

V Bruselu dne 29.11.2018
COM(2018) 768 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o vhodnosti možného začlenění indexu cen nemovitostí obývaných vlastníky (NOV) do
harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HISC)**

**ZPRÁVA KOMISE
EVROPSKÉMU
PARLAMENTU A RADĚ**

o

**vhodnosti možného začlenění indexu cen nemovitostí obývaných vlastníky (NOV) do
harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HISC)**

1. Úvod

Podle čl. 3 odst. 7 nařízení (EU) 2016/792¹ má Komise do 31. prosince 2018 vypracovat zprávu o vhodnosti možného začlenění indexu cen nemovitostí obývaných vlastníky (NOV) do harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HISC). Při přípravě této zprávy požádala Komise o stanovisko Evropskou centrální banku (ECB) jakožto hlavního uživatele HISC a konzultovala s členskými státy proveditelnost poskytování indexu cen NOV v souladu s požadavky HISC.

Harmonizovaný index spotřebitelských cen (HISC) je index spotřebitelských cen určený k harmonizovanému měření inflace ve všech členských státech. Byl vytvořen pro Evropskou komisi a Evropskou centrální banku, které ho používají při hodnocení cenové stability v členských státech podle článku 140 Smlouvy o fungování Evropské unie. Před přijetím nařízení (EU) 2016/792 bylo sestavování, shromažďování a šíření HISC upraveno nařízením (ES) č. 2494/95² a jeho prováděcími nařízeními.

Když byl HISC zveřejněn poprvé (v roce 1997), nepanovala shoda ohledně toho, zda by měl zahrnovat náklady domácností obývajících vlastní nemovitost. Tehdy se zvažovala možnost vytvoření indexu na základě „čistých pořizovacích nákladů“, zjistilo se však, že by to v praxi členským státům působilo značné obtíže. V roce 2000 zahájil Eurostat po konzultacích s ECB pilotní projekt s cílem motivovat členské státy, aby prozkoumaly možné způsoby sestavování indexu NOV na základě uvedeného přístupu. Přijetí nařízení Komise (EU) č. 93/2013³ poskytlo právní základ pro sestavování samostatného čtvrtletního indexu cen NOV na základě „čistých pořizovacích nákladů“. Nařízení (EU) 2016/792 následně zavedlo požadavek na sestavování a šíření tohoto indexu.

V této zprávě Komise předkládá posouzení možného začlenění indexu cen NOV do HISC s ohledem na příslušné právní požadavky.

2. POŽADAVKY HISC

Podle čl. 3 odst. 3 nařízení (EU) 2016/792 má HISC zahrnovat změny cen zboží a služeb zahrnutých do peněžních výdajů na konečnou spotřebu domácností. Zásadní je přitom zaměření na:

- i) skutečné peněžní transakce; a ii) výdaje na spotřebu.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/792 ze dne 11. května 2016 o harmonizovaných indexech spotřebitelských cen a indexu cen bytových nemovitostí a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2494/95 (Úř. věst. L 135, 24.5.2016, s. 11).

² Nařízení Rady (ES) č. 2494/95 ze dne 23. října 1995 o harmonizovaných indexech spotřebitelských cen (Úř. věst. L 257, 27.10.1995, s. 1).

³ Nařízení Komise (EU) č. 93/2013 ze dne 1. února 2013, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2494/95 o harmonizovaných indexech spotřebitelských cen, pokud jde o stanovení indexů cen obydlí obývaných jejich majiteli (Úř. věst. L 33, 2.2.2013, s. 14).

Podle čl. 7 odst. 1 a 3 nařízení jsou členské státy povinny poskytnout úplný soubor údajů HISC nejpozději do 15 kalendářních dnů po skončení referenčního měsíce (do 20 kalendářních dnů v případě indexů za měsíc leden). Členské státy, jejichž měnou je euro, musí zaslat předběžný odhad HISC nejpozději do předposledního kalendářního dne měsíce, jehož se předběžný odhad týká.

3. INDEX CEN NOV EUROSTATU

Náklady na NOV jsou náklady spojené s nákupem a údržbou vlastní nemovitosti a s bydlením ve vlastní nemovitosti. Hlavními přístupy k měření inflace, jež postihuje domácnosti obývající vlastní nemovitost, v indexu spotřebitelských cen jsou:

- přístup založený na (čistých) pořizovacích nákladech,
- přístup založený na využívání (zahrnuje přístup založený na nákladech uživatele a přístup založený na rovnocennosti pronájmu), a
- přístup založený na platbách.

Všechny tyto přístupy jsou koncepčně správné, vycházejí z ekonomické teorie a mají své silné a slabé stránky⁴. Která z těchto metod je pro měření inflace nejvhodnější, závisí na potřebách uživatelů a na účelu indexu. V případě HISC se za nejvhodnější pokládá přístup založený na čistých pořizovacích nákladech, neboť tato metoda nejlépe odpovídá účelu HISC, tj. měření změny v čase, pokud jde o celkové výdaje spojené se všemi skutečnými peněžními transakcemi prováděnými domácnostmi za účelem pořízení zboží a služeb pro účely spotřeby. Všechny ostatní alternativy používají imputace, a odchylují se tudíž od skutečných peněžních transakcí. To je hlavní důvod, proč se Eurostat v roce 2000 rozhodl používat pro index cen NOV přístup založený na čistých pořizovacích nákladech.

Index cen NOV založený na čistých pořizovacích nákladech měří změny cen transakcí, pokud jde o obydlí, jež jsou nová v sektoru domácností, a o další zboží a služby, které si domácnosti pořizují v souvislosti s obýváním vlastní nemovitosti. Nezahrnuje transakce mezi domácnostmi. Je tvořen těmito dílčími indexy (čl. 3 odst. 1 nařízení (EU) č. 93/2013):

O.1.1. Pořizování obydlí

O.1.1.1. Nová obydlí

O.1.1.1.1. Koupě nových obydlí

O.1.1.1.2. Výstavba obydlí svépomocí a větší renovace

O.1.1.2. Existující obydlí, jež jsou nová v sektoru domácností

O.1.1.3. Jiné služby související s pořizováním obydlí

O.1.2. Vlastnictví obydlí

O.1.2.1. Větší opravy a údržba

O.1.2.2. Pojištění související s obydlími

O.1.2.3. Jiné služby související s vlastnictvím obydlí

⁴ Viz kapitola 1 příručky Eurostatu k NOV a k indexům cen bytových nemovitostí ([Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#)), v níž jsou zevrubně popsány výhody a nevýhody zmíněných přístupů.

Index cen NOV nezahrnuje do vah výdajů spojených s obydlími (kategorie O.1.1.1 a O.1.1.2) hodnotu pozemků, nicméně v současné době zohledňuje u obydlí plnou cenu transakce (tj. konstrukci obydlí a pozemek, na němž se obydlí nachází).

Index se sestavuje každé čtvrtletí, jak požaduje čl. 6 odst. 2 nařízení (EU) 2016/792. V současné době se zveřejňuje 100 dní po skončení referenčního čtvrtletí.

4. POSOUZENÍ MOŽNÉHO ZAČLENĚNÍ INDEXU CEN NOV DO HISC

Z výše uvedeného vyplývá, že pro posouzení možného začlenění indexu cen NOV do HISC jsou dva typy kritérií:

- koncepční – ta se týkají:
 - nutnosti zahrnout pouze skutečné peněžní transakce, a
 - možného rozšíření rozsahu HISC tak, aby zahrnoval i aktiva (konstrukci obydlí, pozemky), a
- praktická – ta se týkají proveditelnosti tvorby indexů v souladu se standardy HISC pro četnost a včasnost.

4.1 Koncepční aspekty

Přístup založený na čistých pořizovacích nákladech v případě NOV je jediný přístup, který splňuje požadavek, aby byl založen výhradně na skutečných peněžních transakcích. Index cen NOV založený na čistých pořizovacích nákladech ze své podstaty splňuje první kritérium.

Zahrnutí pořízení obydlí (konstrukce a pozemku, na němž se obydlí nachází) do HISC je však sporné. Panuje sice všeobecná shoda, že účelem jakéhokoli indexu spotřebitelských cen je měřit změny cen spotřebního zboží a služeb, koncept *spotřeby* je však nejednoznačný. Úřední statistiky se liší v pohledu na to, zda by měl index spotřebitelských cen zahrnovat náklady na konstrukci a pozemky, které společně tvoří náklady na pořízení obydlí:

- jeden z těchto pohledů se odráží ve vymezení rozsahu HISC podle čl. 3 odst. 3 nařízení (EU) 2016/792 jakožto: „peněžních výdajů na konečnou spotřebu domácností“, tj. části národních účtů tvořené souhrnnými výdaji na spotřebu domácností vzniklými při peněžních transakcích. V národních účtech jsou konstrukce obydlí považovány za vyráběná nefinanční aktiva a pozemky za nevyráběná nefinanční aktiva. Z pohledu národních účtů tedy nákupy obydlí nespádají do spotřebních výdajů domácností. To znamená, že začlenění indexu cen NOV založeného na čistých pořizovacích nákladech by zahrnovalo rozšíření stávajícího rozsahu HISC,
- když se v roce 2000 připravoval pilotní projekt za účelem vypracování indexu cen NOV, Eurostat s ECB a s členskými státy jednal o tom, jak uplatnit přístup založený na čistých pořizovacích nákladech na NOV v HISC. Během těchto jednání se objevil alternativní pohled (který se liší od perspektivy národních účtů), podle kterého by bylo možné náklady na pozemky považovat za investici (aktivum) a náklady na konstrukci za spotřebu. Tento pohled je zdůvodněn tak, že zatímco konstrukce (jakožto druh zboží dlouhodobé spotřeby s velmi dlouhou životností) bude spotřebována (spotřeba fixního kapitálu), u pozemků je obvykle zachována stálá kvalita (s výjimkou mimořádných okolností). Podle tohoto pohledu je koncepčně možné začlenit index cen NOV založený na čistých pořizovacích nákladech do

HISC, avšak je nutné pro účely cen a vah oddělit konstrukci a pozemky. Toto stanovisko zastávala při konzultacích během přípravy této zprávy ECB.

V praxi je obvykle možné oddělit cenové složky pozemků a konstrukce pouze pomocí modelování, jelikož pozemky a konstrukce jsou obvykle nakupovány jako jeden celek s jednou celkovou cenou transakce. Oddělení cen pomocí modelování by však znamenalo, že HISC by již nebyl omezen na skutečné peněžní transakce. Z akademické literatury navíc vyplývá, že se výsledné cenové odhady mohou značně lišit v závislosti na výchozích předpokladech,

- třetí pohled je založen na analogii s cenovým indexem HISC pro skutečné (tržní) nájemné, který sleduje náklady konstrukce i pozemků náležejících k obydlím, která jsou pronajímána. Na základě tohoto pohledu by mohlo být umožněno zahrnout do složky NOV indexu spotřebitelských cen jak konstrukci, tak pozemky stejným způsobem jako u indexu cen tržního nájemného. V souladu s tímto pohledem je koncepčně možné začlenit index cen NOV založený na čistých pořizovacích nákladech do HISC bez nutnosti oddělit konstrukci a pozemky.

Závěrem lze uvést, že začlenění indexu cen NOV založeného na čistých pořizovacích nákladech by znamenalo odchýlit se od rozsahu HISC, který vychází z národních účtů. V úředních statistikách se liší pohled na to, zda lze náklady na konstrukci a pozemky (které dohromady tvoří náklady na pořízení obydlí) považovat za spotřební výdaje, které mohou být zahrnuty do indexu spotřebitelských cen, nebo zda by měly být považovány za aktiva, a tudíž být z rozsahu indexu spotřebitelských cen vyloučeny. Z koncepčního hlediska proto zahrnutí nákladů na obytné nemovitosti do HISC zůstává sporné.

4.2 Praktické aspekty

Index cen NOV je v současnosti sestavován každé čtvrtletí a zveřejňován 100 dnů po skončení referenčního čtvrtletí. Aby splňoval požadavky HISC, musel by být sestavován každý měsíc a zveřejňován na konci referenčního měsíce jako předběžný odhad a o 15 dnů později jako plný soubor čísel.

Informace v tomto oddíle vycházejí z odpovědí členských států na přezkum Eurostatu z léta 2017. Níže jsou analyzovány tři nejdůležitější dílčí indexy NOV (které společně tvoří 85 % celkových výdajů NOV) v pořadí podle jejich průměrné váhy na celkových výdajích na NOV v období 2010–2017 v členských státech, za něž byly údaje k dispozici:

- O.1.1.1.2. *Index výstavby obydlí svépomocí a větších renovací,*
- O.1.1.1.1. *Index koupě nových obydlí, a*
- O.1.2.1. *Index větších oprav a údržby.*

Pokud jde o *index výstavby obydlí svépomocí a větších renovací*, jsou zdroji využívanými většinou členských států index stavebních nákladů, index výrobní ceny stavebních výrobků nebo jejich kombinace. Ve většině zemí jsou tyto indexy sestavovány každé čtvrtletí, jak stanoví nařízení (ES) č. 1165/98⁵ a návrh Komise na rámcové nařízení pro integraci

⁵ Nařízení Rady (ES) č. 1165/98 ze dne 19. května 1998 o konjunkturálních statistikách (Úř. věst. L 162, 5.6.1998, s. 1).

podnikových statistik⁶. Pouze dva členské státy uvedly, že sestavují měsíční index stavebních nákladů nebo index cen, avšak v jednom případě tento index částečně vychází z odhadů (a nikoli z údajů o transakcích, jak se vyžaduje u HISC) a v druhém případě není lhůta vhodná pro HISC.

Pokud jde o *index koupě nových obydlí*, většina členských států využívá administrativní zdroje údajů (registry transakcí). Ve většině případů se počet transakcí za měsíc považuje za nedostatečný pro vytvoření spolehlivého indexu: výsledky by byly mnohem méně stabilní a méně přesné než čtvrtletní údaje. Údaje by navíc obvykle byly pouze předběžné až do jednoho roku od uplynutí referenčního měsíce, zatímco pro HISC musí být předběžný index v konečné podobě předložen následující měsíc (článek 9 nařízení (ES) č. 1921/2001⁷).

Požadavek HISC týkající se včasnosti je ještě obtížněji splnitelný než měsíční četnost kvůli administrativním harmonogramům registrace transakcí týkajících se obydlí. Poté, co notáři uzavrou konečnou kupní smlouvu, trvá jim obvykle nejméně dva týdny (v některých případech až dva měsíce), než údaje zašlou do registru. To znamená, že do konce referenčního měsíce je evidována pouze malá část transakcí uzavřených v daném měsíci, což dále snižuje množství údajů dostupných pro sestavování indexů.

Pokud jde o *index větších oprav a údržby*, většina zemí využívá index stavebních nákladů, index výrobní ceny stavebních výrobků nebo jejich kombinaci. Platí tedy totéž, co bylo výše řečeno o *indexu výstavby obydlí svépomocí a větších inovací*.

Závěrem:

- *index výstavby obydlí svépomocí a index větších oprav a údržby* vycházejí z indexu stavebních nákladů a/nebo indexu výrobní ceny stavebních výrobků, které se ve většině členských států vytvářejí pouze jednou za čtvrtletí, a
- pokud jde o *index koupě nových obydlí*, většina členských států využívá administrativní zdroje údajů, které v některých případech umožňují vytváření nestabilních a méně přesných měsíčních indexů, což by však nesplňovalo lhůty HISC.

Celkově se zdá, že vytvářet index NOV s měsíční četností a ve lhůtě, která (byť jen rámcově) splňuje požadavky HISC, není proveditelné.

5. STANOVISKO ECB⁸

Klíčovým požadavkem, pokud jde o analýzy ECB a její hodnocení a předpovědi, co se týče inflace v eurozóně, je, aby začlenění indexu cen NOV nemělo negativní dopad na četnost a včasnost HISC. ECB upozorňuje, že index cen NOV je vytvářen pouze jednou za čtvrtletí a zveřejňován 100 dnů po skončení referenčního čtvrtletí.

ECB dále považuje za problematické zahrnovat do HISC vývoj cen aktiv a poukazuje na to, že index NOV zahrnuje cenu pozemků.

⁶ Návrh Komise ze dne 6. března 2017 na nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropských podnikových statistikách, změně nařízení (ES) č. 184/2005 a zrušení deseti právních aktů v oblasti podnikových statistik (COM(2017) 114 final).

⁷ Nařízení Komise (ES) č. 1921/2001 ze dne 28. září 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2494/95, pokud se jedná o minimální standardy pro revize harmonizovaného indexu spotřebitelských cen, a kterým se mění nařízení (ES) č. 2602/2000 (Úř. věst. L 261, 29.9.2001, s. 49).

⁸ Stanovisko ECB bylo Komisi (Eurostatu) sděleno dopisem ze dne 20. září 2017 (ARES(2017) 4634173).

ECB dospěla k závěru, že začlenění indexu cen NOV by mělo negativní dopad na stávající četnost a včasnost HISC a znamenalo by zahrnutí prvku aktiv. Na základě těchto skutečností zastává stanovisko, že index cen NOV není v praxi vhodný pro začlenění do oficiálního HISC.

6. HODNOCENÍ KOMISE

S ohledem na význam HISC pro měnovou politiku a vzhledem k potřebám ECB jakožto jeho hlavního uživatele považuje Komise za zásadní, aby začlenění indexu cen NOV nemělo žádný negativní dopad na kvalitu HISC, zejména pokud jde o četnost a včasnost.

Ve velké většině členských států jsou zdroje používané pro dva ze tří nejvýznamnějších dílčích indexů NOV vytvářeny pouze čtvrtletně. Pokud jde o třetí z těchto dílčích indexů, využívá většina členských států administrativní zdroje údajů, které by v některých případech umožnily pouze vytváření kolísavých a méně přesných měsíčních indexů, které by nesplňovaly lhůty HISC.

Proto se zdá, že index cen NOV v současné době nelze vytvořit v souladu se standardy HISC pro četnost a včasnost.

Začlenění indexu NOV založeného na čistých pořizovacích nákladech by navíc znamenalo odchýlit se od současného vymezení rozsahu HISC jakožto „peněžních výdajů na konečnou spotřebu domácností, které představují část národních účtů tvořenou souhrnnými výdaji domácností vzniklými při peněžních transakcích“. V úředních statistikách se liší pohled na to, zda lze náklady na konstrukci a pozemky, které dohromady tvoří náklady na pořízení obytné nemovitosti, považovat za výdaje na spotřebu, které mohou být zahrnuty do indexu spotřebitelských cen, nebo zda by měly být považovány za aktiva, a tudíž být z rozsahu indexu spotřebitelských cen vyloučeny. Z koncepčního hlediska proto zahrnutí nákladů na obytné nemovitosti do HISC zůstává sporné.

Na základě těchto skutečností dospěla Komise ve svém hodnocení k závěru, že index cen NOV není v současné době vhodný pro začlenění do HISC. V souladu s čl. 3 odst. 7 nařízení (EU) 2016/792 a v úzké spolupráci s ECB bude Komise pokračovat v metodické práci potřebné pro začlenění indexu cen NOV do HISC a podle potřeby o ní podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě.