ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.12.2025 г.
COM(2025) 761 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за оценка на основните констатации от пилотните проучвания по Регламент (ЕС) 2016/792 за хармонизираните индекси на потребителските цени и за индекса на цените на жилищата

1. ХРОНОЛОГИЯ НА ПРЕПИСКАТА

С Регламент (ЕС) 2016/792 [1] се въвежда обща уредба за разработване, изготвяне и разпространение на хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), хармонизирания индекс на потребителските цени при постоянни данъчни ставки (ХИПЦ-ПД), индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици (ИЦЖОС), и индекса на цените на жилищата (ИЦЖ). Заедно тези четири индекса се наричат „хармонизираните индекси“.

Член 8 от Регламента позволява на Комисията да започне пилотни проучвания, които се извършат на доброволна основа от държавите членки. Тя може да прави това, когато е необходима подобрена базисна информация за съставянето на хармонизираните индекси или когато е необходимо хармонизираните индекси да станат по-съпоставими.

Финансирането на такива пилотни проучвания се подпомага от общия бюджет на Съюза, когато е целесъобразно.

С тези проучвания трябва да се прецени възможността за получаване на подобрена базисна информация или приемане на нови методологически подходи.

Комисията (Евростат) трябва да оцени резултатите от пилотните проучвания в тясно сътрудничество с държавите членки и основните ползватели на хармонизираните индекси. При това тя взема предвид ползите от подобрената базисна информация или новите методологически подходи спрямо допълнителните разходи за изготвяне на хармонизирани индекси.

На всеки пет години в съответствие с член 8, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2016/792 Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад, съдържащ в съответните случаи оценка на основните констатации от пилотните проучвания. Първият доклад бе представен през декември 2020 г. Настоящият доклад е вторият със срок за представяне до 31 декември 2025 г.

С първия доклад [2] бяха оценени основните констатации от пилотните проучвания за периода на изпълнение 2016—2017 г. Настоящият доклад обхваща пилотните проучвания, подкрепени чрез безвъзмездни средства от общия бюджет на Съюза за периода 2018—2022 г. През последните години са започнати допълнителни кръгове, но съответните проучвания продължават и все още не може да бъдат оценени.

Общият бюджет, предвиден за безвъзмездни средства за ХИПЦ през периода 2018—2022 г., беше 5 548 290 EUR. Около 65 % от тази сума бяха предназначени за пилотни проучвания. Бюджетът, предвиден за безвъзмездни средства за ИЦЖ/ИЦЖОС, беше 2 640 861 EUR. Около 20 % от тази сума бяха предназначени за пилотни проучвания.

---

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/792/oj.

[2] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на основните констатации на пилотните проучвания, установени по силата на Регламент (ЕС) 2016/792 за хармонизираните индекси на потребителските цени и за индекса на цените на жилищата, COM(2020) 810 final от 14 декември 2020 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0810.

2. ПИЛОТНИ ПРОУЧВАНИЯ ЗА ХАРМОНИЗИРАНИТЕ ИНДЕКСИ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ

2.1. ПРЕГЛЕД

Имаше две по-общи главни цели при пилотните проучвания за ХИПЦ: подобрени методологии и нови източници на данни за ХИПЦ.

Тези главни цели отразяват продължаващата необходимост ХИПЦ да бъде адекватен и методологически обоснован. Събирането на данни също трябва да бъде модернизирано в отговор на промените в моделите на потребление, наличността на данни и развиващата се цифрова икономика, като същевременно се гарантира спазването на Регламент (ЕС) 2016/792.

Първата главна цел за новите методологии за ХИПЦ е да се подобрят статистическите инструменти, използвани за съставянето на този индекс. Целта е ХИПЦ да остане теоретично обоснован, стабилен в условията на променящи се модели на потребление и съгласуван с най-добрите международни практики в измерването на цените. Проучванията, финансирани по тази дейност, включват работа по методи за отчитане на цифровизацията, корекции с цел отразяване на качеството и методи за многостранно индексиране. В тези теми се разглеждат дългогодишни методологически въпроси и нови предизвикателства, произтичащи от по-сложната динамика на потреблението. Целта е да се осигури по-голяма точност и съпоставимост на измерването на инфлацията чрез ХИПЦ в държавите членки, като същевременно се поставят основите за прилагането на бъдещи статистически стандарти.

Втората главна цел е в ХИПЦ да се включат данни от алтернативни източници. Целта е да се модернизира събирането на данни в съответствие с цифровизацията на пазарите на дребно, за да се подобрят обхватът, ефикасността и навременността. Финансираните проучвания обхващаха разчетените от фискални устройства данни (сканирани данни), извлечените от интернет данни и включването на различни източници. Това отразява необходимостта от адаптиране на статистиката за потребителските цени към среда, в която много от информацията се събира по електронен път. Това изисква не само нова информационна инфраструктура, но и преразгледани статистически методи, за да се включат надеждно разнообразни източници.

Между двете главни цели съществува известно концептуално застъпване, въпреки че са представени поотделно. В няколко национални проекта по необходимост бяха обхванати и двете главни цели, като например прилагането на методи за многостранно индексиране към данните от сделки или извлечените от интернет данни. В доклада се описва работата, извършена по съответната методологическа тема, и се предоставят препратки, когато е необходимо.

2.2. СВЪРШЕНА РАБОТА

Пилотни проучвания относно методи за обхващане на цифровизацията

В тези пилотни проучвания е изследвано как ХИПЦ може да се адаптира към новите форми на потребление в цифровата икономика. Целта беше да се открият методи и източници на данни за измерване на цените на базираните на

платформи услуги и презграничните покупки по интернет, както и да се подобри формирането на извадката. Извършена е работа за проверка на осъществимостта на обхващането на услугите от икономиката на споделянето и са създадени експериментални индекси от административни данни. В други проучвания са включени презгранични покупки по интернет и са разработени методи за количествено определяне на дяловете на онлайн разходите и включването им в индекси за категории като облекло и обувки. Паралелните провеждания демонстрираха измерими ефекти върху годишните нива. Методологическата работа бе насочена и към формирането на извадки за цифровизация и бе изпитана оптимизирана методология за разпределение въз основа на разходите и дисперсията на цените.

Пилотни проучвания относно методи за корекции с цел отразяване на качеството

С тези пилотни проучвания беше изследвано как промените в качеството на продуктите могат да бъдат по-добре отразени в ХИПЦ, за да се намали изместването спрямо оборота или повторно пускане на пазара. Целта беше да се изпитат и усъвършенстват методите и да се разработят инструменти там, където традиционните методи за застъпване не са достатъчни. С проучванията беше установено, че хедоничните модели с динамични редове отразяват динамиката на цените с корекции с цел отразяване на качеството по-добре от базовите средни стойности, особено за стоки с чести промени в модела. Други проучвания са насочени към повторното пускане в супермаркети чрез комбиниране на многостранни индекси с хедонични подходи за запазване на непрекъснатостта. С допълнителни проекти бяха създадени помощни средства за събирачите на данни за цените, включително схеми за вземане на решения за методите за корекция и разширени характеристики на продуктите за онлайн данни и разчетени от фискални устройства данни.

Пилотни проучвания относно многостранни методи

В тези пилотни проучвания беше разгледано как могат да се прилагат методите за многостранно индексиране за изграждане на редове за ХИПЦ от големи бази данни с голям оборот като разчетени от фискални устройства данни и извлечени от интернет данни. Изпитани бяха различни подходи и бе оценена тяхната ефективност при алтернативни стратегии за обединяване и верижно свързване. Няколко проучвания са насочени към групи продукти като храни, облекло, уреди и електроника и показват каква е ефективността на методите както на стабилни пазари, така и на нестабилни. В проучването са разгледани и предизвикателства като i) разширяване на индексите във времето, ii) извършване на райониране, когато информацията за продукта е ограничена, и iii) внедряване на инструменти за утвърждаване в производствените системи. Като цяло чрез тази дейност бяха предоставени солидни доказателства за осъществимостта и формирането на многостранните методи за изготвяне на статистика за потребителските цени.

Пилотни проучвания относно разчетените от фискални устройства данни

В няколко проекта беше проучено използването на разчетени от фискални устройства данни от търговци на дребно за ХИПЦ. Акцентът беше върху

цялостни процеси от събиране и изчистване на данните до класификация и съставяне на индекси. Извършена е работа за изграждане на системи за управление на големи набори от данни чрез прилагане на филтри за големи отклонения и формиране на работни процеси, подходящи за често търсени стоки с висок оборот (като храни, напитки, домакински уреди и продукти за лична хигиена). В някои пилотни проучвания също така беше изпитано машинно самообучение за класификация на продукти, за да намалят ръчното кодиране. Някои държави членки също така проучиха подходящи формули за индексите и изпробваха двустранни индекси и стратегии за верижно свързване за месечното им съставяне.

Пилотни проучвания относно извлечените от интернет данни

В тези пилотни проучвания беше проверена приложимостта на данните, извлечени от интернет, за ХИПЦ в сфери като облекло, електроника, транспортни услуги и туристически продукти (напр. самолетни билети и пакетни почивки). По време на проектите бяха разработени автоматизирани инструменти за извличане на данни, понякога комбинирани с машинно самообучение за класификация на продуктите. Също така бяха проучени статистически модели за подобряване на съставянето на индекси. В някои случаи извлечени от интернет данни бяха свързани с традиционни или разчетени от фискални устройства данни, за да се получат експериментални индекси (напр. за лаптопи, цени на хотели и битова електроника). Практическата употреба остава ограничена, но извличането на данни от интернет вече е заменило или е добавено към ръчното събиране на данни за определени продуктови групи и е показало ясен потенциал за по-широко приложение.

Пилотни проучвания относно включването на цени от различни източници на данни

В тези пилотни проучвания беше изследвано как различните потоци от данни може да бъдат комбинирани, за да се подобрят обхватът, навременността и точността на ХИПЦ. Основният акцент беше върху наемите и други сфери, при които традиционните данни от изследвания са скъпи или непълни. Извършена е работа за включването на административни данни за частни наеми от браншови федерации. Това значително увеличи броя на наблюденията и наличните географски данни. В други проучвания е изследвано използването на данни от онлайн реклами и професионални набори от данни за наемодатели за индекси за наемите. Изпитани бяха методи на съпоставяне на модели и хедонични методи за включване на тези данни. В пилотни проучвания с по-голям обхват бяха разработени работни процеси за комбиниране на разчетени от фискални устройства данни, извлечени от интернет данни и данни от полеви изследвания в цялостни работни процеси с цел справяне с предизвикателствата, свързани с класификацията, възприемането и съгласуваността между източниците.

3. ПИЛОТНИ ПРОУЧВАНИЯ ОТНОСНО ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА ЦЕНИТЕ НА ЖИЛИЩАТА

3.1. ПРЕГЛЕД

Пилотните проучвания относно показателите за цените на жилищата са насочени към три основни цели: i) подобряване на честотата и навременността

на ИЦЖ и ИЦЖОС, ii) подобряване на съпоставимостта на теглата на ИЦЖОС и iii) справяне със специфични методологически проблеми при съставянето на ИЦЖОС.

Целта на първата група проекти беше да се проучи дали може да бъдат изготвяни месечни или предварителни показатели освен тези с честота на тримесечие и с 85-дневен срок, изисквани понастоящем в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/792. Това се прави, за да се повиши значимостта на тези показатели за потребителите и да се помогне за потенциалното включване на ИЦЖОС в ХИПЦ. Втора група проекти беше разработена за привеждане на теглата на ИЦЖОС в съответствие с Регламент (ЕС) 2023/1470 [3] за получаване на хармонизирани и актуализирани динамични редове. Накрая, извършена бе работа по въпроси, свързани с измерването, с цел подобряване на отразяването на земята и сградите и прецизиране на подиндексите (като например самостоятелно построени жилища, саниране и основни ремонти).

Заедно тези дейности имаха за цел да укрепят методологичните основи на ИЦЖ и ИЦЖОС, да подобрят съпоставимостта между държавите членки и да осигурят подготовка за бъдещо обединение със статистиката на потребителските цени.

3.2. СВЪРШЕНА РАБОТА

Пилотни проучвания относно съставянето на ИЦЖ и/или ИЦЖОС на месечни интервали и в рамките на по-кратък срок

Съгласно Регламент (ЕС) 2016/792 се изисква ИЦЖ и ИЦЖОС да се съставят на тримесечни интервали и 85 календарни дни след края на референтното тримесечие. С тези проекти беше анализирано дали индексите може да бъдат изготвяни на месечни интервали и в по-кратък срок. Това е с цел да се повиши тяхната значимост за потребителите и в крайна сметка да се даде възможност за включване на ИЦЖОС в ИЦЖ. Тези проекти обхванаха проучвания на източници на данни (напр. данни, извлечени от интернет) и техники за оценка или екстраполация. При различия между месечните източници на данни и източниците на данни, използвани понастоящем за тримесечните индекси, е необходимо да се проучат методите за комбиниране на тези източници.

В пилотни проучвания в три държави членки беше разгледана осъществимостта на изготвянето на по-навременни и чести показатели за цените на жилищата. Първата цел беше да се промени процесът на събиране на данни или да се проучат различни източници на данни. Втората цел беше постигната чрез намиране на методи за оценка, които позволяват изчисляването на надежден индекс с малко (или по-малко) налични данни. Бяха открити и по-точни набори от данни, което води до надеждни индекси с по-висока честота. В проучванията са използвани нови източници на данни, като например цени на строителството,

[3] Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1470 на Комисията от 17 юли 2023 г. за определяне на методическите и техническите спецификации във връзка с индекса на цените на жилищата и с индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/792 на Европейския парламент и на Съвета и за изменение на Регламент (ЕС) 2020/1148 на Комисията, ОВ L 181, 18.7.2023 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1470/oj.

информация, извлечена от интернет, и подобрени административни набори от данни. По този начин се демонстрират както потенциалът за увеличаване на честотата и навременността на индексите на цените, така и ограниченията.

Пилотни проучвания относно подобряването на теглата на ИЦЖОС

Държавите членки трябва да предоставят на Евростат теглата на ИЦЖОС съгласно разпределението (разбивката) по член 22 от Регламент (ЕС) 2020/1148 [4]. Настоящото законодателство не уточнява източници на данни или методи за осигуряване на съпоставимост, затова Евростат започна работа по акт за изпълнение, който да определи общи стандарти за качество. Този процес доведе до приемането на Регламент (ЕС) 2023/1470, в който се определят подробни спецификации за тези тегла.

В този контекст две държави членки, участвали в проектите за пилотни проучвания, преразгледаха и актуализираха своите тегла и индекси. Също така те получиха възможност да реализират проекти в тази област. Очакваше се тези проекти да допринесат за тегла, съответстващи на Регламента. След това може да бъдат съставени актуализирани динамични редове с тегла от 2010 г. нататък и получените данни да бъдат изпратени на Евростат.

В пилотни проучвания в две държави членки бяха оценени източниците на теглата и тяхното съответствие с проекта на акта за изпълнение за ИЦЖОС и ИЦЖ. Разгледаните въпроси включваха актуализиране на теглата към последното тримесечие на предходната година, както се изисква съгласно Регламента. Значимостта и осъществимостта на изчисляването на тегло за „Съществуващи жилища, които са нови за домакинствата“ (което е и подиндекс на ИЦЖОС) също бяха разгледани.

4. ОЦЕНКА НА ПИЛОТНИТЕ ПРОУЧВАНИЯ

Комисията оценява и одобрява окончателните доклади от пилотните проучвания. Резултатите се споделят с националните статистически институти, страните от ЕАСТ и Европейската централна банка. Проектите бяха представяни на годишни семинари, а окончателните доклади бяха разпространени чрез онлайн платформа, така че резултатите да може да бъдат споделени със статистиците и обсъждани от тях. Този обмен спомага за откриване на най-добри практики и изгражда общо разбиране за методологическите възможности, което от своя страна спомага за подобряване на съпоставимостта на ХИПЦ.

Чрез пилотните проучвания относно методологическата работа бяха разкрити нови инструменти и подходи към ХИПЦ. Обстойно бяха изпитани методи за многостранно индексиране и се оказаха надеждни за много продуктови групи. Това осигурява убедителни доказателства, че те могат да подобрят непрекъснатостта и съпоставимостта. Работата по настройване на качеството

[4] Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/1148 на Комисията от 31 юли 2020 г. за определяне, в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/792 на Европейския парламент и на Съвета, на методическите и техническите спецификации на хармонизираните индекси на потребителските цени и на индекса на цените на жилищата, ОВ L 252, 4.8.2020 г., стр. 12, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/1148/oj.

също потвърди, че хедоничните техники подобряват отразяването на повторното пускане на продукти на пазара и рязката промяна в качеството.

Проектите за цифровизация са насочени към нововъзникващите канали за потребление и преработката на извадките за ХИПЦ, като се взема предвид наличието на онлайн данни. Експерименталните индекси за услугите по настаняване и транспорт бяха изчислени от административни данни от платформи за споделяне. Използвани са и изследвания за отчитане на презграничните разходи през интернет. Проучвания върху формирането на извадките показаха, че ефективността може да се повиши чрез преразпределение на ресурсите според теглата на разходите и дисперсията на цените. Тези подходи демонстрираха жизнеспособни методи за справяне с цифровизацията в рамките на ХИПЦ.

Също така с пилотните проучвания беше изпитано и разширено използването на нови източници на данни. Проектите, в които се използват разчетени от фискални устройства и извлечени от интернет данни, разшириха обхвата на алтернативните източници. В работата с разчетени от фискални устройства данни беше направен преход от анализ на осъществимостта до разработване на производствени системи. Някои държави членки вече използват производствените системи за избрани групи продукти, а други се подготвят да ги използват. Чрез проектите се създадоха режими на работа за обработка на данни, разработиха се инструменти за машинно самообучение за класификация и бяха изпитани методи за обработка на липсващи атрибути. Разчетените от фискални устройства данни се оказаха ефективни за разширяване на обхвата и увеличаване на честотата на извършваните наблюдения, като същевременно се намаляват разходите за събиране.

С проектите за данни, извлечени от интернет, беше доказан потенциалът на автоматизираното събиране на данни в потребителските домейни. Беше натрупан опит с техники за извличане на данни, класификация и свързване със съществуващи структури на ХИПЦ. В няколко пилотни проучвания беше изпитано също и включването на множество източници. Това показа, че комбинирането на разчетени от фискални устройства данни, извлечени от интернет данни и административни данни е осъществимо и подобрява покритието.

С проучванията беше потвърдено, че методологическите нововъведения и новите източници на данни са тясно свързани. В много от проучванията бяха обхванати и двете цели, като се прилагат многостранни методи към разчетени от фискални устройства данни или извлечени от интернет данни. Чрез тях също така се изясниха условията, при които новите техники може да бъдат успешно внедрени. Някои проучвания не доведоха до незабавно използване, но въпреки това осигуриха изпитани подходи, които спомагат за постепенното модернизиране на ХИПЦ и ИЦЖ и полагат основите за по-точна и навременна статистика в бъдеще.

Пилотни проучвания относно показателите за цените на жилищата допринесоха за постигането на напредък в няколко области, които са от основно значение за бъдещото развитие на ИЦЖ и ИЦЖОС. Извършената работа по подобряване на

навременността и честотата показа, че месечното съставяне технически е възможно. Това е вярно в частност в случая, когато като източници се използват административни регистри, строителни данни или извлечени от интернет данни. В проучванията също така се акцентира върху практическите трудности при осигуряването на достатъчно покритие, стабилност на достъпа до данни и съгласуваност между месечните и тримесечните индекси. Въпреки това резултатите предоставят основа за оценка на това как предварителни (ранни) или месечни показатели може потенциално да бъдат добавени към съществуващата тримесечна рамка и така статистиката да повиши значимостта си за използване в политиките.

Други проекти бяха насочени към качеството и съпоставимостта на теглата на ИЦЖОС и отразяването на концептуални въпроси. Работата по теглата позволи на държавите членки да изпробват как националните източници може да бъдат адаптирани към Регламент (ЕС) 2023/1470, за да се подобри съгласуваността на хронологичните редове и да се даде възможност за по-редовни актуализации. Естеството на тези пилотни проекти беше проучвателно и не всички резултати са готови за работна употреба. Въпреки това те предоставиха ценни доказателства, изясниха методологическите предизвикателства и допринесоха за общата база от знания, необходима за подобряване на показателите за цените на жилищата в държавите членки.

5. Заключения

Пилотните проучвания, финансирани през периода 2018—2022 г., допринесоха значително за подобряване на статистиката на цените в ЕС. С тях бяха подсилени методологическите и информационните основи на ХИПЦ и беше допринесено за напредъка по показателите за цените на жилищата. Това помага на държавите членки да се адаптират към цифровизацията, новите източници на данни и променящите се статистически стандарти. Освен до непосредствени резултати проектите доведоха и до непреки такива: i) беше разширен обхватът на споделените знания, ii) подобри се съпоставимостта между държавите членки и iii) беше демонстрирано как нововъведенията може да се приложат на практика. Комисията счита, че пилотните проучвания са съществен инструмент за текущата модернизация на статистиката на цените и ще продължи да ги подкрепя. Тя също така насърчава държавите членки активно да използват възможностите за финансиране, които тя предлага за пилотни проучвания.