

Брюксел, 29.11.2018 г.
COM(2018) 768 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно
целесъобразността на включването на индекса на цените на жилища, обитавани
от техните собственици (ИЦЖОС), в обхвата на хармонизирания индекс на
потребителските цени (ХИПЦ)

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно**

**целесъобразността на включването на индекса на цените на жилища,
обитавани от техните собственици (ИЦЖОС), в обхвата на хармонизирания
индекс на потребителските цени (ХИПЦ)**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 3, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 2016/792⁽¹⁾ Комисията е длъжна до 31 декември 2018 г. да изготви доклад, в който се преценява дали индексът на цените на жилища, обитавани от техните собственици (ИЦЖОС), е подходящ за включване в обхвата на хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ). При изготвянето на този доклад Комисията отправи искане до Европейската централна банка (ЕЦБ) да представи своето становище в качеството си на основния ползвател на ХИПЦ и се консултира с държавите членки, за да прецени дали е възможно предоставяне на ИЦЖОС в съответствие с изискванията за ХИПЦ.

ХИПЦ е индекс на потребителските цени, който служи за измерване на инфлацията по хармонизиран начин във всички държави членки. Той бе разработен за използване от Комисията и от ЕЦБ при оценката на ценовата стабилност в държавите членки съгласно член 140 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Преди приемането на Регламент (ЕС) 2016/792 съставянето, събирането и разпространението на ХИПЦ се регулираха от Регламент (ЕО) № 2494/95⁽²⁾ и свързаните с него регламенти за изпълнение.

При публикуването на ХИПЦ за първи път (през 1997 г.) нямаше консенсус дали той следва да обхваща разходите на обитателите на собствени жилища-. Тогава бе проучена възможността за разработване на индекс въз основа на подхода на „нетните придобивания“ и бе заключено, че той води до значителни практически затруднения за държавите членки. През 2000 г., след консултации с ЕЦБ, Евростат стартира пилотен проект за насърчаване на държавите членки да проучат варианти за съставяне на индекс на цените на жилища, обитавани от техните собственици (ЖОС), който да е основан на този подход. С приемането на Регламент (ЕС) № 93/2013 на Комисията⁽³⁾ бе осигурено правно основание за съставянето на самостоятелен тримесечен индекс на цените на ЖОС, основан на „нетните придобивания“. Впоследствие с Регламент (ЕС) 2016/792 бе въведено изискване за съставяне и разпространение на такъв индекс.

В настоящия доклад се представя оценката на Комисията, в контекста на съответните правни изисквания, дали ИЦЖОС е подходящ за включване в обхвата на ХИПЦ.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) 2016/792 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. за хармонизираните индекси на потребителските цени и за индекса на цените на жилищата и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 11).

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета от 23 октомври 1995 г. относно хармонизираните индекси на потребителските цени (ОВ L 257, 27.10.1995 г., стр. 1).

⁽³⁾ Регламент (ЕС) № 93/2013 на Комисията от 1 февруари 2013 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета относно хармонизираните индекси на потребителските цени по отношение на определянето на индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици (ОВ L 33, 2.2.2013 г., стр. 14).

2. ИЗИСКВАНИЯ ЗА ХИПЦ

Съгласно член 3, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/792 ХИПЦ следва да обхваща ценовите промени на стоките и услугите, включени в паричните разходи на домакинствата за крайно потребление. Основната точка тук е акцентът върху:

i) действителните парични операции; и ii) разходите за потребление.

Съгласно член 7, параграфи 1 и 3 от Регламента държавите членки са длъжни да предоставят пълния набор от данни за ХИПЦ не по-късно от 15 календарни дни след приключването на референтния месец (20 календарни дни за индексите от януари). Държавите членки, чиято парична единица е еврото, трябва да предадат предварителната оценка на ХИПЦ не по-късно от предпоследния календарен ден на месеца, за който тя се отнася.

3. ИЦЖОС НА ЕВРОСТАТ

Разходите за ЖОС представляват разходите, свързани със закупуването, поддръжката и живеенето в собствен дом. При съставянето на индекс на потребителските цени основните подходи за измерване на инфлацията, засягаща обитателите на собствени жилища, са:

- подходът на (нетните) придобивания;
- подходът на използванията (който обхваща подходите на ползвателите и на еквивалента на наем); както и
- подходът на плащанията.

Всички тези подходи са теоретично надеждни, обосновани са от икономическата теория и имат своите силни и слаби страни⁽⁴⁾. Въпросът кой метод е най-подходящ за измерване на инфлацията зависи от потребностите на ползвателя и от целта на индекса. За ХИПЦ е преценено, че подходът на нетните придобивания е най-подходящ, защото този метод съответства най-добре на целта на ХИПЦ, а именно да се измери как се променят с времето общите разходи, свързани с всички действителни парични операции, извършени от домакинствата за придобиване на стоки и услуги с цел потребление. При всички други алтернативи се използват условни изчисления и следователно те се отклоняват от действителните парични операции. Това е основната причина, поради която през 2000 г. Евростат избра да използва подхода на нетните придобивания за ИЦЖОС.

С основания на нетни придобивания ИЦЖОС се измерва изменението на цените по сделките с жилища, които са нови за сектор „Домакинства“, и на цените на други стоки и услуги, които домакинствата придобиват в качеството си на обитатели на собствени жилища-. Той изключва сделките между домакинствата. Индексът се състои от следните подиндекси (член 3, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 93/2013):

О.1.1. Придобиване на жилища

О.1.1.1. Нови жилища

⁽⁴⁾ Вж. глава 1 от изготвеното от Евростат [„Техническо ръководство за индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, и за индекса на цените на жилищата“](#) за задълбочено обсъждане на предимствата и недостатъците на различните подходи.

О.1.1.1.1. Закупуване на нови жилища

О.1.1.1.2. Построени от самите собственици жилища и големи преустройства

О.1.1.2. Съществуващи жилища, които са нови за домакинствата

О.1.1.3. Други услуги, свързани с придобиването на жилища

О.1.2. Собственост на жилища

О.1.2.1. Основни ремонти и поддръжка

О.1.2.2. Застраховки, свързани с жилища

О.1.2.3. Други услуги, свързани със собствеността на жилища

В ИЦЖОС стойността на земята не се включва в тегловните коефициенти на разходите, свързани с жилищата (категории О.1.1.1 и О.1.1.2), но понастоящем в него се отчитат цялостните цени по сделките с жилища (т.е. жилищната постройка и земята под нея).

Както се изисква съгласно член 6, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2016/792, индексът се съставя на всеки три месеца. Понастоящем той се публикува 100 дни след приключването на референтното тримесечие.

4. ОЦЕНКА ДАЛИ ИЦЖОС Е ПОДХОДЯЩ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ В ОБХВАТА НА ХИПЦ

От горепосоченото произтичат два вида критерии за оценка дали ИЦЖОС е подходящ за включване в обхвата на ХИПЦ:

- концептуални — т.е. свързани със:
 - необходимостта да бъдат обхванати само действителните парични операции; и
 - евентуалното разширяване на обхвата на ХИПЦ, така че да се включат активи (жилищни постройки, земя); както и
- практически — отнасят се за това дали е възможно да се изготвя индекс в съответствие със стандартите за периодичност и срокове на ХИПЦ.

4.1. Концептуални аспекти

По отношение на ЖОС единствено *подходът на нетните придобивания* изпълнява изискването за базиране изключително на действителни парични операции. Поради това основаният на нетни придобивания ИЦЖОС автоматично изпълнява първия критерий.

При все това включването на придобиването на жилища (постройки и земята под тях) в обхвата на ХИПЦ е спорно. Макар че съществува общ консенсус, че целта на всеки индекс на потребителските цени е да измерва изменението на цените на стоки и услуги за потребление, понятието *потребление* не е прецизно. В официалната статистика съществуват различни мнения дали следва да се включат разходите за постройката и земята, които съвместно формират разходите за придобиване на жилища:

- едната гледна точка е загатната в обхвата на ХИПЦ, както е определен в член 3, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/792: „паричните разходи на

домакинствата за крайно потребление“, т.е. частта от агрегата на националните сметки на разходите на домакинствата за потребление, направени при парични операции. В националните сметки жилищните постройки се третираат като произведени нефинансови активи, а земята — като непроизведен нефинансов актив-. Следователно от гледна точка на националните сметки закупуването на жилища не принадлежи към разходите на домакинствата за потребление. Това означава, че включването на нетните придобивания на ЖОС би довело до разширяване на настоящия обхват на ХИПЦ;

- при изготвянето на пилотния проект за разработване на ИЦЖОС през 2000 г. Евростат обсъди с ЕЦБ и държавите членки как да приложи подхода на нетните придобивания към ЖОС в рамките на ХИПЦ. При тези обсъждания бе представена и алтернативна гледна точка (чиято перспектива се различава от тази на националните сметки), съгласно която разходите за земя могат да се разглеждат като инвестиция (актив), а разходите за постройката — като потребление. Съгласно логиката на тази гледна точка постройката (като вид стока за дълготрайна употреба с изключително дълъг срок на експлоатационна годност) се употребява (т.е. потребление на основен капитал), докато качеството на земята обикновено остава постоянно (освен при много необичайни обстоятелства). При тази гледна точка се счита, че концептуално е възможно нетните придобивания на ЖОС да бъдат включени в ХИПЦ, но постройката и земята трябва да бъдат отделени като цени и тегловни коефициенти. В рамките на консултацията с ЕЦБ при изготвянето на настоящия доклад тя подкрепи тази гледна точка.

В практиката ценовите компоненти на земята и постройката обичайно могат да се отделят единствено чрез моделиране, защото земята и постройката обикновено се закупуват като едно цяло с една обща цена по сделката. Ако обаче отделянето на цените се извършва чрез моделиране, това би означавало, че ХИПЦ вече няма да бъде ограничен само до действителни парични операции. Освен това академичната литература сочи, че получените по този начин прогнозни цени могат да се различават значително в зависимост от използваните допускания;

- трета гледна точка се основава на аналогия с включения в ХИПЦ индекс на цените за действителни (пазарни) наеми, който проследява разходите както за постройката, така и за земята на отдадени под наем жилища. Съгласно тази гледна точка може да се подкрепи включването както на постройката, така и на земята в свързания с ЖОС компонент от индекса на потребителските цени по същия начин, по който се прави това за индекса на цените за пазарни наеми. При тази гледна точка се счита, че концептуално е подходящо нетните придобивания на ЖОС да бъдат включени в ХИПЦ без отделяне на постройката от земята.

В заключение, включването на нетните придобивания на ЖОС би означавало отклонение от обхвата на ХИПЦ, който произтича от националните сметки. В официалната статистика съществуват различни мнения дали разходите за постройката и земята (които съвместно формират разходите за придобиване на жилище) могат да се разглеждат като разход за потребление, който може да бъде включен в индекс на потребителските цени, или следва да се разглеждат като активи и съответно да не са обхванати. Поради това от концептуална гледна точка включването на разходите за жилища в ХИПЦ продължава да бъде спорно.

4.2. Практически аспекти

Понастоящем ИЦЖОС се изготвя на всеки три месеца и се публикува 100 дни след приключването на референтното тримесечие. За да се изпълнят изискванията за ХИПЦ, той трябва да се изготвя всеки месец и да се публикува в края на референтния месец като предварителна оценка и 15 дни по-късно с пълния набор от данни.

Информацията в настоящия раздел е основана на отговорите на държавите членки на извършен от Евростат преглед през лятото на 2017 г. По-долу са разгледани трите най-важни подиндекса на ЖОС (които съвместно представляват 85 % от общите разходи за ЖОС) според реда на относителното им тегло в общите разходи за ЖОС в периода 2010—2017 г. в държавите членки, за които са налични данни:

- *О.1.1.1.2. Индекс на построени от самите собственици жилища и големи преустройства;*
- *О.1.1.1.1. Индекс на закупуване на нови жилища; както и*
- *О.1.2.1. Индекс на основни ремонти и поддръжка.*

По отношение на *индекса на построени от самите собственици жилища и големи преустройства* източниците, използвани от повечето държави членки, са индексът на разходите в строителството, индексът на цени на производител в строителството или комбинация от двата. В повечето държави тези индекси се изготвят на всеки три месеца, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1165/98⁽⁵⁾ и в предложението на Комисията за рамков регламент за интегриране на бизнес статистиката⁽⁶⁾. Само две държави членки докладваха, че са съставили ежемесечен индекс на разходите или цените в строителството, но в единия случай индексът е базиран отчасти на прогнозни стойности (а не на данни за сделки, както се изисква за ХИПЦ), а в другия сроковете не отговарят на изискванията за ХИПЦ.

По отношение на *индекса на закупуване на нови жилища* повечето държави членки използват административни източници на данни (регистри на сделки). В повечето случаи броят на сделките за месец се счита за недостатъчен за изготвянето на надежден индекс: резултатите се колебаят в много по-големи граници и са по-неточни от данните за тримесечие. Освен това стойностите обикновено са неокончателни в продължение на до една година след референтния месец, докато за ХИПЦ всеки предварителен индекс трябва да бъде финализиран с публикуването през следващия месец (член 9 от Регламент (ЕО) № 1921/2001⁽⁷⁾).

Изискването за сроковете за ХИПЦ представлява дори още по-голямо предизвикателство в сравнение с ежемесечната периодичност поради

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1165/98 на Съвета от 19 май 1998 г. относно краткосрочната статистика (ОВ L 162, 5.6.1998 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Предложение на Комисията от 6 март 2017 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската бизнес статистика, за изменение на Регламент (ЕО) № 184/2005 и за отмяна на 10 правни акта в областта на бизнес статистиката (COM(2017) 114 final).

⁽⁷⁾ Регламент (ЕО) № 1921/2001 на Комисията от 28 септември 2001 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета относно минималните стандарти за ревизиране на хармонизираните индекси на потребителските цени и за изменение на Регламент (ЕО) № 2602/2000 (ОВ L 261, 29.9.2001 г., стр. 49).

административните графици при регистрирането на сделки с жилища. След като нотариусите сключат окончателния договор за придобиване, обикновено им отнема поне две седмици (в някои случаи до два месеца) да препратят данните до регистъра. Това означава, че само част от сделките, сключени през референтния месец, се регистрират до края на посочения месец, а така се намаляват още повече наличните за съставителите данни.

По отношение на *индекса на основни ремонти и поддръжка* повечето държави използват индекса на разходите в строителството, индекса на цени на производител в строителството или комбинация от двата. Поради това посочените по-горе точки във връзка с *индекса на построени от самите собственици жилища и големи преустройства* се прилагат и в този случай.

В заключение:

- *индексът на построени от самите собственици жилища и големи преустройства* и *индексът на основни ремонти и поддръжка* са базирани на индекса на разходите в строителството и/или индекса на цени на производител в строителството, които в повечето държави членки се изготвят едва на всеки три месеца; и
- по отношение на *индекса на закупуване на нови жилища* повечето държави членки използват административни източници на данни, които в някои случаи биха могли да позволят изготвянето на променлив и не толкова точен месечен индекс, но той не би отговарял на изискванията за срокове за ХИПЦ.

Като цяло изглежда невъзможно да се изготвя индекс на ЖОС на ежемесечни периоди и в срокове, които (дори приблизително) да отговарят на изискванията за ХИПЦ.

5. СТАНОВИЩЕ НА ЕЦБ⁽⁸⁾

Основно изискване във връзка с извършваните от ЕЦБ анализи, оценки и прогнози на инфлацията в еврозоната е, че включването на ИЦЖОС не следва да влоши нито периодичността, нито сроковете на ХИПЦ. ЕЦБ отбелязва, че ИЦЖОС се изготвя едва на всеки три месеца и се публикува 100 дни след приключването на референтното тримесечие.

Освен това ЕЦБ счита, че включването на промените в цените на активите в ХИПЦ е проблематично, и отбелязва, че ИЦЖОС включва цената на земята.

ЕЦБ заключава, че включването на ИЦЖОС би влошило настоящата периодичност и срокове за ХИПЦ и с него би се въвел елемент, свързан с активи. В рамките на този контекст тя е на мнение, че от практическа гледна точка ИЦЖОС не е подходящ за включване в официалния ХИПЦ.

6. ОЦЕНКА НА КОМИСИЯТА

Предвид значението на ХИПЦ за паричната политика и с оглед на нуждите на ЕЦБ като основен ползвател на ХИПЦ, Комисията счита, че е изключително важно включването

⁽⁸⁾ Становището на ЕЦБ бе съобщено на Комисията (Евростат) с писмо от 20 септември 2017 г. (ARES(2017) 4634173).

на ИЦЖОС да не повлияе неблагоприятно на качеството на ХИПЦ, особено по отношение на периодичността и сроковете.

В голямо мнозинство държави членки използваните източници за два от трите най-важни подиндекса на ЖОС се изготвят само на тримесечна основа. По отношение на третия подиндекс повечето държави членки използват административни източници на данни, които в някои случаи биха могли да позволят изготвянето само на променлив и не толкова точен месечен индекс, който не би отговарял на изискванията за срокове за ХИПЦ.

Поради това изглежда, че понастоящем ИЦЖОС не може да се изготвя в съответствие със стандартите за периодичност и срокове за ХИПЦ.

Освен това включването на основания на нетни придобивания ИЦЖОС предполага отклонение от настоящото определение на обхвата на ХИПЦ като „паричните разходи на домакинствата за крайно потребление, които представляват частта от агрегата на националните сметки на разходите на домакинствата за потребление, направени при парични операции“. В официалната статистика съществуват различни мнения дали разходите за постройката и земята (които съвместно формират разходите за придобиване на жилище) могат да се разглеждат като разход за потребление, който би могъл да бъде включен в индекс на потребителските цени, или следва да се разглеждат като активи и съответно да са извън обхвата на индекса. Поради това от концептуална гледна точка включването на разходите за жилища в ХИПЦ продължава да бъде спорно.

В рамките на този контекст според оценката на Комисията понастоящем ИЦЖОС не е подходящ за включване в обхвата на ХИПЦ. В съответствие с член 3, параграф 7 от Регламент (ЕС) 2016/792 и в тясно сътрудничество с ЕЦБ, Комисията ще извърши необходимата методологична работа за включването на ИЦЖОС в обхвата на ХИПЦ и по целесъобразност ще докладва на Европейския парламент и на Съвета относно тази работа.