

Bruselj, 29.11.2018
COM(2018) 768 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o primernosti indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, za
vključitev v harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin**

**POROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU
PARLAMENTU IN SVETU**

o

**primernosti indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, za
vključitev v harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin**

1. UVOD

Člen 3(7) Uredbe (EU) 2016/792⁽¹⁾ določa, da mora Komisija do 31. decembra 2018 pripraviti poročilo z oceno primernosti indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, za vključitev v harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin (v nadaljnjem besedilu: HICP). Pri pripravi tega poročila je Komisija za mnenje zaprosila Evropsko centralno banko (v nadaljnjem besedilu: ECB) kot glavnega uporabnika HICP in se posvetovala z državami članicami o izvedljivosti zagotavljanja indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, v skladu z zahtevami HICP.

HICP je indeks cen življenjskih potrebščin, namenjen harmoniziranemu merjenju inflacije v državah članicah. Razvit je bil, da bi ga Komisija in ECB uporabljali za oceno stabilnosti cen v državah članicah v skladu s členom 140 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Pred sprejetjem Uredbe (EU) 2016/792 so se izračunavanje, zbiranje in izkazovanje HICP urejala z Uredbo (ES) št. 2494/95⁽²⁾ in njenimi izvedbenimi uredbami.

Ob prvi objavi HICP leta 1997 ni bilo soglasja, ali naj ta zajema stroške lastnikov, ki bivajo v lastnem stanovanju. Tedaj je bila proučena možnost oblikovanja indeksa na podlagi pristopa „neto pridobitve“, pri čemer je bilo ugotovljeno, da za države članice pomeni precejšnje praktične težave. Eurostat je leta 2000 po posvetovanjih z ECB uvedel pilotni projekt, da bi države članice spodbudil k proučitvi načinov za izračunavanje indeksa stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, na podlagi tega pristopa. S sprejetjem Uredbe Komisije (EU) št. 93/2013⁽³⁾ je bila zagotovljena pravna podlaga za izračunavanje samostojnega četrtletnega indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, na podlagi „neto pridobitev“. Nato je bila z Uredbo (EU) 2016/792 uvedena obveznost izračunavanja in razširjanja takega indeksa.

V tem poročilu je predstavljena ocena primernosti indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, za vključitev v HICP, pri čemer je Komisija upoštevala ustrezne pravne zahteve.

2. ZAHTEVE HICP

Na podlagi člena 3(3) Uredbe (EU) 2016/792 bi moral HICP zajemati spremembe cen blaga in storitev, zajetih v denarnih izdatkih za končno potrošnjo gospodinjstev. Pri tem je ključen poudarek na:

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2016/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin in harmoniziranem indeksu cen stanovanjskih nepremičnin ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 (UL L 135, 24.5.2016, str. 11).

⁽²⁾ Uredba Sveta (ES) št. 2494/95 z dne 23. oktobra 1995 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin (UL L 257, 27.10.1995, str. 1).

⁽³⁾ Uredba Komisije (EU) št. 93/2013 z dne 1. februarja 2013 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin v zvezi z določitvijo indeksov cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki (UL L 33, 2.2.2013, str. 14).

(i) dejanskih denarnih transakcijah in (ii) izdatkih za potrošnjo.

V skladu s členom 7(1) in (3) Uredbe morajo države članice posredovati popoln sklop podatkov o HICP najpozneje 15 koledarskih dni po koncu referenčnega meseca (20 koledarskih dni za januarske indekse). Države članice, katerih valuta je euro, morajo prvo oceno HICP posredovati najpozneje predzadnji koledarski dan v mesecu, na katerega se nanaša prva ocena.

3. EUROSTATOV INDEKS CEN STANOVANJSKIH NEPREMIČNIN, V KATERIH BIVAJO LASTNIKI

Stroški stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, so stroški, povezani z nakupom, vzdrževanjem in bivanjem v lastnem domu. Glavni pristopi k merjenju inflacije, s katero se soočajo lastniki, ki bivajo v lastnem stanovanju, v indeksu cen življenjskih potrebščin so:

- pristop (neto) pridobitev;
- pristop uporabe (ki zajema pristop uporabnika in pristop ekvivalentov najemnine) in
- pristop plačil.

Vsi ti pristopi so konceptualno ustrezni, imajo podlago v ekonomski teoriji ter svoje prednosti in slabosti ⁽⁴⁾. Odgovor na vprašanje, katera metoda je najprimernejša za merjenje inflacije, je odvisen od potreb uporabnikov in namena indeksa. Za HICP je bilo odločeno, da je najprimernejši pristop neto pridobitev, saj ta metoda najbolj ustreza namenu HICP, tj. merjenju, kako se skozi čas spreminjajo skupni izdatki, povezani z vsemi dejanskimi denarnimi transakcijami, ki jih opravijo gospodinjstva za pridobitev blaga in storitev za namene potrošnje. Vse druge alternative uporabljajo imputacijo in zato odstopajo od dejanskih denarnih transakcij. To je tudi glavni razlog, zaradi katerega se je Eurostat v letu 2000 odločil, da za indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, uporabi pristop neto pridobitev.

Z indeksom cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, temelječim na neto pridobitvah, se merijo spremembe transakcijskih cen stanovanj, ki doslej niso bila na voljo v sektorju gospodinjstev, ter drugega blaga in storitev, ki jih pridobijo gospodinjstva kot lastniki, ki bivajo v lastnem stanovanju. Indeks ne vključuje transakcij med gospodinjstvi. Obsega naslednje podindekse (člen 3(1) Uredbe (EU) št. 93/2013):

O.1.1 Pridobitev stanovanjskih nepremičnin

O.1.1.1 Nove stanovanjske nepremičnine

O.1.1.1.1 Nakupi novih stanovanjskih nepremičnin

O.1.1.1.2 Samogradnja stanovanjskih nepremičnin in večje obnove

O.1.1.2 Rabljene stanovanjske nepremičnine, ki so jih gospodinjstva pridobila na novo

O.1.1.3 Druge storitve, povezane s pridobitvijo stanovanjskih nepremičnin

O.1.2 Lastništvo stanovanjskih nepremičnin

O.1.2.1 Večja popravila in vzdrževanje

⁽⁴⁾ Za obširno razpravo o prednostih in slabostih različnih pristopov glej poglavje 1 [*Tehničnega priročnika o stanovanjskih nepremičninah, v katerih bivajo lastniki, in indeksi cen stanovanjskih nepremičnin*](#), ki ga je pripravil Eurostat.

O.1.2.2 Zavarovanje stanovanjskih nepremičnin

O.1.2.3 Druge storitve, povezane z lastništvom stanovanjskih nepremičnin

Indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, v odhodkovnih ponderjih v zvezi s stanovanjskimi nepremičninami ne upošteva vrednosti zemljišč (kategoriji O.1.1.1 in O.1.1.2), trenutno pa upošteva polno transakcijsko ceno stanovanjskih nepremičnin (tj. stanovanjskega objekta in pripadajočega zemljišča).

Kot se zahteva s členom 6(2) Uredbe (EU) 2016/792, se indeks izračunava četrtletno. Trenutno se izda 100 dni po koncu referenčnega četrtletja.

4. OCENA PRIMERNOSTI INDEKSA CEN STANOVANJSKIH NEPREMIČNIN, V KATERIH BIVAJO LASTNIKI, ZA VKLJUČITEV V HICP

Iz zgoraj navedenega izhajata dve vrsti meril za oceno primernosti indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, za vključitev v HICP:

- konceptualna – ta se nanašajo na:
 - potrebo po zajetju zgolj dejanskih denarnih transakcij in
 - morebitno razširitev področja uporabe HICP za vključitev premoženja (stanovanjskih objektov, zemljišč) ter
- praktična – ta se nanašajo na izvedljivost priprave indeksa skladno s standardi HICP glede pogostosti in pravočasnosti.

4.1 Konceptualni vidiki

Pristop neto pridobitev za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki, je edini, ki izpolnjuje zahtevo glede izključne utemeljenosti na dejanskih denarnih transakcijah. Indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, temelječ na neto pridobitvah, kot tak samodejno izpolnjuje prvo merilo.

Vendar je vključitev pridobitve stanovanjskih nepremičnin (objektov in pripadajočih zemljišč) v okvir HICP sporna. Kljub splošnemu soglasju, da je namen vsakega indeksa cen življenjskih potrebščin meriti spremembe cen potrošniškega blaga in storitev, je pojem *potrošnja* nenatančen. V uradni statistiki so različna mnenja, ali bi moral vključevati stroške objekta in zemljišča, ki skupaj sestavljajo stroške pridobitve stanovanjskih nepremičnin:

- eno mnenje je implicitno izraženo v obsegu HICP, kakor je opredeljen v členu 3(3) Uredbe (EU) 2016/792: „denarni izdatki za končno potrošnjo gospodinjstev“, tj. tisti del agregata nacionalnih računov izdatkov za potrošnjo gospodinjstev, ki nastane v denarnih transakcijah. V nacionalnih računih so stanovanjski objekti obravnavani kot proizvedena nefinančna sredstva, zemljišča pa kot neproizvedena nefinančna sredstva. Nakupi stanovanjskih nepremičnin zato z vidika nacionalnih računov ne spadajo med izdatke za potrošnjo gospodinjstev. To pomeni, da bi vključitev neto pridobitev stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, pomenila širitev trenutnega HICP;
- ko se je leta 2000 pripravljala pilotni projekt za oblikovanje indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, je Eurostat z ECB in državami članicami razpravljala o tem, kako v HICP uporabiti pristop neto pridobitev za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki. V navedenih razpravah se je pojavilo

alternativno mnenje (z drugačnim pogledom od tistega v zvezi z nacionalnimi računi), po katerem bi bilo mogoče stroške zemljišča kot naložbe (premoženje) in stroške objekta obravnavati kot potrošnjo. Mnenje temelji na logiki, da bo sicer objekt (kot nekakšno trajno blago z zelo dolgo življenjsko dobo) potrošen (tj. potrošnja stalnega kapitala), zemljišče pa navadno obdrži stalno kakovost (razen v zelo nenavadnih okoliščinah). Po tem mnenju se neto pridobitve stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, štejejo kot konceptualno izvedljive za vključitev v HICP, vendar je treba objekt in zemljišče za namen cen in ponderjev ločiti. Tako mnenje je med posvetovanjem za pripravo tega poročila izrazila ECB.

V praksi je sestavne dele cene za zemljišče in objekt navadno mogoče ločiti samo z modeliranjem, saj se zemljišče in objekt navadno kupujeta v enem paketu in z eno skupno transakcijsko ceno. Vendar bi izpeljava ločenih cen z modeliranjem pomenila, da HICP ne bi bil več omejen na dejanske denarne transakcije. Hkrati akademska literatura kaže, da se s tem povezane ocene cen lahko glede na temeljne predpostavke močno razlikujejo;

- tretje mnenje temelji na analogiji z indeksom cen HICP za dejanske (tržne) najemnine, ki sledi stroškom tako objekta kot zemljišča, ki pripada stanovanjskim nepremičninam, ki se oddajajo v najem. V skladu s tem mnenjem bi bilo mogoče utemeljiti pristanek na vključitev tako objekta kot zemljišča v sestavni del stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, v indeks cen življenjskih potrebščin enako kot pri indeksu cen tržnih najemnin. Po tem mnenju se neto pridobitve stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, ocenjujejo kot konceptualno izvedljive za vključitev v HICP brez ločevanja objekta in zemljišča.

Vključitev neto pridobitev stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, bi torej pomenila odmik od HICP, ki je izpeljan iz nacionalnih računov. V uradni statistiki se razlikujejo mnenja glede tega, ali se stroški objekta in zemljišča (ki skupaj sestavljajo stroške pridobitve stanovanjske nepremičnine) lahko obravnavajo kot izdatek za potrošnjo, ki ga je mogoče zajeti v indeks cen življenjskih potrebščin, ali pa bi jih bilo treba obravnavati kot premoženje in jih torej ne vključiti v zajetje. S konceptualnega vidika zato vključitev stroškov stanovanjskih nepremičnin v HICP ostaja sporna.

4.2 Praktični vidiki

Indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, se trenutno izračunava četrtletno in izda 100 dni po koncu referenčnega četrtletja. Za izpolnitev zahtev HICP bi ga bilo treba pripraviti vsak mesec in ob koncu referenčnega meseca izdati kot prvo oceno, 15 dni pozneje pa s popolnim sklopom številčnih podatkov.

Informacije v tem razdelku temeljijo na odgovorih držav članic na Eurostatov pregled, opravljen poleti 2017. Trije najpomembnejši podindeksi stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki (ki skupaj predstavljajo 85 % skupnih izdatkov za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki), so obravnavani v nadaljevanju glede na njihov povprečni ponder v skupnem izdatku za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki, v obdobju 2010–2017 v državah članicah, za katere so bili na voljo podatki.

- O.1.1.1.2 *Indeks samogradenj in večjih obnov;*
- O.1.1.1.1 *Indeks nakupov novih stanovanjskih nepremičnin in*
- O.1.2.1 *Indeks večjih popravil in vzdrževanj*

Pri *indeksu samogradenj in večjih obnov* je večina držav članic kot vir uporabila indeks gradbenih stroškov, indeks prodajnih cen v gradbeništvu ali kombinacijo obeh. V večini držav se ti indeksi pripravljajo četrtno, kot določata Uredba (ES) št. 1165/98⁽⁵⁾ ter predlog Komisije za okvirno uredbo za vključitev statistike podjetij⁽⁶⁾. Samo dve državi članici sta sporočili, da sta izračunali mesečni indeks gradbenih stroškov ali cen, vendar indeks v enem primeru delno temelji na ocenah (namesto na podatkih o transakcijah, kot se zahteva za HICP), v drugem primeru pa pravočasnost ni ustrezna za HICP.

Za *indeks nakupov novih stanovanjskih nepremičnin* večina držav članic uporablja vire upravnih podatkov (registre transakcij). V večini primerov število transakcij v mesecu velja kot nezadostno za pripravo zanesljivega indeksa: rezultati bodo bistveno bolj nestanovitni in manj točni kot četrtni podatki. Hkrati bi bile številke navadno začasne do enega leta po referenčnem mesecu, medtem ko mora biti za HICP začasni indeks v končni obliki objavljen naslednji mesec (člen 9 Uredbe (ES) št. 1921/2001⁽⁷⁾).

Zaradi časovnih razporedov upravnih organov pri registriranju transakcij v zvezi s stanovanjskimi nepremičninami predstavlja zahteva za pravočasnost HICP še večji izziv kot mesečna priprava HICP. Ko notarji sklenejo končno pogodbo o nakupu, na splošno potrebujejo vsaj dva tedna (v nekaterih primerih pa do dva meseca), da posredujejo podatke registru. To pomeni, da bo do konca referenčnega meseca registriran le del transakcij, sklenjenih v tem mesecu, s čimer se še dodatno omejuje količina podatkov, ki je na voljo zbiralcem.

Pri *indeksu večjih popravil in vzdrževanj* večina držav članic uporablja indeks gradbenih stroškov, indeks prodajnih cen v gradbeništvu ali kombinacijo obeh. Zato zgornje pripombe v zvezi z *indeksom samogradenj in večjih obnov* veljajo tudi tu.

Namesto zaključka:

- *indeks samogradenj in večjih obnov* ter *indeks večjih popravil in vzdrževanj* temeljita na indeksu gradbenih stroškov in/ali indeksu prodajnih cen v gradbeništvu, ki se v večini držav članic pripravljata samo četrtno, in
- za *indeks nakupov novih stanovanjskih nepremičnin* večina držav članic uporablja vire upravnih podatkov, ki bi v nekaterih primerih lahko dopuščali pripravo nestanovitnega in manj točnega mesečnega indeksa, s čimer pa ne bi bile izpolnjene zahteve za pravočasnost HICP.

Na splošno se zdi neizvedljivo pripravljati indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, mesečno in s pravočasnostjo, ki (vsaj grobo) izpolnjuje zahteve HICP.

⁽⁵⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1165/98 z dne 19. maja 1998 o kratkoročnih statističnih kazalcih (UL L 162, 5.6.1998, str. 1).

⁽⁶⁾ Predlog Komisije z dne 6. marca 2017 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki podjetij ter o spremembi Uredbe (ES) št. 184/2005 in razveljavitvi desetih pravnih aktov na področju statistike podjetij (COM(2017) 114 final).

⁽⁷⁾ Uredba Komisije (ES) št. 1921/2001 z dne 28. septembra 2001 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 glede minimalnih standardov za revizije harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin in o spremembi Uredbe (ES) št. 2602/2000 (UL L 261, 29.9.2001, str. 49).

5. MNENJE ECB⁽⁸⁾

Ključna zahteva glede analiz in ocen ECB ter njenega napovedovanja inflacije v euroobmočju je, da se z vključitvijo indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, ne bi smela poslabšati niti pogostost niti pravočasnost HICP. ECB opozarja, da se indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, pripravlja samo četrtletno in izda 100 dni po koncu referenčnega četrtletja.

Hkrati ECB meni, da je vključitev razvoja cen premoženja v HICP problematična, in opozarja, da indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, vključuje ceno zemljišč.

ECB ugotavlja, da bi se z vključitvijo indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, poslabšali trenutna pogostost in pravočasnost HICP ter uvedel element premoženja. Ob upoštevanju navedenega meni, da indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, v praksi ni primeren za vključitev v uradni HICP.

6. OCENA KOMISIJE

Glede na pomembnost HICP za monetarno politiko in glede na potrebe ECB kot njegovega glavnega uporabnika je po mnenju Komisije bistveno, da vključitev indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, ne bi smela negativno vplivati na kakovost HICP, zlasti kar zadeva pogostost in pravočasnost.

V veliki večini držav članic se viri, ki se uporabljajo za dva od treh najpomembnejših podindeksov cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, pripravljajo samo četrtletno. Za tretjega večina držav članic uporablja vire upravnih podatkov, ki bi v nekaterih primerih lahko dopuščali pripravo nestanovitnega in manj točnega mesečnega indeksa, s katerim ne bi bile izpolnjene zahteve za pravočasnost HICP.

Zato se zdi, da indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, trenutno ni mogoče pripravljati skladno s standardi pogostosti in pravočasnosti HICP.

Hkrati bi vključitev indeksa stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, temelječega na neto pridobitvah, pomenila odmik od trenutne opredelitve HICP kot „denarnega izdatka za končno potrošnjo gospodinjstev, ki predstavlja tisti del agregata nacionalnih računov izdatkov za potrošnjo gospodinjstev, ki nastanejo v denarnih transakcijah“. V uradni statistiki se razlikujejo mnenja glede tega, ali se stroški objekta in zemljišča, ki skupaj sestavljajo stroške pridobitve stanovanjske nepremičnine, lahko obravnavajo kot izdatek za potrošnjo, ki ga je mogoče zajeti z indeksom cen življenjskih potrebščin, ali pa bi jih bilo treba obravnavati kot premoženje in jih torej ne vključiti v zajetje. S konceptualnega vidika zato vključitev stroškov stanovanjskih nepremičnin v HICP ostaja sporna.

Ob upoštevanju navedenega Komisija ocenjuje, da indeks cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, trenutno ni primeren za vključitev v HICP. Skladno s členom 3(7) Uredbe (EU) 2016/792 in v tesnem sodelovanju z ECB bo Komisija nadaljevala metodološko delo, ki je potrebno za vključitev indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, v HICP in bo o tem delu po potrebi poročala Evropskemu parlamentu in Svetu.

⁽⁸⁾ ECB je Komisiji (Eurostatu) sporočila svoje mnenje v dopisu z dne 20. septembra 2017 (ARES(2017) 4634173).