau pranešė apie atitinkamas priemones arba iš dalies pakeitė savo teisės aktus, kad jie atitiktų Paslaugų direktyvą. 2024 m. Komisija atliko panašią procedūrą, tačiau dėl ribotų išteklių ji apėmė tik du Vokietijos ir Lenkijos regionus.
- 68** Iš to, kas išdėstyta pirmiau, matyti, kad pranešimo procesas turi didelių spragų, todėl neužtikrinama, kad Komisija būtų tinkamai informuojama apie naujus reikalavimus, kurie gali būti kliūtis bendrajai paslaugų rinkai. Pačios Komisijos atliekamų tyrimų apimtis ir dažnumas nėra pakankami šioms spragoms pašalinti.

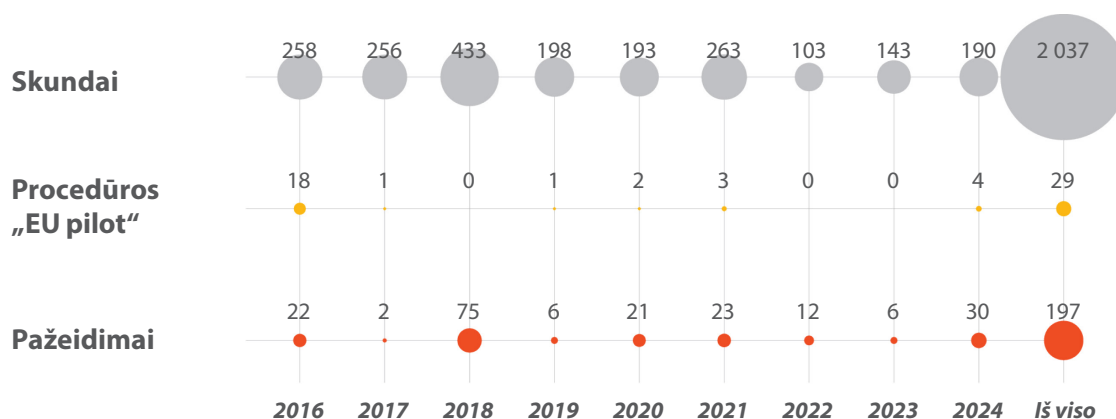
Komisijos vykdomas su paslaugomis susijusių skundų nagrinėjimas turėjo trūkumų

- 69** Skundai yra svarbus Komisijos informacijos apie galimus ES paslaugų taisyklių pažeidimus šaltinis. Jei bet kuris pilietis ar įmonė mano, kad valstybė narė pažeidė ES teisę, pavyzdžiui, priimdama teisės aktus ar imdamasi administracinių veiksmų, jie gali pateikti skundą Komisijai. Tikrinome 30 skundų ir kitų atvejų, atrinktų iš Komisijos duomenų bazės (THEMIS), imtį, kad įvertintume, ar Komisija veiksmingai nustatė skundų prioritetus ir ėmėsi tinkamų veiksmų reikšmingo ES taisyklių pažeidimo atvejais.

²⁸ Taip pat žr. [Specialiosios ataskaitos 10/2024](#) 34 dalį.

- 70** Nuo 2016 m. Komisija gavo 2 037 skundus iš 27 ES valstybių narių dėl laisvo paslaugų teikimo taisyklių pažeidimų visose valstybėse narėse. Atlikus vertinimą, prieš valstybes nares pradėtos tik kelios oficialios pažeidimo nagrinėjimo procedūros (*5 diagrama*). Skundais pradėta 34 % „EU Pilot“ dialogo bylų, kuriose Komisija bandė spręsti įtariamo ES teisės nesilaikymo problemą palaikydama neoficialų dialogą su atitinkama valstybe nare, ir 13 % pažeidimo nagrinėjimo procedūrų.

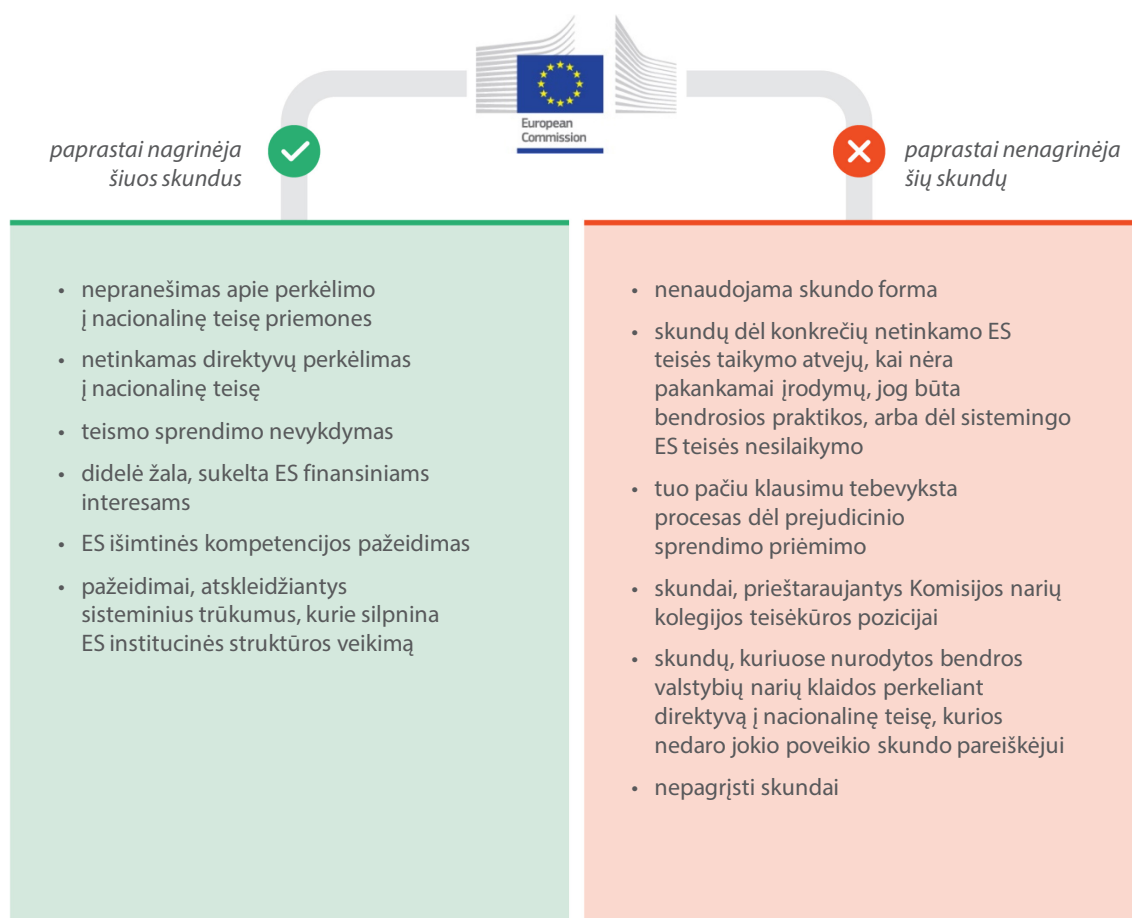
5 diagrama | Bendras metinis skundų, „EU Pilot“ dialogo bylų ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų skaičius



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

- 71** Pagal 2008 m. pradėtą plėtoti „EU Pilot“ dialogą Komisija stengėsi su valstybėmis narėmis aptarti ir pašalinti galimus ES teisės pažeidimus, kad, kai įmanoma, būtų išvengta oficialių pagal SESV 258 straipsnį taikomų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų. Tačiau nuo 2017 m. Komisija „EU Pilot“ naudojosi nagrinėdama tik 11 pažeidimų, susijusių su paslaugomis (palyginti su 95 atvejais 2013–2016 m.), nes nemanė, kad ši priemonė yra veiksminga sprendžiant atitinkamus atvejus.
- 72** Kad galėtų efektyviai valdyti savo išteklius, Komisija turi nustatyti skundų prioritetus ir nuspręsti, kokių veiksmų imtis. Šiuo tikslu Komisijos vidaus gairės dėl skundų vertinimo, grindžiamos 2017 m. komunikatu „ES teisė. Geresnis taikymas – geresni rezultatai“, apima prioritetinėmis laikytinų bylų kategorijas ir bylų, kurios paprastai nenagrinėjamos, kategorijas (*6 diagrama*):

6 diagrama | Komisijos skundų prioritetų nustatymo kriterijai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

73 Kalbant apie nagrinėtinas bylas, neradome įrodymų, kad Komisija taikė aiškius prioritetų nustatymo kriterijus: nors tvarkydami skundą bylų tvarkytojai turi dokumentuoti ir pagrįsti vykdymo užtikrinimo prioritetą (72 dalis), tai nebuvo padaryta nė vienu iš 30 į mūsų imtį įtrauktų atvejų.

74 ES teisės *de minimis* sąlyga siekiama skatinti efektyvumą, neįtraukiant smulkių bylų ir užkertant kelią nereikalingoms vykdymo užtikrinimo procedūroms. Kadangi Paslaugų direktyvoje tokios sąlygos nėra, Komisija turėjo imtis tolesnių veiksmų dėl visų pagrįstų ir tinkamai pateiktų skundų, įskaitant daugelį skundų, susijusių su nišinėmis rinkomis, kurios įsisavino daug išteklių.

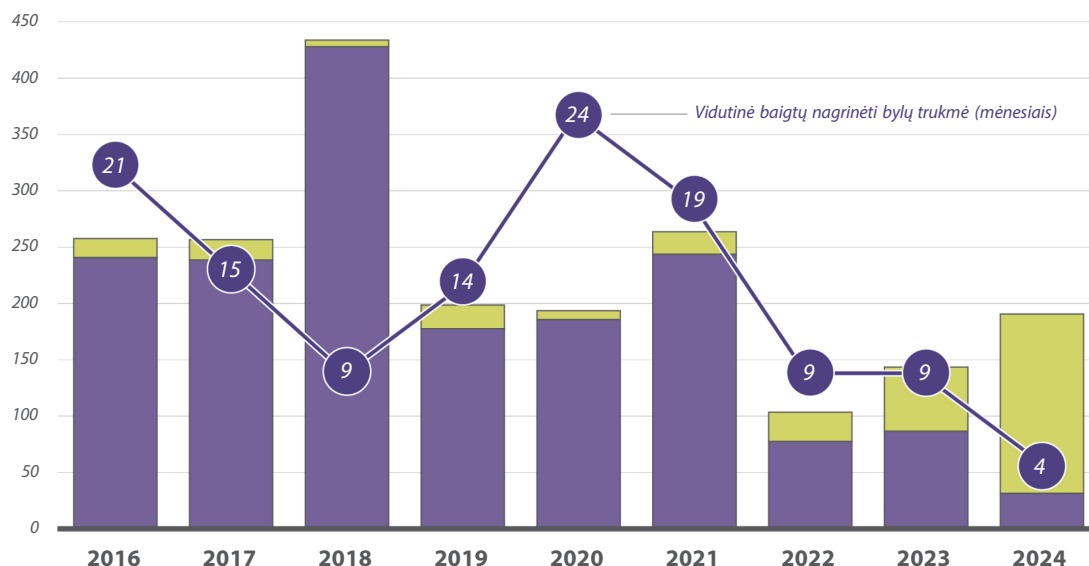
Komisijai pateiktų skundų baigimas nagrinėti kartais trukdavo ilgai, o mažosios įmonės atsidurdavo nepalankioje padėtyje

- 75** Komisija turi atlikti preliminarų visų skundų vertinimą per du mėnesius nuo jų registracijos. Jei skundą reikia toliau nagrinėti, jo vertinimas paprastai turėtų būti baigtas per vienus metus nuo jo registracijos. Pirmenybė turėtų būti teikiama visoms daugiau kaip metus nebaigtoms nagrinėti byloms²⁹. Tikrinome, kiek laiko Komisijai prireikdavo skundams nagrinėti.
- 76** 2016–2024 m. su paslaugomis susijusiems skundams išnagrinėti Komisijai vidutiniškai prireikdavo 15 mėnesių. Nepaisant to, kad 2019–2021 m. bylų nagrinėjimo laikas buvo ilgesnis, vidutinė bylų nagrinėjimo trukmė nuo 2016 m. gerokai sutrumpėjo (**7 diagrama**). Tačiau ilgai trunkančios procedūros tebėra įprastos. Maždaug trečdalis bylų neatitiko 1 metų termino, o 75 skundų nagrinėjimas nuo registracijos iki užbaigimo truko ilgiau nei 5 metus, t. y. jie sudarė apie 4,4 % baigtų nagrinėti skundų.

7 diagrama | Skundai dėl paslaugų: pradėtų ir baigtų nagrinėti bylų skaičius ir vidutinė baigtų nagrinėti bylų trukmė (2016–2024 m.)

- Baigtos nagrinėti bylos
- Pradėtos nagrinėti bylos

Bylų skaičius



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

²⁹ Taip pat žr. Komisijos 2020 m. ilgalaikio veiksmų plano 20 veiksmą.

77 Nustatėme, kad Komisija ne visada atlikdavo skundų vertinimą pagal savo procedūrinę taisyklę. Kai kuriais atvejais trūkdavo preliminarių vertinimų įrašų arba skundų pateikėjai nebūdavo informuojami, kad jų skundai nagrinėjami ilgiau nei metus. Be to, trys pažeidimo nagrinėjimo bylos prieš Vengriją, Rumuniją ir Slovakiją COVID-19 pandemijos metu nebuvo toliau nagrinėjamos ir buvo užbaigtos neatlikus pakartotinio vertinimo³⁰. Vienu atveju Komisija pateikė tik rekomendacijas, nors ir nustatė galimą ES teisės pažeidimą (*6 langelis*).

6 langelis

Skundas dėl darbuotojų komandiravimo Vokietijoje

Komisija gavo skundą dėl paslaugų teikėjų iš laikinojo įdarbinimo įmonių įdarbintų darbuotojų laikino komandiravimo dirbti statybos sektoriuje Vokietijoje³¹.

Nors Komisija laikėsi nuomonės, kad Vokietijos laikinojo darbo teisė galėtų užkirsti kelią šiam komandiravimui, ji pasirinko pateikti tik rekomendaciją³². Iki šiol Vokietija šiuo klausimu nesiėmė jokių veiksmų, o Komisija bylos dar nebaigė nagrinėti.

78 Daugumą Komisijos nagrinėtų skundų pateikė mažosios ir vidutinės įmonės (MVĮ) arba asmenys, kurie manė, kad buvo pažeista jų teisė teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje. Labiau tikėtina, kad MVĮ paslaugas teiks laikinai, tuo tarpu didesnės įmonės paprastai įsteigia nuolatinę buveinę atitinkamoje šalyje, todėl susiduria su mažesnėmis tarpvalstybinėmis kliūtimis. Tačiau dėl ilgų procedūrų ir neaiškių rezultatų daugelis MVĮ galėjo susilaikyti nuo skundų Komisijai teikimo.

79 Be skundų nagrinėjimo mechanizmo, įmonės, teikdamos paslaugas kitoje valstybėje narėje, turi nedaug galimybių prieštarauti reglamentavimo ar administracinėms kliūtims. Visų pirma MVĮ dažnai per brangu pradėti teismo procesą (kitos valstybės narės) nacionaliniuose teismuose ir užtrunka daug laiko tai padaryti, o sėkmės perspektyvos yra neaiškios.

³⁰ INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 ir INFR(2020)4007.

³¹ CPLT(2020)02219.

³² Statybos pertvarkos planas, Europos Komisija, 2023 m., p. 40 ir 44.

80 Apibendrinant galima pasakyti, kad Komisijai pavyko sutrumpinti skundų dėl kliūčių teikti tarpvalstybines paslaugas nagrinėjimą, tačiau ilgos procedūros vis dar buvo įprastos ir jas atlikus ne visada buvo iškeliamos pažeidimo bylos prieš atitinkamą valstybę narę, net ir pagrįstais atvejais. Tokia padėtis buvo ypač nepalanki mažesniems paslaugų teikėjams, kurie yra labiau linkę patirti tokių kliūčių poveikį, tačiau mažiau linkę teikti oficialius skundus arba siekti žalos atlyginimo nacionaliniuose teismuose.

Priemonės, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos teikti tarpvalstybines paslaugas, buvo iš esmės neveiksmingos

81 Šio audito laikotarpiu Komisija ir valstybės narės turėjo šias priemones, kad palengvintų sklandų bendrosios rinkos veikimą, įskaitant įmonėms skirtas tarpvalstybines paslaugas:

- vieno langelio principu veikiančius [kontaktinius centrus](#), per kuriuos paslaugų teikėjai visas procedūras ir formalumus gali atlikti internetu³³;
- [SOLVIT](#)³⁴ – nemokamą problemų sprendimo paslaugą, kurią koordinuoja Komisija ir nuo 2002 m. teikia nacionalinės administracijos. Tinklas padeda piliečiams ir įmonėms, susiduriantiems su sunkumais siekiant, kad kitos šalies valdžios institucijos pripažintų jų ES teises, visų pirma jiems persikeliant į kitą ES šalį arba vykdant tarpvalstybinę veiklą ES. Ši paslauga yra alternatyva oficialiam teismo procesui pradėti, Komisijai skirtam skundai arba peticijai pateikti³⁵;
- [Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupę](#) (SMET) – forumą, kuriame Komisija ir valstybės narės bendradarbiauja, kad pašalintų didžiausias bendrosios rinkos kliūtis.

82 Tikrinome, ar šios priemonės buvo pakankamai ir veiksmingai naudojamos siekiant sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms ES. Šiuo tikslu analizavome turimus naudotojų duomenis ir atitinkamų SMET veiksmų rezultatus, taip pat apklausėme kontaktinius centrus visose valstybėse narėse.

³³ Paslaugų direktyvos 6 ir 8 straipsniai.

³⁴ Komisijos rekomendacija 2013/461/ES.

³⁵ COM (2025) 500, p. 28.

Kontaktiniai centrai vis dar neatlieka savo vaidmens, kuris yra numatytas Paslaugų direktyvoje

- 83** Siekiant supaprastinti paslaugų teikėjams skirtas administracines procedūras, Paslaugų direktyva įsteigti kontaktiniai centrai, kad esminė informacija (pavyzdžiui, vietos reikalavimai) būtų lengvai prieinama tiek paslaugų teikėjams, tiek gavėjams³⁶. Valstybės narės gali pačios nuspręsti, kiek kontaktinių centrų joms reikia ir kam jos patiki šį vaidmenį. Dvi į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės (Vokietija ir Italija) turi iš esmės decentralizuotą sistemą, todėl šį vaidmenį pavedė savivaldybėms, prekybos ir amatų rūmams.
- 84** Siekdama veiksmingai įgyvendinti Paslaugų direktyvą, Komisija su valstybėmis narėmis susitarė dėl chartijos, kuri yra jos 2012 m. paslaugų paketo dalis. Chartijos tikslas buvo paskatinti valstybes nares užtikrinti, kad kontaktinių centrų paslaugos būtų prieinamesnės ir patogesnės naudoti³⁷. 2018 m. Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš visas valstybes nares dėl atitinkamų Paslaugų direktyvos dėl kontaktinių centrų nuostatų nesilaikymo. Užbaigusi procedūrą, Komisija bendradarbiavo su valstybėmis narėmis, kad 2024 m. parengtų gerosios praktikos pavyzdžių katalogą ir toliau tobulintų kontaktinius centrus.
- 85** Aplankytose valstybėse narėse vertinome, kokią pažangą kontaktiniai centrai padarė įgyvendindami gerosios praktikos pavyzdžių katalogą. Kartu su vizitais 2025 m. birželio mėn. atlikome kontaktinių centrų apklausą 27 valstybėse narėse (žr. ištrauką [IV priede](#)).
- 86** Tiek apklausos rezultatai ([V priedas](#)), tiek mūsų vizitai į valstybes nares rodo, kad daugelis kontaktinių centrų veikia ne pagal Paslaugų direktyvą ir dar neįgyvendino gerosios praktikos rekomendacijų ([7 langelis](#)).

³⁶ Paslaugų direktyvos 7 straipsnis.

³⁷ COM(2012) 261, Komisijos komunikatas „Partnerystė siekiant augimo paslaugų sektoriuje 2012–2015 m.“, p. 12.

7 langelis

Poreikis tobulinti kontaktinių centrų paslaugas

Iš 27 valstybių narių 16 turi centrinį kontaktinį centrą. Tačiau pastebėjome, kad tik trys valstybės narės visiškai atitiko visus Paslaugų direktyvos reikalavimus (Prancūzija, Lenkija ir Švedija). Aštuoniose valstybėse narėse paslaugų teikėjai per kontaktinį centrą negali atlikti visų administracinių formalumų, kurių reikia jų tarpvalstybinei veiklai vykdyti, o devyniose valstybėse narėse kontaktiniai centrai neteikia visos reikiamos informacijos, pavyzdžiui, apie tai, kaip naudotis viešaisiais registrais ir duomenų bazėmis arba ką daryti kilus ginčui. Tik šešiose valstybėse narėse įmonės gali atlikti visus formalumus internetu ir tik septyniose valstybėse narėse kontaktiniai centrai laikosi Komisijos gerosios praktikos rekomendacijų.

Visos vienuolika valstybių narių, turinčių decentralizuotus kontaktinius centrus, turi vieną kontaktinį centrą ar daugiau, kurie neatitinka visų direktyvos reikalavimų, pavyzdžiui, dėl to, kad paslaugų teikėjai negali atlikti visų administracinių formalumų, kurių reikia jų tarpvalstybinei veiklai vykdyti, arba dėl to, kad kontaktiniai centrai nevisiškai atitinka informacijos teikimo reikalavimus.

Iš decentralizuotų kontaktinių centrų tik Ispanijoje, Slovėnijoje ir Austrijoje esantys centrai visiškai laikosi praktikos ir rekomendacijų. Pavyzdžiui, Čekijoje, Vokietijoje, Italijoje ir Slovakijoje kai kurie kontaktiniai centrai informacijos anglų kalba neteikia.

13 valstybių narių įmonės, norinčios naudotis kontaktinio centro paslaugomis, negalėjo naudotis savo nacionaliniais elektroninės atpažinties duomenimis visuose kontaktiniuose centruose.

[Europos bendrieji skaitmeniniai vartai](#) – tai ES iniciatyva, kuria siekiama iki 2020 m. pabaigos palengvinti internetinę prieigą prie informacijos ir administracinių procedūrų³⁸. Tačiau mūsų apklausos metu nustatyta, kad kontaktinių centrų Belgijoje, Čekijoje, Vokietijoje, Italijoje, Vengrijoje ir Rumunijoje, per šiuos vartus negalima pasiekti.

87 Kadangi kontaktiniai centrai paprastai saugo tik ribotus duomenis apie įmonių kitoje valstybėje narėje prašymus suteikti informaciją ar pagalbą, buvo sunku įvertinti, kokių mastu jie sudarė palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms. Keturiuose valstybėse narėse, kuriose taikomas decentralizuotas metodas, ir maždaug trečdalyje valstybių narių, kuriose taikomas centralizuotas metodas, kontaktiniai centrai šios informacijos nerenka. Iš valstybių narių, kuriose taikomas centralizuotas metodas, mūsų apklausa parodė, kad daugiau nei pusė jų gavo mažiau nei 50 prašymų per metus. Todėl kyla klausimų dėl bendro kontaktinių centrų naudingumo.

³⁸ Reglamentas (ES) 2018/1724.

Įmonės retai naudojosi SOLVIT sprendamos su tarpvalstybinėmis paslaugomis susijusius teisinius klausimus

- 88** Paslaugų srityje SOLVIT vis dar naudojamos retai ir nuo 2015 m., kai nagrinėjome padėtį, susijusią su mūsų ankstesne specialiąja ataskaita, beveik nebuvo jokių pokyčių. 2024 m. tik 25 iš 3 427 atvejų buvo susiję su paslaugomis, panašiai kaip ir 2014 m. (17 iš 2 368)³⁹.
- 89** 2024 m. atlikus „Eurochambres“ bendrosios rinkos tyrimą nustatyta, kad, susidūrusios su tarpvalstybinėmis kliūtimis, įmonės paprastai siekia gauti teisinių konsultacijų arba kreipiasi į prekybos ir pramonės rūmus. Remiantis „Eurochambres“, SOLVIT naudojamos ribotai galbūt dėl to, kad įmonės nepakankamai apie jį informuojamos.

Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė pasiekė nedaug apčiuopiamų rezultatų paslaugų srityje

- 90** Nuo jos įsteigimo 2020 m. SMET pradėjo vykdyti 11 projektų, iš kurių tik du buvo susiję su paslaugomis. Vienas su išankstiniu kvalifikacijos tikrinimu⁴⁰ susijęs projektas jau užbaigtas. Kitas projektas, kuriuo supaprastinami tarpvalstybiniams paslaugų teikėjams taikomi administraciniai reikalavimai, buvo pradėtas įgyvendinti 2022 m. ir 2025 m. spalio mėn. vis dar buvo vykdomas. Tuo metu, kai buvo rengiama ši ataskaita, Vengrija dar nebuvo aktyviai dalyvavusi darbo grupės veikloje⁴¹.
- 91** Patikrinome darbuotojų komandiravimui taikomų administracinių reikalavimų supaprastinimo projektą. Tai svarbu taikant Paslaugų direktyvą, kai, pavyzdžiui, paslaugų teikėjas laimi paslaugų teikimo sutartį kitoje valstybėje narėje ir laikinai į ją siunčia savo darbuotojus darbams atlikti. 2025 m. įgyvendinant projektą pasiekta nedaug rezultatų, susijusių su palankesnių sąlygų darbuotojų komandiravimui sudarymu.

³⁹ Specialioji ataskaita 05/2016, 82 dalis.

⁴⁰ Taip pat žr. mūsų Specialiąją ataskaitą 10/2024 dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo Europos Sąjungoje.

⁴¹ SWD(2025) 217, p. 52.

92 Darbo grupė nustatė aštuonis geriausios praktikos pavyzdžius, kaip sumažinti įmonėms tenkančią administracinę naštą (**8 langelis**). Nors dauguma valstybių narių sutiko, kad kontaktiniai asmenys neprivalo fiziškai būti komandiravimo šalyje, nebuvo noro deklaracijas teikti tik tuose sektoriuose, kuriuose esama didelės rizikos, kad bus nesilaikoma komandiravimo taisyklių. Tai būtų galėję gerokai sumažinti daugeliui įmonių tenkančią naštą nerizikinguose sektoriuose, tačiau tik 11 valstybių narių ketino apsvarstyti tokį tikslinį metodą⁴². Kai kurios aplankytos valstybės narės manė, kad dėl išimčių būtų prarasta daug kontrolės informacijos ir sumažėtų patikrinimų veiksmingumas.

8 langelis

Su darbuotojų komandiravimu susijęs SMET projektas

Darbo grupė nustatė aštuonis geriausios praktikos pavyzdžius, kuriuos taiko valstybės narės ir kuriais būtų galima sumažinti įmonėms tenkančią administracinę naštą komandiruojant darbuotojus į kitas valstybes nares. Minėtini tokie pavyzdžiai:

- reikalauti pateikti išankstinę deklaraciją tik tose srityse, kuriose esama didelės rizikos, kad bus nesilaikoma komandiravimo taisyklių, arba kai komandiruotės trukmė viršija nustatytą trukmę;
- leisti paslaugų teikėjams pateikti išankstinę deklaraciją iki pirmosios darbo dienos pabaigos;
- reikalauti tik pagrindinių dokumentų, pavyzdžiui, darbo sutarties, darbo užmokesčio lapelių ir darbo laiko apskaitos žiniaraščių, ir suteikti paslaugų teikėjams pakankamą laikotarpį dokumentams pateikti, kai to prašoma;
- leisti paslaugų teikėjams pateikti dokumentus bet kuria ES kalba ir užtikrinti didesnę lankstumą, susijusį su kontaktinių asmenų pasiekiamumu valdžios institucijoms atliekant patikras.

⁴² 2023–2024 m. Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupės ataskaita Europos Komisija, p. 13.

93 Apskritai, pagrindinės priemonės, kurias Komisija ir valstybės narės naudojo siekdamas sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms, iš esmės buvo neveiksmingos, remiantis šiais faktais:

- ne visi kontaktiniai centrai atitinka Paslaugų direktyvoje ir 2024 m. gerosios praktikos pavyzdžių kataloge nustatytus reikalavimus ir, dar svarbiau, kai tokia informacija yra prieinama, jų paslaugomis naudojamosi tik retkarčiais, todėl jie dar neatlieka savo vaidmens, kaip numatyta Paslaugų direktyvoje;
- SOLVIT pateikiama nedaug su paslaugomis susijusių bylų;
- SMET pasiekė nedaug apčiuopiamų rezultatų paslaugų srityje.

Dar nepakankamai įvertintos tolesnės paslaugų rinkos integracijos sąnaudos, nauda ir galimas poveikis

ES bendroji paslaugų rinka yra palyginti integruota, tačiau išlieka daug kliūčių

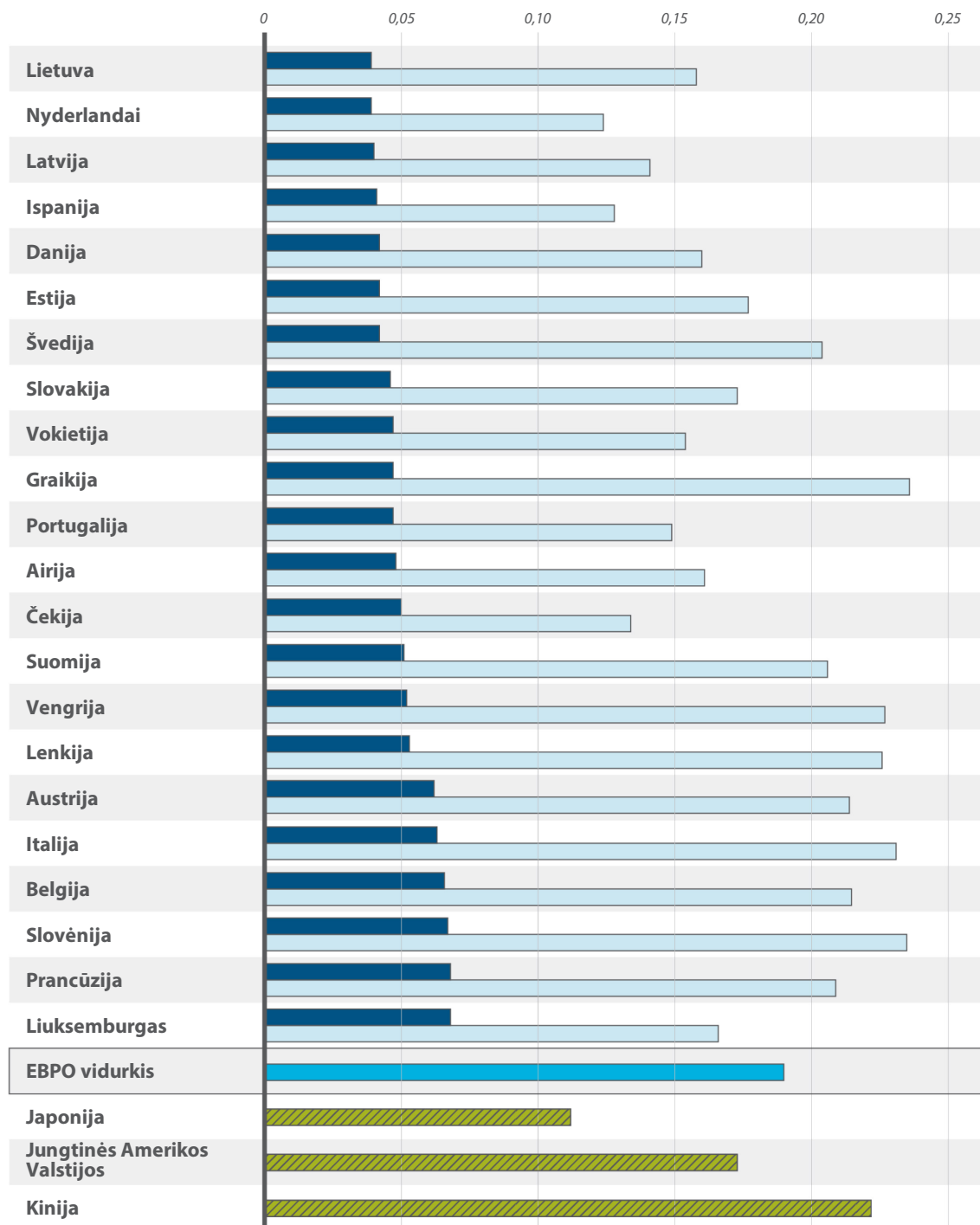
94 Peržiūrėjome informaciją apie bendrosios paslaugų rinkos integracijos lygį naudodamiesi kitais šaltiniais. Vienas iš pavyzdžių – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) [prekybos paslaugomis ribojimo indeksas \(STRI\)](#). Pagal STRI nevertinama ekonominė integracija, tačiau teikiama informacija apie reglamentavimo kliūtis, kurios daro poveikį prekybai 22 pagrindiniuose paslaugų sektoriuose 51 šalyje. Indeksas apima apribojimus užsienio paslaugų teikėjams patekti į rinką, konkurencijos kliūtis, pavyzdžiui, valstybės valdomų įmonių, kurioms taikomas lengvatinis režimas, buvimą, reglamentavimo skaidrumą, asmenų judėjimo apribojimus, pavyzdžiui, darbuotojų komandiravimą, ir kitas diskriminacines priemones⁴³. Įtraukti sektoriai nevisiškai atitinka sektorius, kuriems taikoma Paslaugų direktyva.

⁴³ Geloso Grosso, M. et al. (2015 m. sausio 23 d.), „[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)“, EBPO prekybos politikos dokumentai, Nr. 177, OECD Publishing, Paryžius.

-
- 95** STRI rodo, kad paslaugų apribojimai ES viduje yra gerokai mažesni nei EBPO vidurkis arba prekybai paslaugomis su ES nepriklausančiomis valstybėmis narėmis kylančios kliūtys. Remiantis šiuo EBPO indeksu, kliūtys, dėl kurių ribojamos paslaugos valstybėse narėse, ES bendrojoje rinkoje bendrai stebimuose sektoriuose yra palyginti ribotos ir gerokai mažesnės nei prekybos paslaugomis su ES nepriklausančiomis valstybėmis atveju arba palyginti su kitų svarbių ekonomikų užsienio paslaugų teikėjams nustatytais kliūtimis.
- 96** Atskirų valstybių narių ir sektorių STRI indeksas rodo, kad kliūtys gali labai skirtis ir laikui bėgant keistis, pavyzdžiui, valstybei narei nustatant naujas kliūtis paslaugoms (*8 diagrama*).

8 diagrama | EBPO prekybos paslaugomis ribojimo indeksas (2024 m.)*

- ES valstybės narės (ES vidaus aspektas)
- ES valstybės narės (ne ES aspektas)
- Ne valstybės narės



Pastaba: nulis rodo, kad apribojimų nėra, o vienetą – rodo labiausiai ribojančią reglamentavimo aplinką.

* Duomenų apie Bulgariją, Kroatiją, Kiprą ir Maltą nėra.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EBPO STRI duomenų baze ir savo skaičiavimais.

97 Tačiau iš kitų šaltinių matyti, kad bendroji paslaugų rinka vis dar gali gauti didelės naudos, kurią būtų galima realizuoti pašalinus esamas kliūtis paslaugoms. Pavyzdžiui, 2022 m. Komisija įvertino Paslaugų direktyvos įgyvendinimo ir kliūčių šalinimo ES paslaugų sektoriuje 2006–2017 m. ekonominį poveikį⁴⁴. Tyrimo metu remtasi ES paslaugų rinkų ribojamojo poveikio kiekybiniu įvertinimu ir bandyta kiekybiškai įvertinti iki 2017 m. įvykdytų reformų makroekonominį poveikį. Tyrime teigiama, kad tolesnės paslaugų sektoriaus reglamentavimo reformos galėtų labai padidinti bendrosios rinkos atsparumą ir labai prisidėti prie ES BVP. Tai patvirtina ir kitos analizės, iš kurių matyti, kad kliūtys išlieka, arba kuriose prognozuojama panaši konkurencingumo ir ekonomikos augimo nauda⁴⁵.

Komisijos bendrosios rinkos pagrindiniais veiklos rezultatų rodikliais pateikiama nepakankamai informacijos apie paslaugas

98 Komisija stebi pagrindinius bendrosios rinkos veiklos rezultatų rodiklius (PVRR) naudodamasi [bendrosios rinkos ir konkurencingumo rezultatų suvestine](#) ir apie juos praneša savo metinėse bendrosios rinkos ir konkurencingumo ataskaitose. Taikant PVRR daugiausia dėmesio skiriama tokioms sritims kaip rinkos integracija, taisyklių vykdymo užtikrinimas, verslo sąlygos ir konkurencingumas, siekiant nustatyti tokius iššūkius kaip reglamentavimo našta ir susiskaidymas. Konkretūs PVRR apima perkėlimo į nacionalinę teisę ir atitikties trūkumus (tai, kaip tinkamai taikomos taisyklės), prekių ir paslaugų integravimą, galimybę dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ir naudotis paslaugomis, taip pat ekonominio atsparumo ir skaitmeninės pertvarkos rodiklius. Peržiūrėjome ir įvertinome Komisijos PVRR, atsižvelgdami į jų gebėjimą stebėti bendrosios paslaugų rinkos integraciją ir parodyti ES teisės aktų poveikį sudarant palankesnes sąlygas tarpvalstybinėms paslaugoms.

99 [Bendrosios rinkos ir konkurencingumo rezultatų suvestinėje](#) pateikiami įvairūs rodikliai, atspindintys bendrosios rinkos padėtį. Svarbiausi paslaugų rinkų rodikliai yra susiję su nacionalinių paslaugų rinkų ribojamuoju poveikiu. Tačiau jie taikomi tik laisvųjų profesijų grupei, pavyzdžiui, teisei, architektūrai ir apskaitai, taip pat tam tikrų profesinių kvalifikacijų pripažinimui ir pašto paslaugoms.

⁴⁴ Išnaša⁶.

⁴⁵ 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“.

- 100** Labai svarbu palyginti rodiklių raidą laikui bėgant, tačiau duomenų teikimas metinėse bendrosios rinkos ir konkurencingumo ataskaitose kiekvienais metais skiriasi, o PVRR skaičius skiriasi. Dėl to sunku ją palyginti įvairiais laikotarpiais. Ataskaitose daugiausia dėmesio skiriama aukšto lygio rodikliams, pavyzdžiui, ES vidaus prekybos paslaugomis daliai ES BVP ir paslaugų daliai visoje eksporto pridėtinėje vertėje. Tačiau į jas neįtrauktos įmonės, kurios įsisteigia kitose valstybėse narėse, kad teiktų paslaugas, arba sektoriai, kurie bendrojoje rinkoje yra ekonomiškai reikšmingi arba labai dinamiški. Komisija nenaudojo EBPO STRI indekso duomenų PVRR parengti, kad būtų galima susidaryti teisingesnį bendrosios paslaugų rinkos integracijos vaizdą, tačiau Komisijai taip pat trūko atitinkamų konkrečių sektorių duomenų.
- 101** Kita svarbi priemonė, kurią reikia stebėti, yra našumo augimas ES, kuris tebėra mažesnis ir didėjo lėčiau nei panašios ekonomikos šalyse⁴⁶. Tačiau mūsų analizė parodė, kad dabartinė rodiklių sistema atspindi prekybos ir reglamentavimo rezultatus, tačiau ja nematuojami pagrindiniai struktūriniai našumo veiksniai įvairiose pramonės šakose ir nevertinamas jų vaidmuo kuriant kvalifikuotas darbo vietas sistemingai.

Komisija dar nėra neatlikusi išsamaus bendrosios paslaugų rinkos integravimo sąnaudų ir naudos vertinimo

- 102** Prieš pateikdama pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto 2004 m., Komisija įvertino būsimos Paslaugų direktyvos poveikį ekonomikai, socialiniams klausimams, aplinkai ir nacionalinėms administracijoms⁴⁷. Vertinime prognozuojamas teigiamas poveikis prekybai ir investicijoms, užimtumui, mažosioms ir vidutinėms įmonėms, inovacijoms, darbo našumui ir vartotojų kainoms. Apskritai jame padaryta išvada, kad pašalinus kliūtis paslaugų vidaus rinkai ES būtų gauta didelės naudos, susijusios su ekonomikos augimu ir darbo vietų kūrimu.

⁴⁶ COM(2023)168, Komisijos komunikatas „Ilgalaikis ES konkurencingumas. Perspektyvos po 2030 m.“, p. 1.

⁴⁷ SEC(2004) 21, Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Išplėstinis pasiūlymo dėl direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje poveikio vertinimas“.

- 103** Pagal Paslaugų direktyvą Komisija kas trejus metus turi įvertinti, kaip taikoma direktyva, visų pirma kiek tai susiję su nediskriminacine prieiga prie paslaugų ir kliūčių paslaugų vidaus rinkai šalinimu. Prireikus ji į savo ataskaitą gali įtraukti pakeitimų pasiūlymus⁴⁸. Komisijos geresnio reglamentavimo gairėse taip pat reikalaujama nuolat ir sistemingai rinkti įrodymus apie ES teisės taikymą ir poveikį laikui bėgant⁴⁹.
- 104** Tikrinome, ar pastaraisiais metais Komisija įvertino kliūčių paslaugoms bendrojoje rinkoje šalinimo sąnaudas ir naudą. Vertinome, ar Komisija išanalizavo kompromisą tarp didesnio suderinimo bendrojoje rinkoje, dėl kurio sumažėjo sandorių išlaidos ir buvo sudarytos vienesnės sąlygos įmonėms, ir įmonių patiriamų prisitaikymo išlaidų, pavyzdžiui, išlaidų, susijusių su naujų taisyklių laikymusi.
- 105** Komisija pateikė Paslaugų direktyvos taikymo ataskaitą, paskutinį kartą ji tai padarė 2021 m. Tačiau šioje ataskaitoje daugiausia pateiktos teisinės kliūčių peržiūros ir neįtraukti ekonominiai vertinimai.
- 106** 2012 m., praėjus trejiems metams po galutinio termino, iki kurio valstybės narės turėjo perkelti Paslaugų direktyvą į nacionalinę teisę, Komisija paskelbė pirmąjį direktyvos ekonominio poveikio vertinimą⁵⁰. Tačiau mūsų 2016 m. [specialiojoje ataskaitoje](#) padaryta išvada, kad šio tyrimo metu buvo naudojami duomenys apie kliūtis, egzistavusias iki 2009 m. termino, ir jame buvo tik prognozuotas jų pašalinimo poveikis. Todėl ataskaitoje padaryta išvada, kad vis dar nėra patikimo ekonominio poveikio kiekybinio įvertinimo, nes trūksta pakankamai išsamių duomenų apie sektorius, kuriems poveikį daro ši direktyva⁵¹.

⁴⁸ Paslaugų direktyvos 41 straipsnis.

⁴⁹ [SWD\(2021\) 305](#).

⁵⁰ „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation“, [Economic Papers No 456](#), 2012 m. birželio mėn., Europos Komisija, ECFIN GD, Produktų rinkos reformų padalinys, Briuselis, 2012 m.

⁵¹ [Specialioji ataskaita 05/2016](#), 38 ir 114 dalys.

- 107** Nuo 2015 m. Komisija atliko kelis mažesnius tyrimus, susijusius su konkrečiais aspektais, pavyzdžiui, [reglamentavimo aplinkos poveikiu profesinių paslaugų skaitmeniniam automatizavimui \(2021 m.\)](#), [elgsenos ekonomikos naudojimu verslo paslaugų profesijų specialistų paskatoms įvertinti \(2021 m.\)](#) ir [konkurencija bei jos ekonominiais rezultatais tam tikrose verslo paslaugų profesijose ES](#). Dar neatliktas joks tyrimas, kuriame būtų pateikta informacija apie reglamentavimo reformų sąnaudas įmonėms ir tiksliai paaiškinta, kaip turėtų būti panaikintas reglamentavimas. Savo [Specialiojoje ataskaitoje 28/2018](#) jau akcentavome, kad paramos gavėjai dažnai mano, kad dėl dažnų taisyklių ir gairių pakeitimų gali kilti painiava ir netikrumas, todėl tai gali prieštarauti sklandžiam programos įgyvendinimo ir supaprastinimo tikslui.
- 108** Mario Draghi ir Enrico Letta pranešimuose ([05 dalis](#)) pabrėžiamas paslaugų vaidmuo ir prognozuojamas didelis augimas ateityje. Jose pripažįstama įmonėms, ypač MVĮ, tenkančios reglamentavimo naštos svarba ir poreikis pašalinti paslaugoms kylančias kliūtis, kad būtų išnaudotas visas bendrosios rinkos potencialas. Tačiau jose kiekybiškai neįvertinamas ekonominis kliūčių šalinimo poveikis ir neaptariamos atitinkamos sąnaudos ir nauda.
- 109** Apibendrinant galima pasakyti, kad Komisija dar neatliko sistemingo paslaugų integravimo į bendrąją rinką sąnaudų ir naudos arba ligšiolinio dabartinės reglamentavimo sistemos ir kliūčių poveikio augimui ir užimtumui vertinimo.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Petri Sarvamaa'os, 2026 m. vasario 26 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas
Tony Murphy

Priedai

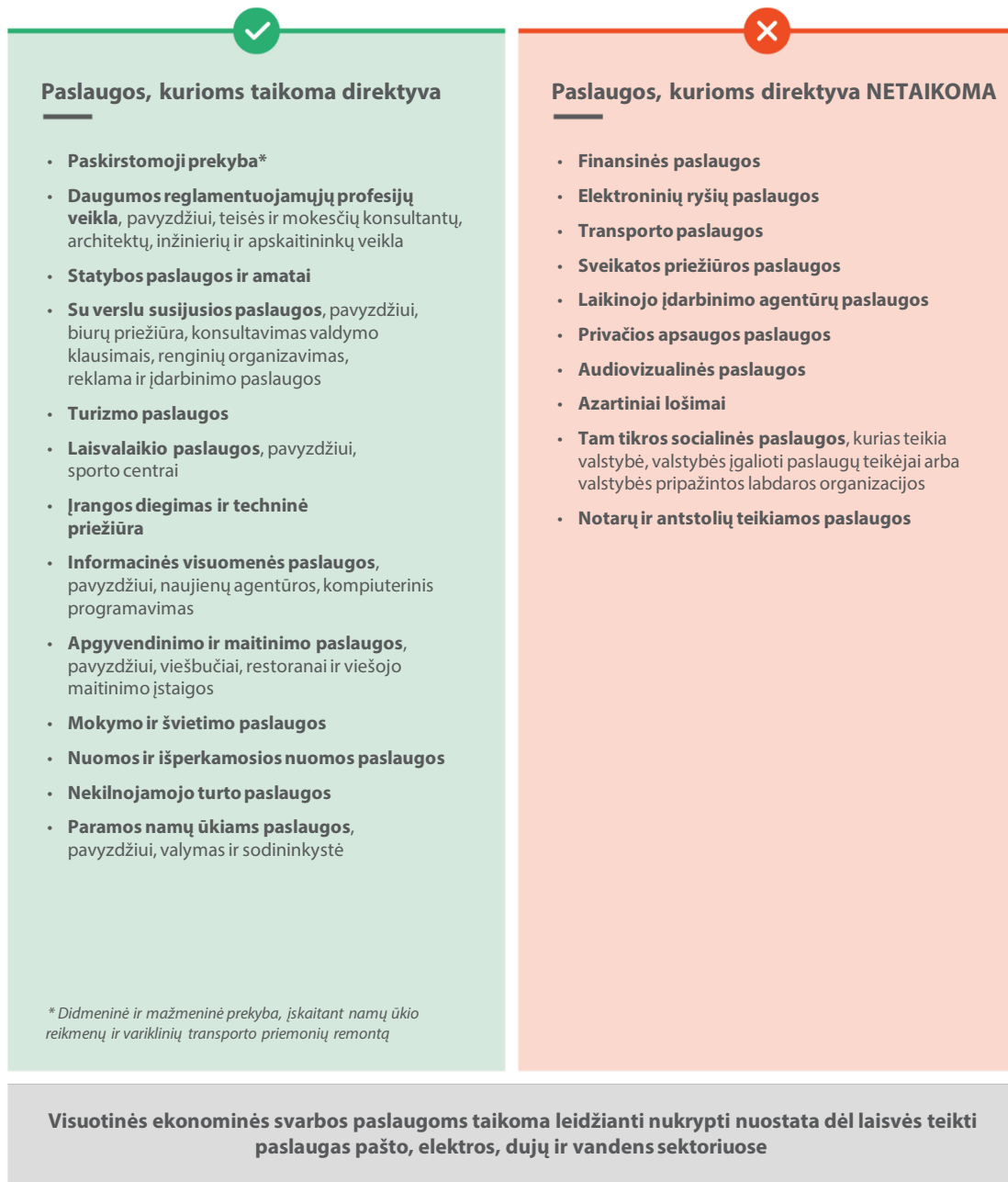
I priedas. Apie auditą

Paslaugų direktyvos taikymo sritis

- 01** Paslaugų direktyva yra pagrindinė teisėkūros priemonė svarbiausioms nacionalinėms ES prekybos paslaugomis kliūtims pašalinti. Ji apima beveik pusę visų paslaugų (pagal ES BVP) Europos Sąjungoje (**1 diagrama**)¹.

¹Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018 m.

1 diagrama. Paslaugų direktyvos taikymo sritis



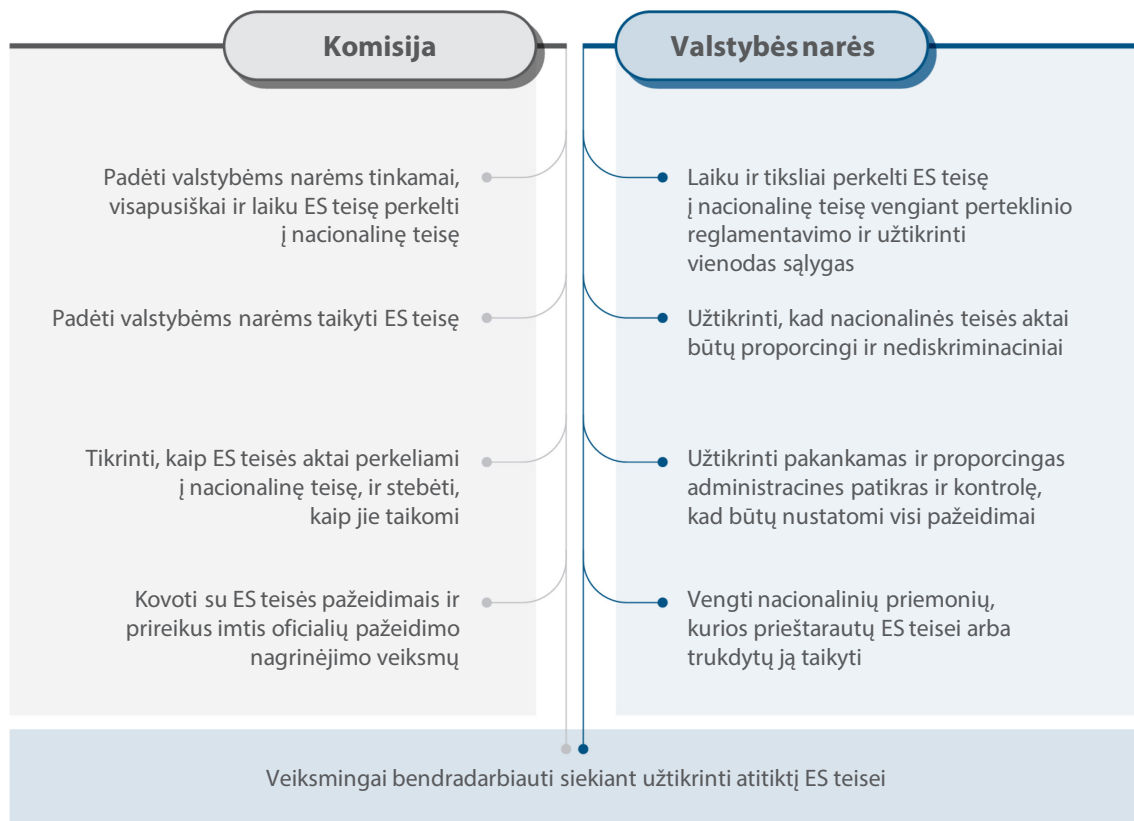
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

- 02** Kitos svarbios ES taisyklės paslaugų srityje yra Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo ir Direktyva 2005/36/EB dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo.

Funkcijos ir atsakomybė

- 03** Pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) Komisija ir valstybės narės dalijasi kompetencija ES bendrojoje rinkoje. Užduočių ir atsakomybės pasiskirstymas tarp Komisijos ir valstybių narių parodytas **2 diagramoje**.

2 diagrama. Su bendrosios rinkos taisyklių įgyvendinimu ir vykdymo užtikrinimu susijusios užduotys ir atsakomybė



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisija.

Audito apimtis ir metodas

- 04** Savo 2016 m. specialiojoje ataskaitoje² anksčiau nagrinėjome, kaip įgyvendinama [Direktyva 2006/123/EB](#) (Paslaugų direktyva). Po devynerių metų, paskelbus specialiąją ataskaitą dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo³, dar kartą apsvairstėme šį klausimą, kad įvertintume, ar Komisija veiksmingai nustatė ir pašalino kliūtis ir ar ji bendradarbiavo su valstybėmis narėmis, kad jas pašalintų.

² Specialioji ataskaita 05/2016.

³ Specialioji ataskaita 10/2024.

- 05** Mūsų audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisija veiksmingai šalino paslaugoms kylančias kliūtis, trukdančias augimui ir vystymuisi ES. Tikrinome, ar Komisija:
- nustatė aiškų ir visapusišką bendrosios paslaugų rinkos stiprinimo metodą;
 - sėkmingai užtikrino bendrosios rinkos taisyklių vykdymą;
 - užtikrino, kad priemonės, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos teikti tarpvalstybines paslaugas, buvo veiksmingos;
 - stebėjo paslaugų integraciją į bendrąją rinką ir įvertino jos sąnaudas, naudą ir Paslaugų direktyvos poveikį pagrindiniuose ekonomikos sektoriuose.
- 06** Auditas apėmė 2015–2025 m. laikotarpį, daugiausia dėmesio skiriant veiksams, kurių Komisija ėmėsi nuo 2020 m. Netikrinome, ar valstybės narės teisingai įgyvendino Paslaugų direktyvą. Tačiau analizavome nacionalines kliūtis ir jų pagrindines priežastis. Mūsų [audito metodika](#) atitinka [Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos \(INTOSAI\)](#) paskelbtus tarptautinius audito standartus.
- 07** Išanalizavome Komisijos darbą ir dokumentus, apžvelgdami 30 kliūčių, kurias Komisija savo 2021 m. kliūčių žemėlapyje ir vertinime priskyrė prie labai ribojamojo pobūdžio kliūčių, imtį ir 30 skundų ir kitų atvejų, atrinktų iš Komisijos duomenų bazės (THEMIS), imtį. Imtis sudarėme pagal jų svarbą bendrajai paslaugų rinkai.
- 08** Surengėme interviu su nacionalinių administracijų ir verslo organizacijų atstovais, kurie pateko į šių šešių valstybių narių imtį: Vokietijos, Estijos, Prancūzijos, Italijos, Lietuvos ir Vengrijos. Šias valstybes nares atrinkome remdamiesi turima informacija apie reglamentavimo ribojimo lygį (viršutinę ir apatinę ribas), paslaugų sektoriaus svarbą nacionalinei ekonomikai ir geografinį pasiskirstymą.
- 09** Siekdami papildyti pirmiau nurodytus informacijos šaltinius, atlikome 27 valstybių narių kontaktinių centrų apklausą (žr. ištrauką [IV priede](#) ir rezultatus [V priede](#)). Naudojantis priemone „EU Survey“ iš viso apklausti 8 175 kontaktiniai centrai (iš jų 7 886 buvo iš Italijos ir 186 – iš Vokietijos). Visi centriniai kontaktiniai centrai (16) atsakė į mūsų apklausos klausimus; valstybėse narėse, kuriose taikomas decentralizuotas metodas, atsakymų lygis svyravo nuo 1,3 % Italijoje iki 55,6 % Austrijoje.
- 10** Rengiant veiklos rezultatų rodiklius ir peržiūrint Komisijos atliktą bendrosios paslaugų rinkos integravimo sąnaudų ir naudos analizę, mums padėjo išorės ekspertas.

II priedas. Veiksmai pagal Komisijos 2025 m. strategiją

Paiškinimai:

Ryšys su paslaugomis (P): ● Su paslaugomis susiję veiksmai ● Su paslaugomis nesusiję veiksmai ● Abi rūšys (paslaugos ir prekės) | Ryšys su teisės aktais (TA): ● Teisėkūros ● Neteisėkūros | Savininkas (S): ● Komisija ● Komisija ir valstybės narės

Veiksma aprašymas		P	TA	S
1 skyrius Kliūčių šalinimas. Dėti dvigubas pastangas siekiant įveikti „Siaubingąjį dešimtuką“				
1	Priimti bendruosius supaprastinimo dokumentų rinkinius siekiant sumažinti nereikalingą našą, kad būtų užtikrintas veiksmingas politikos tikslų, pavyzdžiui, bendrojo skaitmeninio dokumentų rinkinio, kuriuo siekiama racionalizuoti ir supaprastinti tam tikrus ES skaitmeninės sritys acquis elementus, ir bendrojo dokumentų rinkinio, kuriuo siekiama supaprastinti didesnės gamintojo atsakomybės įsipareigojimų laikymąsi, įgyvendinimas (vykdoma)	●	●	●
2	Atlikti konkurencingumo patikras poveikio vertinimo etape, siekiant užtikrinti nuoseklumą bendrojoje rinkoje ir tolesnes inovacijas (vykdoma)	●	●	●
3	Peržiūrėti nacionalinių ir Europos agentūrų veiklą bendrosios rinkos srityje siekiant veiksmingai taikyti teisės aktus (2026 m. I ketv.)	●	●	●
4	Peržiūrėti viešųjų pirkimų sistemą, siekiant centralizuoti ir racionalizuoti jos fragmentuotas ir sudėtingas nuostatas, taip pat į ES viešuosius pirkimus integruoti tvarumo, atsparumo, socialinius ir, į viešuosius pirkimus, susijusius su tam tikromis technologijomis ir strateginiais sektoriais, Europos pirmenybės kriterijus, kartu užtikrinant konkurencingus konkursus (2026 m.)	●	●	●
5	Derinant su viešųjų pirkimų sistemos peržiūra, peržiūrėti Direktyvą dėl viešųjų pirkimų gynybos ir didesnės rizikos saugumo srityje, siekiant supaprastinti ir suderinti viešųjų pirkimų gynybos srityje taisykles ir procedūras ir apsvarstyti galimą Europos pirmenybę (2026 m.)	●	●	●
6	Sušaukti pirmąjį aukšto lygio bendrosios rinkos susitikimą (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
7	Surengti pirmąjį SMET metinį aukšto lygio politinį susitikimą (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
8	Pasiūlyti Bendrosios rinkos kliūčių prevencijos aktą (prireikus 2027 m. III ketv., remiantis esamų prevencinių priemonių veikimo vertinimu)	●	●	●
9	Nustatyti bendras taisykles, kurias taikant būtų sudarytos palankesnės sąlygos skaitmenizuotam įmonių steigimui ir veikimui visoje bendrojoje rinkoje (teisėkūros procedūra priimamas aktas dėl 28-ojo režimo, 2026 m. I ketv.)	●	●	●
10	Peržiūrėti Komisijos rekomendaciją dėl verslo perdavimo (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
11	Išnagrinėti ES teisės aktus, siekiant pašalinti darbuotojų judumo kliūtis	●	●	●

Paaiškinimai:

Ryšys su paslaugomis (P): ● Su paslaugomis susiję veiksmai ● Su paslaugomis nesusiję veiksmai ● Abi rūšys (paslaugos ir prekės) | Ryšys su teisės aktais (TA): ● Teisėkūros ● Neteisėkūros | Savininkas (S): ● Komisija ● Komisija ir valstybės narės

Veiksmo aprašymas	P	TA	S
12 Užtikrinti, kad profesinių kvalifikacijų pripažinimo procedūros būtų spartesnės ir veiksmingesnės dažniau naudojant skaitmenines priemones (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
13 Palengvinti profesinių kvalifikacijų pripažinimą išplečiant automatinio pripažinimo sistemas, pavyzdžiui, taikant bendras mokymo programas (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
14 Išnagrinėti ES teisės aktus, kad būtų nustatytos bendros trečiųjų šalių piliečių kvalifikacijų ir įgūdžių pripažinimo ir patvirtinimo taisyklės (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
15 Sudaryti sąlygas Komisijai prireikus nustatyti bendrąsias specifikacijas (kartu su strategija priimtas pasiūlymas dėl bendrojo dokumentų rinkinio)	●	●	●
16 Peržiūrėti Standartizacijos reglamentą (teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymas (2026 m. II ketv.))	●	●	●
17 Suderinti ženklinimo taisyklės sektorių teisės aktais ir palengvinti skaitmeninio ženklinimo sprendimų diegimą naudojant skaitmeninį gaminio pasą (laipsniškas skaitmeninio gaminio paso diegimas, įskaitant galimą įtraukimą atliekant naujosios teisės aktų sistemos peržiūrą 2026 m. II ketv.)	●	●	●
18 Panaikinti iš didesnės gamintojo atsakomybės sistemų nepagrįstus įgaliotųjų atstovų reikalavimus ir sumažinti ataskaitų teikimo įpareigojimus, be kita ko, apribojant juos iki metinio dažnumo (2025 m. IV ketv., pasiūlymas dėl bendrojo dokumentų rinkinio)	●	●	●
19 Spręsti susiskaidymo, kurį lemia skirtingos nacionalinės didesnės gamintojo atsakomybės sistemos, problemą toliau derinant, supaprastinant ir skaitmenizuojant, be kita ko, naudojant vieno langelio principu veikiančią skaitmeninę informacijos, registravimo ir ataskaitų teikimo sistemą (pagal pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl Žiedinės ekonomikos akto, 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
20 Reformuoti nebelaikymo atliekomis ir šalutinių produktų kriterijus ir sukurti labiau suderintą, paprastesnę sistemą bendrojoje rinkoje, kad būtų pasiektas nebelaikymo atliekomis ir šalutinių produktų statusas; palengvinti ES masto nebelaikymo atliekomis kriterijų priėmimą ir sudaryti sąlygas tokius kriterijus priimti prioritetinėms atliekų žaliavoms; sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybiniam perdirbti skirtų atliekų žaliavų vežimui (pagal pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl Žiedinės ekonomikos akto, 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
21 Imtis veiksmingų priemonių gaminių atitikčiai didinti išnaudojant sinergiją su ES ir nacionalinių muitinių bei rinkos priežiūros institucijų pajėgumais ir galbūt įsteigiant ES rinkos priežiūros instituciją (nuo 2025 m. III ketv.)	●	●	●
22 Modernizuoti gaminių teisės aktų sistemą, kad būtų galima pasinaudoti skaitmenizacija, skatinti žiediškumą ir stiprinti apsaugos priemones (naujos teisės aktų sistemos peržiūra – galimas pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, 2026 m. II ketv.)	●	●	●
23 Pradėti iniciatyvą, kuria siekiama palengvinti paslaugų teikėjų, turinčių leidimą arba sertifikuotų vienoje valstybėje narėje, paslaugų teikimą visoje ES remiantis ES teise, galbūt įskaitant tokių leidimų suteikimo ir sertifikavimo sistemų suderinimą (2026 m. II ketv.)	●	●	●
24 Parengti teises gaires ir rekomendacijas valstybėms narėms, siekiant suteikti aiškumo dėl teisės laikinai teikti paslaugas tarpvalstybinio mastu (2026 m. II ketv.)	●	●	●

Paaiškinimai:

Ryšys su paslaugomis (P): ● Su paslaugomis susiję veiksmai ● Su paslaugomis nesusiję veiksmai ● Abi rūšys (paslaugos ir prekės) | Ryšys su teisės aktais (TA): ● Teisėkūros ● Neteisėkūros | Savininkas (S): ● Komisija ● Komisija ir valstybės narės

Veiksmo aprašymas		P	TA	S
25	Toliau remti teisėkūros institucijas, kad jos užbaigtų derybas dėl: reglamentų (EB) Nr. 883/2004 ir Nr. 987/2009 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo peržiūros, pasiūlymo dėl viešosios sąsajos, skirtos darbuotojų komandiravimo deklaracijoms teikti (COM 2024/531)	●	●	●
26	Parengti sąžiningo darbo jėgos judumo dokumentų rinkinį (2026 m.), be kita ko: tęsti vykdomą bandomąją veiklą ir pateikti pasiūlymą dėl Europos socialinės apsaugos paso, taip pat pasiūlymą dėl Europos darbo institucijos stiprinimo, įskaitant jos įgaliojimų peržiūrą, apsvarstyti priemones, kuriomis būtų sudarytos palankesnės sąlygos laikinai teikti paslaugas tarpvalstybinio mastu, kartu apsaugant darbuotojų teises	●	●	●
27	Parengti priemones, skirtas kovoti su nepagrįstais teritoriniais tiekimo apribojimais, apimančiais situacijas, kurios nepatenka į konkurencijos teisės taikymo sritį, pavyzdžiui, vienašalę didelių gamintojų praktiką (pasiūlymas – 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
2 skyrius Europos paslaugų rinkų skatinimas				
28	Pasiūlyti Statybos paslaugų aktą, kad būtų sumažintos kliūtys statybos ir įrengimo paslaugoms patekti į tarpvalstybinę rinką (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
29	Bendradarbiauti su valstybėmis narėmis siekiant supaprastinti leidimų išdavimo ir planavimo procedūras, kad būtų padidinta būsto pasiūla atsižvelgiant į Europos įperkamo būsto planą ir Europos būsto statybos strategiją (2026 m. I ketv.)	●	●	●
30	Pradėti iniciatyvą, kuria siekiama palengvinti tarpvalstybinį su pramone susijusių paslaugų, pavyzdžiui, įrengimo, techninės priežiūros ir remonto paslaugų, teikimą (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
31	Paskelbti gaires ir rekomendacijas valstybėms narėms, kad jos panaikintų nereikalingą su verslu susijusių paslaugų reguliavimą, trukdantį investicijoms ir prekybai (2026 m. I ketv.)	●	●	●
32	Parengti gaires valstybėms narėms dėl jų mažmeninės prekybos reguliavimo proporcingumo (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
33	Pasiūlyti naują ES pristatymo paslaugų aktą, kuris pakeistų Pašto paslaugų direktyvą ir Tarpvalstybinių siuntinių reglamentą (pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
34	Pasiūlyti Skaitmeninių tinklų aktą, kad būtų supaprastinta teisinė sistema ir skatinama baigti kurti bendrąją elektroninių ryšių rinką (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
35	Pradėti bendro skaitmeninio traukinio bilieto rezervavimo ir pardavimo iniciatyvą (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
36	Pradėti bepopierio keleivių ir prekių judumo iniciatyvą (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
37	Pradėti tarpvalstybinės automobilių nuomos iniciatyvą (2025 m. III ketv.)	●	●	●

Paaiškinimai:

Ryšys su paslaugomis (P): ● Su paslaugomis susiję veiksmai ● Su paslaugomis nesusiję veiksmai ● Abi rūšys (paslaugos ir prekės) | Ryšys su teisės aktais (TA): ● Teisėkūros ● Neteisėkūros | Savininkas (S): ● Komisija ● Komisija ir valstybės narės

Veiksmo aprašymas	P	TA	S
38 Užtikrinti suderintą esamos horizontaliosios teisinės sistemos (ES paslaugų direktyvos) įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą (vykdoma)	●	●	●
3 skyrius MVĮ bendrojoje rinkoje			
39 Sukurti MVĮ ID priemonę, grindžiamą savideklaracija, prieinamą visomis ES kalbomis, kad prireikus būtų lengviau įrodyti MVĮ statusą (kartu su bendrosios rinkos strategija)	●	●	●
40 Stiprinti MVĮ atstovų tinklą, be kita ko, skatinti savanoriškai priimti priemones, kuriomis skatinama MVĮ tarpvalstybinė prekyba, ir prisidėti prie administracinės naštos mažinimo darbotvarkės (2025 m. III ketv.)	●	●	●
41 Skelbti MVĮ palankių nuostatų, kurias galima sistemingai įtraukti į teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus ir derybas, geriausios praktikos pavyzdžius (2025 m. III ketv.)	●	●	●
42 Priimti mažų vidutinės kapitalizacijos įmonių apibrėžtį ir vidutinės kapitalizacijos įmonių bendrąjį dokumentų rinkinį (kartu su bendrosios rinkos strategija)	●	●	●
43 Esamo MVĮ fondo, kurį įgyvendina Europos Sąjungos intelektinės nuosavybės tarnyba, laikotarpio pratęsimas 2026 m. ir galbūt 2027 m. (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
44 Priimti Komisijos rekomendaciją dėl savanoriško MVĮ informacijos teikimo standarto, pagal kurį būtų valdomi MVĮ gaunami prašymai teikti tvarumo informaciją, susiję su jų vertės grandinėmis ir finansiniais partneriais (2025 m. III ketv.)	●	●	●
45 Parengti savanorišką supaprastintą požiūrį, siekiant padėti MVĮ parodyti savo pastangas tvarumo srityje ir pagerinti jų galimybes gauti tvarų finansavimą, be kita ko, įvertinant poreikį iš dalies pakeisti Deleguotojo akto dėl informacijos atskleidimo pagal ES taksonomijos reglamentą, kad finansų įstaigos galėtų geriau atspindėti savo MVĮ finansavimo veiklą (2026 m. I ketv. / 2026 m. II ketv.)	●	●	●
4 skyrius Bendrosios rinkos skaitmenizacija			
46 Pradėti taikyti Europos verslo dėklę, skirtą paprastam ir skaitmeniniam verslui ES vykdyti (pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, 2025 m. IV ketv.)	●	●	●
47 Visose valstybėse narėse diegti ES skaitmeninės tapatybės dėkles, kaip saugią, patikimą ir privačią skaitmeninės tapatybės nustatymo priemonę visiems Europoje (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
48 Peržiūrėti Vidaus rinkos informacinės sistemos reglamentą, kad būtų supaprastinta Vidaus rinkos informacinės sistemos išplėtimo įtraukiant naujas sritis procedūra (pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
49 Skaitmenizuoti atitikties deklaracijas ir tam tikrus kitus gaminių dokumentus (pasiūlymai dėl bendrųjų duomenų rinkinių, pateikiami kartu su strategija)	●	●	●

Paaiškinimai:

Ryšys su paslaugomis (P): ● Su paslaugomis susiję veiksmai ● Su paslaugomis nesusiję veiksmai ● Abi rūšys (paslaugos ir prekės) | Ryšys su teisės aktais (TA): ● Teisėkūros ● Neteisėkūros | Savininkas (S): ● Komisija ● Komisija ir valstybės narės

Veiksmo aprašymas		P	TA	S
50	Iš dalies pakeisti ES teisės aktus, kad būtų išplėstas skaitmeninio gaminio paso, kaip skaitmeninės talpyklos, naudojimas su gaminiiais susijusiai informacijai teikti (atliekant NTAS peržiūrą, 2026 m. II ketv.) ir užtikrinti jo techninį diegimą	●	●	●
51	J peržiūrėtą standartizacijos ir viešųjų pirkimų teisinę sistemą įtraukti skaitmenizacijos nuostatas (2026 m. II ketv. ir 2026 m. IV ketv.)	●	●	●
52	Peržiūrėti elektroninių sąskaitų faktūrų naudojimo viešuosiuose pirkimuose <i>acquis</i> ir dabartinę direktyvą paversti reglamentu, o ES elektroninių sąskaitų faktūrų standartą padaryti privalomu viešuosiuose pirkimuose (2026 m. IV ketv.)	●	●	●
5 skyrius Bendrosios rinkos taisyklių laikymosi užtikrinimas				
53	Stiprinti nacionalinius SOLVIT centrus ir visą tinklą, kad būtų veiksmingiau sprendžiamos problemos ir geriau remiami verslo modeliai (2025 m. IV ketv.)	●	●	●
54	Komisijai ir valstybėms narėms imtis sistemingų tolesnių veiksmų, susijusių su SOLVIT nustatytais struktūrinėmis problemomis ir kliūtimis, dėl kurių SMET pastangos nebuvo sėkmingos (nuo 2025 m. II ketv.)	●	●	●
55	Pristatyti pirmąją metinę bendrosios rinkos vykdymo užtikrinimo darbotvarkę (2026 m. I ketv., bus susieta su metinės bendrosios rinkos ir konkurencingumo ataskaitos paskelbimu)	●	●	●

Pastaba: orientacinis kiekvieno veiksmo įgyvendinimo terminas nurodytas skliaustuose.

III priedas. Į nacionalinius ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus įtrauktos su paslaugomis susijusios reformos

Valstybė narė	Priemonė	Užbaigimo metai	Aprašymas
Ispanija	Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas Nr. 34/2006 dėl galimybės verstis advokato ir procesinio atstovo profesija, įsigaliojimas	2021	Dabartinės minimalių honorarų sistemos reforma pereinant į didžiausių honorarų sistemą ir naujas įpareigojimas pateikti klientui išlaidų sąmatą konsultuojantis su advokatais ir procesiniais atstovais. Leisti vykdyti daugiasritę advokato ir procesinio atstovo profesijų veiklą tame pačiame juridiniame asmenyje ir suteikti vieną galimybę verstis advokato ir procesinio atstovo profesija.
	Įstatymo dėl tam tikrų sporto profesijų reglamentavimo įsigaliojimas	2023	Įstatymo dėl tam tikrų sporto profesijų reglamentavimo priėmimas, siekiant spręsti reglamentavimo nevienalytiškumo problemas ir tinkamai atsižvelgti į būtinumo ir proporcingumo principus.
Kroatija	Bent 50 profesinių paslaugų reglamentavimo reikalavimų supaprastinimas	2024	Antrojo ir trečiojo paslaugų rinkų liberalizavimo veiksmų planų, pavyzdžiui, dėl registracijos ir narystės profesinėse organizacijose išlaidų, įgyvendinimas, atskirų profesijų ir profesinių egzaminų (pavyzdžiui, architektų ir inžinierių) suskaidytų išimtinių teisių problemos sprendimas arba mokesčių konsultantams taikomų nuosavybės ir valdymo interesų ar balsavimo teisių apribojimų panaikinimas.
Italija	2025 m. metinio konkurencijos įstatymo įsigaliojimas	2025	Reglamentuojamųjų profesijų profesinių bendrovių steigimo ir registravimo reikalavimų supaprastinimas
	Turistų gidų profesijų užsakymo reglamentavimas.	2024	Reforma buvo siekiama supaprastinti suskaidytus teisės aktus, sukuriant unikalį profesinę kvalifikaciją ir vienodus standartus nacionaliniu lygmeniu, nesukuriant naujos reglamentuojamosios profesijos.
	Sąlygų universitetinių laipsnių reformai sudarymas	2021	Reformuoti universitetinių laipsnių grupes, užtikrinant didesnę lankstumą, kad būtų patenkinta kintanti įgūdžių paklausa darbo rinkoje, ir paspartinti galimybes verstis profesijomis, kad būtų geriau patenkinta techninės kompetencijos paklausa darbo rinkoje
Vengrija	Mokesčių sistemos supaprastinimas mažinant mokesčių skaičių	2023	Laipsniškas laikinų mokesčių priemonių panaikinimas. Teisės aktų nuostatos, kuriose nurodoma laikinų mokesčių priemonių galiojimo pabaiga.
Austrija	Dalinis nenuolatinio eismo akto (Gelegenheitsverkehrsgesetz) pakeitimas	2021	Privalomo tarifo nenuolatiniam eismui (taksimetro įpareigojimo) panaikinimas
Portugalija	Reglamentuojamųjų profesijų įstatymo įsigaliojimas	2022	Atskyrimo reglamentavimas ir atstovavimo funkcijos profesinėse asociacijose, priskirtų veiklos rūšių sąrašo sutrumpinimas (tik siekiant apsaugoti konstitucinius interesus) ir verslo paslaugų įmonių nuosavybės ir valdymo apribojimai
Slovakija	Švietimo ir profesinių kvalifikacijų pripažinimo supaprastinimas	2022	Išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos įrodymų pripažinimo supaprastinimas

IV priedas. Kontaktinių centrų apklausa dėl Paslaugų direktyvos

Klausimyno ištrauka:

Nr.	Klausimas (-ai) /Atsakymas (-ai)				
Atitiktis Paslaugų direktyvai					
4	<p>Ar paslaugų teikėjai, naudodamiesi jūsų kontaktinio centro paslaugomis, gali atlikti visus administracinius formalumus, reikalingus jų tarpvalstybinei veiklai?</p> <p><input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne</p>				
4.1	<p>Jei atsakėte „Taip“, ar paslaugų teikėjai gali atlikti visus formalumus elektroninėmis priemonėmis?</p> <p><input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne</p>				
5	<p>Mūsų kontaktinis centras...</p> <p><i>(galimi keli atsakymai)</i></p> <p><input type="checkbox"/> informuoja paslaugų teikėjus apie mūsų valstybėje narėje taikomus reikalavimus;</p> <p><input type="checkbox"/> pateikia kompetentingų institucijų kontaktinius duomenis, įskaitant atsakingų institucijų duomenis, susijusius su paslaugų teikimo veiklos vykdymu;</p> <p><input type="checkbox"/> pataria, kaip naudotis paslaugų teikėjų ir paslaugų viešaisiais registrais ir duomenų bazėmis;</p> <p><input type="checkbox"/> informuoja paslaugų teikėjus apie teisių gynimo priemones kilus ginčui tarp kompetentingų institucijų ir paslaugų teikėjo ar gavėjo arba tarp paslaugų teikėjo ir gavėjo, arba tarp paslaugų teikėjų;</p> <p><input type="checkbox"/> pateikia subjektų, kurie nėra kompetentingos institucijos ir iš kurių paslaugų teikėjai ar gavėjai gali gauti praktinę pagalbą, kontaktinius duomenis.</p>				
Gerosios praktikos ir rekomendacijų įgyvendinimas					
6	<p>Kokia (-iomis) ES kalba (-omis) jūsų kontaktinis centras teikia informaciją?</p> <p><i>(galimi keli atsakymai)</i></p> <p><input type="checkbox"/> valstybės narės oficialiaja (-iosiomis) kalba (-omis)</p> <p><input type="checkbox"/> anglų kalba</p> <p><input type="checkbox"/> kitomis oficialiosiomis ES kalbomis</p>				
8	<p>Ar savo interneto svetainėje paaiškinate taisykles ir procedūras, taikomas:</p> <table border="1" data-bbox="309 1899 1364 2018"> <tr> <td data-bbox="309 1899 1082 1960">laikinam arba vienkartiniam tarpvalstybiniam paslaugų teikimui</td> <td data-bbox="1082 1899 1364 1960"><input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne</td> </tr> <tr> <td data-bbox="309 1960 1082 2018">paslaugų teikėjų įsisteigimo jūsų valstybėje narėje poreikiui</td> <td data-bbox="1082 1960 1364 2018"><input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne</td> </tr> </table>	laikinam arba vienkartiniam tarpvalstybiniam paslaugų teikimui	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne	paslaugų teikėjų įsisteigimo jūsų valstybėje narėje poreikiui	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
laikinam arba vienkartiniam tarpvalstybiniam paslaugų teikimui	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne				
paslaugų teikėjų įsisteigimo jūsų valstybėje narėje poreikiui	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne				

	Ar jūsų interneto svetainėje pateikiama toliau nurodyta informacija?	
	Informacija apie esamas teisinis formas ir jų reikalavimus	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
	Informacija apie tai, kuriai ekonominei veiklai, įskaitant laikinai ar retkarčiais teikiamas paslaugas, reikia licencijų ar leidimų	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
	Informacija apie reglamentuojamąsias profesijas ir reikalaujamas kvalifikacijas	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
10	Informacija apie taikomą pelno mokestį, gyventojų pajamų mokestį, pridėtinės vertės mokestį, konkrečiai veiklai taikomą mokestį ir susijusius administracinius reikalavimus	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
	Konkrečių teisinių ir administracinių terminų paaiškinimai	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
	Paiškinimai dėl darbo užmokesčiui, darbo teisei, socialinei apsaugai taikomų taisyklių ir konkrečių reikalavimų, taikomų darbuotojų komandiravimui pagal Direktyvą 96/71/EB, kurių turi laikytis paslaugų teikėjai	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne
Kita		
11	Kiek apytiksliai prašymų suteikti informaciją ir (arba) pagalbą, susijusią su veikla, kuriai taikoma Paslaugų direktyva, kasmet gaunate iš kitoje valstybėje narėje įsisteigusių įmonių? <input type="checkbox"/> 0–10 <input type="checkbox"/> daugiau kaip 10, bet mažiau kaip 50 <input type="checkbox"/> 50 ar daugiau <input type="checkbox"/> tokios informacijos neturime.	
14	Ar paslaugų teikėjai iš kitų valstybių narių gali atlikti procedūras internetu naudodamiesi savo šalyje nustatytais elektroninės atpažinties priemonėmis? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne	
15	Ar jūsų kontaktinis centras yra prieinamas per Europos bendruosius skaitmeninius vartus? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne	

V priedas. Kontaktinių centrų apklausos rezultatai

C Valstybė narė, kurioje veikia centralizuotas kontaktinis centras ● Taip
DC Valstybė narė, kurioje veikia decentralizuoti kontaktiniai centrai ○ Ne

Valstybė narė	Kontaktinis centras (rūšis)	Atsakymai (Nr.)	Atitiktis Paslaugų direktyvai	Gerosios praktikos rekomendacijų įgyvendinimas	Prieiga prie Bendrųjų skaitmeninių vartų	Elektroninės tapatybės kortelės priėmimas
Belgija	DC	2	2	2	1	2
Bulgarija	C	Taip		●	●	●
Čekija	DC	4	2	4	3	3
Danija	C	Taip			●	●
Vokietija	DC	31	29	28	8	24
Estija	C	Taip			●	●
Airija	C	Taip		●	●	
Graikija	C	Taip			●	●
Ispanija	DC	1		●	●	
Prancūzija	C	Taip	●		●	
Kroatija	C	Taip			●	●
Italija	DC	104	94	104	33	16
Kipras	C	Taip		●	●	
Latvija	DC	1			●	●
Lietuva	C	Taip			●	●
Liuksemburgas	C	Taip		●	●	●
Vengrija	C	Taip		●		●
Malta	C	Taip			●	
Nyderlandai	DC	1			●	
Austrija	DC	5	1	●	●	1
Lenkija	C	Taip	●	●	●	●
Portugalija	DC	1			●	●
Rumunija	C	Taip		●		●
Slovėnija	DC	1		●	●	●
Slovakija	DC	4	3	4	●	3
Suomija	C	Taip			●	
Švedija	C	Taip	●		●	●

Buvo laikoma, kad kontaktiniai centrai nevisiškai atitinka Paslaugų direktyvą, jei atsakymas į 4 ir (arba) 4.1 klausimą buvo neigiamas ir (arba) buvo suteiktos ne visos 5 klausime išvardytos paslaugos. Buvo laikoma, kad kontaktiniai centrai nevisiškai įgyvendino gerąją praktiką ir rekomendacijas, jei nebuvo pažymėta „anglų kalba“ (6 klausimas) ir (arba) bet koks atsakymas į 8 ir 10 klausimus buvo „ne“. Daugiau informacijos apie mūsų klausimus pateikta [IV priede](#). Valstybių narių, turinčių SS, atveju skaičiai rodo, kad kontaktiniai centrai neatitinka reikalavimų/įgyvendina veiklos/nesuteikia prieigos/nepriima.

Santrumpos

Santrumpa	Apibrėžtis (paaiškinimas)
BVP	bendrasis vidaus produktas
EAA	Europos ekonominė erdvė
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
EGAD planas	nacionalinis ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas
EGADP	Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė
IMI	Vidaus rinkos informacinė sistema
KŠSR	konkrečiai šaliai skirta rekomendacija
MVĮ	mažosios ir vidutinės įmonės
PVRR	pagrindinis veiklos rezultatų rodiklis
SESV	Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
SMET	Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė
STRI	Prekybos paslaugomis ribojimo indeksas

Žodynėlis

Terminas	Apibrėžtis (paaiškinimas)
„EU Pilot“ dialogas	mechanizmas, skirtas įtariamo ES teisės nesilaikymo problemai spręsti naudojant neoficialų Komisijos ir atitinkamos valstybės narės dialogą
Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė	ES finansinės paramos mechanizmas, kuriuo siekiama švelninti COVID-19 pandemijos ekonominį ir socialinį poveikį ir skatinti ekonomikos atsigavimą, taip pat spręsti iššūkius, kylančius siekiant žalesnės ir labiau skaitmenizuotos ateities
Europos semestras	metinis ciklas, kuriuo suteikiamas pagrindas koordinuoti ES valstybių narių ekonominę politiką ir vykdyti pažangos stebėseną
komandiruotas darbuotojas	asmuo, darbdavio siunčiamas laikinai dirbti į kitą valstybę narę nei ta, kurioje jis paprastai dirba
konkrečiai šaliai skirta rekomendacija	metinės gairės, kurias Komisija per Europos semestrą teikia atskiroms valstybėms narėms dėl jų makroekonominės, biudžeto ir struktūrinės politikos
pažeidimo nagrinėjimo procedūra	procedūra, kai Komisija įvairiais etapais taiko veiksmus prieš bet kurią ES valstybę narę, kuri nevykdo savo įsipareigojimų pagal ES teisę
SOLVIT	neformalus internetinis nacionalinių įstaigų tinklas, padedantis rasti neteisinius sprendinius tais atvejais, kai vartotojai ar įmonės mano, kad ES bendrosios rinkos taisyklės buvo taikomos netinkamai

Komisijos atsakymai

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

Chronologija

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

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Petri Sarvamaa'os vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Hansas Lindbladas, jam padėjo kabineto vadovė Kristina Maksinen ir kabineto atašė Johanna Modigsson, pagrindinis vadybininkas Johnas Sweeney, užduoties vadovas Svenas Köllingas, auditoriai Radostina Simeonova, Emmanuelis Djoffonas, Elena Graziuso, Arminas Hospas, Vaidas Šulcas, Zsuzsanna Csák ir stažuotoja Carlotta Gisonni. Diagramas parengti padėjo Dunja Weibel.



Iš kairės į dešinę: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Šulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson, John Sweeney.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2026

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Viršelio nuotrauka: © Europos Sąjunga; šaltinis: Audito Rūmai. DI sukurtas vaizdas.

1 ir 2 diagramos – piktogramos: šios diagramos parengtos naudojant [Flaticon.com](#) išteklius. © Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų domeno „europa.eu“ svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-7179-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/8774228	QJ-01-26-015-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7180-0	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/2585391	QJ-01-26-015-LT-N

KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, [Specialioji ataskaita 13/2026](#) „Bendroji paslaugų rinka. Komisijos veiksmai, kuriais siekiama pašalinti tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis, vis dar nepakankami“, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2026 m.

Įmonės, teikdamos paslaugas kitoje ES valstybėje narėje, vis dar susiduria su didelėmis kliūtimis. Daugiausia dėmesio skiriant ES paslaugų direktyvai, šio audito metu buvo vertinama, ar Komisija veiksmingai šalino tarpvalstybinėms paslaugoms kylančias kliūtis, trukdančias ekonomikos augimui ir vystymuisi ES. Nustatėme, kad Komisijos veiksmai šioje srityje tebėra nepakankami.

Rekomenduojame Komisijai parengti aiškesnę ir platesnio užmojo bendrosios paslaugų rinkos strategiją, aktyviau naudotis Europos semestru ir labiau skatinti valstybes nares vykdyti būtinas reformas. Ji turėtų paaikškinti teisės aktus, su taisyklių pažeidimais susijusį vykdymo užtikrinimą sutelkti į didelį poveikį turinčius atvejus, stiprinti priemones, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos tarpvalstybinėms paslaugoms, taip pat stebėti ir vertinti pažangą, padarytą baigiant kurti bendrąją paslaugų rinką.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/contact
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Socialiniai tinklai: @EUauditors