



Bruxelles, 29.11.2018.
COM(2018) 768 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o prikladnosti integracije indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara
(OOH) u područje obuhvaćeno harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC)**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o

prikladnosti integracije indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (OOH) u područje obuhvaćeno harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC)

1. Uvod

Člankom 3. stavkom 7. Uredbe (EU) br. 2016/792 ⁽¹⁾ od Komisije se zahtijeva da do 31. prosinca 2018. pripremi izvješće o procjeni prikladnosti integracije indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (OOH) u područje obuhvaćeno harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC). Pripremajući to izvješće Komisija je zatražila mišljenje Europske središnje banke (ESB) kao glavnog korisnika HIPC-a te se savjetovala s državama članicama o izvedivosti osiguravanja indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara u skladu sa zahtjevima HIPC-a.

HIPC je indeks potrošačkih cijena osmišljen da na harmoniziran način mjeri inflaciju u državama članicama. Razvijen je kako bi Komisija i ESB procjenjivale stabilnost cijena u državama članicama na temelju članka 140. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Prije donošenja Uredbe (EU) 2016/792 izračun, prikupljanje i diseminacija HIPC-a bili su uređeni Uredbom (EZ) br. 2494/95 ⁽²⁾ i njezinim provedbenim uredbama.

Kada je HIPC 1997. prvi put objavljen, nije bio postignut dogovor o tome bi li on trebao obuhvaćati troškove vlasnika-stanara. U to je vrijeme ispitana mogućnost utvrđivanja indeksa na temelju pristupa „neto nabava” te je utvrđeno da on uključuje znatne praktične poteškoće za države članice. Eurostat je 2000. nakon savjetovanja s ESB-om pokrenuo pilot-projekt kojim su se države članice poticale da razmotre načine za izračun indeksa OOH-a na temelju tog pristupa. Donošenjem Uredbe Komisije (EU) br. 93/2013 ⁽³⁾ osigurana je pravna osnova za izradu samostalnoga kvartalnog indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara koji se temelji na „neto nabavi”. Slijedom toga, Uredbom (EU) 2016/792 uvedena je obveza izračuna i diseminacije tog indeksa.

Ovim se izvješćem predstavlja ocjena Komisije, u svjetlu relevantnih pravnih zahtjeva, o prikladnosti integracije indeksa cijena OOH-a u područje obuhvaćeno HIPC-om.

2. ZAHTJEVI ZA HIPC

U skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe (EU) 2016/792, HIPC bi trebao obuhvatiti promjene cijena za robu i usluge uključenima u krajnje novčane izdatke za potrošnju kućanstva. Ovdje je ključno da je naglasak stavljen:

- i. na stvarne novčane transakcije; i ii. potrošnju kućanstva.

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2016/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena i indeksu cijena stambenih objekata i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2494/95 (SL L 135, 24.5.2016., str. 11.).

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 2494/95 od 23. listopada 1995. o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena (SL L 257, 27.10.1995., str. 1.).

⁽³⁾ Uredba Komisije (EU) br. 93/2013 od 1. veljače 2013. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2494/95 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena u vezi s utvrđivanjem indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (SL L 33, 2.2.2013., str. 14.).

Člankom 7. stavcima 1. i 3. Uredbe od država članica zahtijeva se da dostave svoj potpuni skup podataka o HIPC-u najkasnije 15 kalendarskih dana nakon isteka referentnog mjeseca (20 kalendarskih dana za indekse za siječanj). Države članice čija je valuta euro moraju dostaviti prvu procjenu HICP-a najkasnije prethodnog kalendarskog dana u mjesecu na koji se odnosi ta procjena.

3. EUROSTATOV INDEKS CIJENA OOH-A

Troškovi OOH-a troškovi su povezani s kupnjom, održavanjem i životom u vlastitoj kući. Glavni pristupi mjerenja inflacije s kojom se suočavaju vlasnici-stanari u indeksu potrošačkih cijena jesu:

- pristup (neto) nabave;
- pristup uporabe (koji obuhvaća pristup korisnika i pristup jednakovrijednosti najma) i
- pristup plaćanja.

Svi su ti pristupi pojmovno dobri, utemeljeni su u ekonomskoj teoriji te imaju prednosti i nedostatke ⁽⁴⁾. Najprimjerenija metoda za mjerenje inflacije ovisi o potrebama korisnika i svrsi indeksa. Ocijenjeno je da je za HIPC najprikladniji pristup nabave jer ta metoda najbolje odgovara svrsi HIPC-a, a to je mjerenje promjene kroz vrijeme ukupnih izdataka povezanih sa svim stvarnim novčanim transakcijama kućanstava radi kupnje robe i usluga za potrebe potrošnje. Sve druge mogućnosti temelje se na sustavu imputacije te stoga odstupaju od stvarnih novčanih transakcija. Eurostat je najviše zbog toga 2000. odabrao pristup neto nabave za indeks cijena OOH-a.

Indeksom cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi mjere se promjene u cijenama transakcija stambenih objekata koji do sada nisu bili na raspolaganju u sektoru kućanstava te druge robe i usluga koje kućanstva stječu u svojstvu vlasnika-stanara. Transakcije među kućanstvima nisu obuhvaćene. Sastoji se od sljedećih podindeksa (članak 3. stavak 1. Uredbe (EU) br. 93/2013):

O.1.1. Stjecanje stanova

O.1.1.1. Novi stanovi

O.1.1.1.1. Kupnja novih stanova

O.1.1.1.2. Vlastito izgrađeni stanovi i veće obnove

O.1.1.2. Postojeći novokupljeni stanovi kućanstava

O.1.1.3. Ostale usluge povezane sa stjecanjem stanova

O.1.2. Vlasništvo nad stanovima

O.1.2.1. Veći popravci i održavanje

O.1.2.2. Osiguranje povezano sa stanovima

O.1.2.3. Ostale usluge povezane s vlasništvom nad stanovima

⁽⁴⁾ Za opsežnu raspravu o prednostima i nedostacima različitih pristupa vidjeti poglavlje 1. Eurostatova [tehničkog priručnika o indeksu cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara i indeksu cijena stambenih objekata](#).

Indeks cijena OOH-a isključuje vrijednost zemljišta iz pondera izdataka koji se odnose na stambene objekte (kategorije O.1.1.1. i O.1.1.2.), no trenutačno uzima u obzir ukupnu cijenu transakcija za stambene objekte (tj. stambeni objekt i zemljište na kojem se nalazi).

U skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe (EU) 2016/792 indeks se izračunava svaka tri mjeseca. Trenutačno se objavljuje 100 dana nakon kraja referentnog tromjesečja.

4. PROCJENA PRIKLADNOSTI INTEGRACIJE INDEKSA CIJENA OOH-A U PODRUČJE OBUHVAĆENO HIPC-OM

Iz prethodno navedenoga proizlaze dvije vrste kriterija za procjenu prikladnosti integracije indeksa cijena OOH-a u područje obuhvaćeno HIPC-om:

- pojmovni, koji se odnose:
 - na potrebu da se obuhvate samo stvarne novčane transakcije i
 - na moguće proširenje područja primjene HIPC-a na imovinu (struktura stambenog objekta, zemljište) te
- praktični, koji se odnose na izvedivost proizvodnje indeksa u skladu s HIPC-ovim standardima učestalosti i pravodobnosti.

4.1. Pojmovni aspekti

Pristup neto nabave za OOH jedini je pristup kojim se ispunjava zahtjev da bude temeljen isključivo na stvarnim novčanim transakcijama. Time indeks cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi automatski ispunjava prvi kriterij.

Međutim, uključivanje stjecanja stambenih objekata (struktura i odnosnih zemljišta) u područje primjene HIPC-a sporno je. Iako postoji opći sporazum da je svrha svakog indeksa potrošačkih cijena mjerenje promjena cijena robe i usluga, pojam *potrošnje* nije precizan. U službenoj se statistici razlikuju mišljenja o tome treba li u njega uključiti troškove objekta i zemljišta koji zajedno čine trošak stjecanja stambenog objekta:

- Jedno je mišljenje obuhvaćeno područjem primjene HIPC-a kako je definirano u članku 3. stavku 3. Uredbe (EU) 2016/792: „krajnji novčani izdaci za potrošnju kućanstva”, tj. dio agregata nacionalnih računa izdataka za potrošnju kućanstava koji su nastali u novčanim transakcijama. U nacionalnim su računima strukture stambenih objekata prikazane kao proizvedena nefinancijska imovina, a zemljište kao neproizvedena nefinancijska imovina. Stoga iz perspektive nacionalnih računa kupnja stambenih objekata ne pripada izdacima za potrošnju kućanstava. To znači da bi uključivanjem indeksa cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi došlo do proširenja trenutačnog područja primjene HIPC-a.
- Dok je Eurostat 2000. pripremao pilot-projekt za razvoj indeksa cijena OOH-a, raspravljao je s ESB-om i državama članicama o načinu primjene pristupa neto nabave na OOH u HIPC-u. U tim se raspravama pojavilo alternativno stajalište (različito od perspektive nacionalnih računa) prema kojem bi se trošak zemljišta mogao smatrati ulaganjem (imovina), a trošak objekta potrošnjom. To se stajalište temelji na tome da se objekt (kao vrsta trajnog dobra s vrlo dugim vijekom trajanja) troši (potrošnja fiksno kapitala), a zemljište obično zadržava stalnu kvalitetu (osim u vrlo neuobičajenim okolnostima). Prema tom stajalištu indeks cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi pojmovno je prikladan za integraciju u HIPC, ali se za

potrebe cijena i pondera objekt i zemljište moraju odvojiti. To je stajalište zastupao ESB pri pripremi ovog izvješća.

U praksi je komponente cijene zemljišta i objekta u pravilu moguće odvojiti samo putem modeliranja jer se zemljište i struktura obično kupuju kao paket uz jednu ukupnu transakcijsku cijenu. Međutim, odvajanje cijena putem modeliranja značilo bi da HIPC više nije ograničen na stvarne novčane transakcije. Nadalje, prema stručnoj literaturi procjene cijena koje iz toga proizlaze uvelike se mogu razlikovati, ovisno o temeljnim pretpostavkama.

- Treće se stajalište temelji na analogiji s HIPC-om za stvarne (tržišne) najamnine, kojim se prati trošak objekta i zemljišta stambenih objekata koji se iznajmljuju. Prema tom stajalištu moglo bi biti opravdano prihvatiti uključivanje objekta i zemljišta u komponentu OOH-a u indeksu potrošačkih cijena isto kao u slučaju indeksa cijena za tržišne najmove. U tom se stajalištu indeks cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi smatra prikladnim za integraciju u HIPC bez odvajanja objekta i zemljišta.

Zaključno, uključivanje indeksa cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi obuhvaćalo bi odstupanje od područja primjene HIPC-a koje proizlazi iz nacionalnih računa. U službenoj se statistici mišljenja razlikuju u pogledu toga mogu li se troškovi objekta i zemljišta koji zajedno čine trošak stjecanja stambenog objekta smatrati potrošnjom kućanstva koja bi mogla biti obuhvaćena indeksom potrošačkih cijena ili bi se trebali smatrati imovinom i stoga ne biti obuhvaćeni. S pojmovnoga gledišta uključivanje troškova stambenih objekata u HIPC stoga ostaje sporno.

4.2. Praktični aspekti

Indeks cijena OOH-a trenutačno se izračunava svaka tri mjeseca i objavljuje se 100 dana nakon isteka referentnog tromjesečja. Kako bi se zadovoljili zahtjevi HIPC-a, morao bi se proizvoditi svaki mjesec te objavljivati na kraju referentnog mjeseca u obliku prve procjene i 15 dana poslije kao potpuni skup podataka.

Informacije u ovom odjeljku temelje se na odgovorima država članica na Eurostatovu reviziju u ljeto 2017. Tri najvažnija podindeksa OOH-a (zajedno čine 85 % ukupnih izdataka OOH-a) prikazana su u nastavku prema redoslijedu prosječnog pondera ukupnog OOH-a u razdoblju 2010.–2017. u državama članicama za koje su podaci bili dostupni:

- O.1.1.1.2. Indeks „Vlastito izgrađeni stanovi i veće obnove”;
- O.1.1.1.1. Indeks „Kupnja novih stanova” i
- O.1.2.1. Indeks „Veći popravci i održavanje”.

Za indeks „Vlastito izgrađeni stanovi i veće obnove” većina država članica koristi se izvorima kao što su indeks troškova građenja, indeks vrijednosti *outputa* u sektoru graditeljstva ili njihovom kombinacijom. U većini zemalja ti se indeksi proizvode svaka tri mjeseca, kako je predviđeno u Uredbi (EZ) br. 1165/98 ⁽⁵⁾ i Komisijinu prijedlogu okvirne uredbe o integraciji

⁽⁵⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1165/98 od 19. svibnja 1998. o kratkoročnim statistikama (SL L 162, 5.6.1998., str. 1.).

poslovnih statistika ⁽⁶⁾). Samo su dvije države članice izvijestile da izračunavaju mjesečni trošak građenja ili indeks cijena, no u jednom slučaju indeks se djelomično temelji na procjenama (a ne na podacima o transakcijama, kako se zahtijeva za HIPC), a u drugom pravodobnost nije prikladna za HIPC.

Za indeks „Kupnja novih stanova” većina se država članica koristi izvorima administrativnih podataka (registri transakcija). U većini slučajeva broj transakcija tijekom jednog mjeseca nije dovoljan za proizvodnju pouzdanog indeksa: rezultati će biti mnogo nestabilniji i manje točni nego tromjesečni podaci. Štoviše, podaci bi u pravilu bili privremeni do godinu dana nakon referentnog mjeseca, dok se za HIPC privremeni indeks mora finalizirati u publikaciji za sljedeći mjesec (članak 9. Uredbe (EZ) br. 1921/2001⁽⁷⁾).

Zahtjev za pravovremenost HIPC-a još je veći izazov nego mjesečna učestalost zbog administrativnih rokova za evidentiranje stambenih transakcija. Kada javni bilježnici sklope ugovor o konačnom stjecanju, obično trebaju najmanje dva tjedna (u nekim slučajevima i do dva mjeseca) za prosljeđivanje podataka u registar. To znači da će se to kraja tog mjeseca registrirati samo dio transakcija zaključenih u referentnom mjesecu, pa će količina podataka dostupnih za izračun biti još manja.

Za indeks „Veći popravci i održavanje” većina zemalja koristi se indeksom troškova građenja, indeksom vrijednosti *outputa* u sektoru graditeljstva ili njihovom kombinacijom. Stoga se navodi za indeks „Vlastito izgrađeni stanovi i veće obnove” primjenjuju i u ovom slučaju.

Zaključak:

- indeks „Vlastito izgrađeni stanovi i veće obnove” i indeks „Veći popravci i održavanje” temelje se na indeksu troškova građenja i/ili indeksu vrijednosti *outputa* u sektoru graditeljstva, koji se u većini država članica proizvode samo svaka tri mjeseca i
- za indeks „Kupnja novih stanova” većina se država članica koristi izvorima administrativnih podataka koji bi u nekim slučajevima mogli dovesti do proizvodnje nestabilnog i manje točnog mjesečnog indeksa, no time se ne bi ispunili zahtjevi HIPC-a u pogledu pravodobnosti.

Općenito, proizvodnja indeksa OOH-a koji bi mjesečnom učestalošću i pravodobnošću (čak i okvirno) zadovoljavao zahtjeve HIPC-a čini se neizvedivom.

5. STAJALIŠTE ESB-A ⁽⁸⁾

Ključni je zahtjev koji se odnosi na analize, procjene i predviđanje inflacije u europodručju da se integracijom indeksa cijena OOH-a ne ugrozi učestalost ni pravodobnost HIPC-a. ESB napominje da se indeks cijena OOH-a proizvodi samo svaka tri mjeseca i da se objavljuje 100 dana nakon isteka referentnog tromjesečja.

⁽⁶⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 6. ožujka 2017. o europskim poslovnim statistikama, izmjeni Uredbe (EZ) br. 184/2005 i stavljanju izvan snage deset pravnih akata u području poslovnih statistika (COM(2017) 114 final).

⁽⁷⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 1921/2001 od 28. rujna 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2494/95 u vezi s minimalnim standardima za revizije harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2602/2000 (SL L 261, 29.9.2001., str. 49.).

⁽⁸⁾ Stajalište ESB-a dostavljeno je Komisiji (Eurostatu) dopisom od 20. rujna 2017. (ARES(2017) 4634173).

Nadalje, ESB smatra da je uključivanje kretanja cijena imovine u HIPC problematično i napominje da indeks OOH-a uključuje cijenu zemljišta.

ESB zaključuje da bi se integracijom indeksa cijena OOH-a pogoršala trenutačna učestalost i pravodobnost HIPC-a te bi se uveo element imovine. U tom kontekstu smatra da indeks cijena OOH-a u praksi nije prikladan za integraciju u službeni HIPC.

6. PROCJENA KOMISIJE

S obzirom na važnost HIPC-a za monetarnu politiku i uzimajući u obzir potrebe ESB-a kao glavnoga korisnika, Komisija smatra ključnim da integracija indeksa cijena OOH-a ne bi trebala negativno utjecati na kvalitetu HIPC-a, posebno u pogledu učestalosti i pravodobnosti.

U velikoj većini država članica izvori koji se upotrebljavaju za dva od tri najvažnija podindeksa OOH-a proizvode se samo svaka tri mjeseca. Treće, većina država članica upotrebljava administrativne izvore podataka koji bi u nekim slučajevima mogli dovesti do proizvodnje samo nestabilnog i manje točnog mjesečnog indeksa koji ne ispunjava zahtjeve HIPC-a u pogledu pravodobnosti.

Stoga se čini da se indeks cijena OOH-a trenutačno ne može proizvesti u skladu s HIPC-ovim standardima učestalosti i pravodobnosti.

Osim toga, uključivanje indeksa cijena OOH-a koji se temelji na neto nabavi obuhvaćalo bi odstupanje od trenutačne definicije područja obuhvaćenog HIPC-om, a to su „krajnji novčani izdaci za potrošnju kućanstva koji čine dio agregata nacionalnih računa izdataka za potrošnju kućanstava koji su nastali u novčanim transakcijama”. U službenoj se statistici mišljenja razlikuju u pogledu toga mogu li se troškovi objekta i zemljišta koji zajedno čine trošak stjecanja stambenog objekta smatrati potrošnjom kućanstva koja bi mogla biti obuhvaćena indeksom potrošačkih cijena ili bi se trebali smatrati imovinom i stoga ne biti obuhvaćeni. S pojmovnoga gledišta uključivanje troškova stambenih objekata u HIPC stoga ostaje sporno.

Komisija stoga procjenjuje da indeks cijena OOH-a trenutačno nije prikladan za integraciju u HIPC. U skladu s člankom 3. stavkom 7. Uredbe (EU) 2016/792 i u bliskoj suradnji s ESB-om, Komisija će nastaviti s metodološkim radom koji je potreban za integraciju indeksa cijena OOH-a u područje obuhvaćeno HIPC-om te će o tome prema potrebi izvještavati Europski parlament i Vijeće.