

ارزیابی اجرای قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون مالیات بر خانه‌های خالی)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:
۲۱۱۶۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۹/۱۰

عنوان گزارش:

ارزیابی اجرای قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون مالیات بر خانه‌های خالی)

نوع گزارش: طرح/لایحه □، راهبردی □، نظارتی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های مالیاتی)

تهیه و تدوین کنندگان:

مهدی سرمست شوشتری، محمدسعید تجریشی

ناظران علمی:

هادی ترابی‌فر، سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی‌عسکری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مالیات بر خانه‌های خالی
۲. سامانه املاک و اسکان
۳. مالیات تنظیمی
۴. وزارت راه و شهرسازی
۵. سازمان ثبت احوال کشور

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۶/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. وضعیت پیاده‌سازی قانون مالیات بر خانه‌های خالی.....	۱۰
۳. وضعیت تکمیل سامانه ملی املاک و اسکان و چالش‌های آن.....	۱۳
۳-۱. آمار مربوط به وضعیت سامانه املاک و اسکان.....	۱۳
۳-۲. چالش‌های قانونی و اجرایی سامانه.....	۱۵
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۷
منابع و مأخذ.....	۱۹

فهرست جداول

۱. موضوعات بندهای قانون و میزان اجرای هر یک.....	۱۰
۲. آخرین وضعیت سامانه املاک و اسکان تا پایان تیرماه ۱۴۰۴.....	۱۵

فهرست شکل

۱. نمودار روند خوداظهاری اقامتگاه اصلی در طول مدت اجرای قانون.....	۱۴
--	----



ارزیابی اجرای قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون مالیات بر خانه‌های خالی)

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21160](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21160)

چکیده



اخذ مالیات بر خانه‌های خالی طبق قانون نیازمند تکمیل اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان است. اهمیت این سامانه بسیار زیاد بوده و نباید هدف از قانون مذکور را صرفاً شناسایی خانه‌های خالی دانست؛ چراکه می‌تواند برای سایر سیاستگذاری‌ها از جمله هدفمندسازی پارانه‌های انرژی مؤثر باشد. اجرای سامانه ملی املاک و اسکان تاکنون با چالش‌هایی مواجه بوده است؛ البته در ماه‌های اخیر پس از پیگیری‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی، به‌خصوص کمیسیون اصل (۹۰) و تصویب ماده (۳) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بهدار خصوص محوری سامانه املاک و اسکان در خوداظهاری مردم و استعلام دستگاه‌ها، تکمیل سامانه پیشرفت بهتری پیدا کرده است. در بخش مالکیت، عدم همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، باعث شد اطلاعات سامانه در خصوص املاک تحت تملک در زمان فراخوانی اولیه بسیار ناقص باشد. البته در خصوص مالکیت، خوداظهاری مردم و صحت‌سنجی توسط حاکمیت در قانون دیده شده است. اما در خصوص سکونت، تا سال قبل بین سازمان ثبت احوال کشور و وزارت راه و شهرسازی اختلاف وجود داشت که این امر منجر به اختلال در اجرای قانون و ناقص ماندن اطلاعات سامانه مذکور شده بود. در ماه‌های اخیر روند استعلام آدرس توسط دستگاه‌های خدمت‌رسان از سامانه املاک و اسکان بهبود یافته، اما همچنان نقص‌هایی دارد. ضروری است؛ مصوبات کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک به‌روزرسانی و سپس پیگیری شود. پس از آن سایر ضمانت‌های اجرایی مندرج در قانون، از جمله بالاترین تعرفه برق و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی به تدریج اعمال شود.



بیان / شرح مسئله

به منظور بهبود وضعیت بازار مسکن و اثربخشی بیشتر مالیات بر خانه‌های خالی در آذرماه سال ۱۳۹۹، قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (مشهور به قانون مالیات بر خانه‌های خالی) در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. اخذ مالیات بر خانه‌های خالی طبق قانون نیازمند تکمیل اطلاعات سامانه املاک و اسکان است. در این گزارش نظارتی به میزان پیشرفت این قانون پرداخته می‌شود. همچنین علل و عوامل اصلی عدم اجرای مالیات بر خانه‌های خالی و تکمیل سامانه املاک و اسکان بررسی و راهکارهای اجرایی برای حل آنها ارائه می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ابتدا باید توجه شود که نباید هدف از قانون مذکور را صرفاً شناسایی خانه‌های خالی دانست؛ چراکه مهم‌تر از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، تکمیل اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان است. تکمیل اطلاعات سکونت و مالکیت در سامانه ملی املاک و اسکان، نه تنها برای شناسایی خانه‌های خالی، بلکه برای انواع برنامه‌ریزی‌های مرتبط با اتصال کد پستی به کد ملی، برنامه‌های ساخت و ساز مسکن، برنامه‌ریزی‌های مناطق شهری از منظر تراکم جمعیت، ساماندهی بازار اجاره، اخذ سایر مالیات‌های املاک، سیاست‌های حمایتی و امثال آن ضروری است. مطابق بررسی‌های به عمل آمده، همچنان سامانه املاک و اسکان به طور کامل تکمیل نشده است. فراخوان اولیه ثبت اطلاعات مردم در فروردین ماه ۱۴۰۰ در شرایطی انجام شد که سامانه ایرادات اساسی داشت و حتی امکان صحت‌سنجی اولیه اطلاعات وارد شده اعم از معتبر بودن کد پستی وارد شده را نیز نداشت. تا حدی که برخی افراد مجبور شدند ۲ یا ۳ بار اطلاعات مربوط به ملک خود را در سامانه ثبت کنند. پس از چالش‌های فراخوان بدهنگام و چالش‌های فنی سامانه، مسیر تقاطع‌گیری اطلاعات از سامانه‌های دیگر پیگیری شد که به دلیل قدیمی بودن برخی از داده‌ها و عدم همکاری برخی دستگاه‌ها در تبادل داده، اطلاعات موجود، اتقان لازم برای مالیات‌ستانی را نداشتند و همچنان نیز این چالش پابرجاست. در بازه‌هایی این اطلاعات بنا بود که مبنای اخذ مالیات‌ستانی باشد که با اعتراضات مردم به دلیل نادرست بودن اطلاعات مواجه شد.

علاوه بر این، سایر تکالیف قانون که منجر به تکمیل سامانه املاک و اسکان تا نیمه سال ۱۴۰۳ به درستی انجام نشده بود. یکی از علت‌های اصلی عدم تکمیل سامانه املاک و اسکان کشور، عدم اجرای حکم‌های قانونی (تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر) است. طبق قانون دستگاه‌های اجرایی مکلفند؛ خدمات خود را صرفاً با اخذ کد ملی و براساس کد پستی یا شرح نشانی یکتای درج شده مربوط به اقامتگاه اصلی آنان در سامانه املاک و اسکان کشور ارائه کنند. اما در این خصوص بین سازمان ثبت احوال کشور و وزارت راه و شهرسازی اختلاف به وجود آمد که کدام یک مرجع استعلام دستگاه‌های خدمات‌رسان باشند. این اختلاف منجر به اختلال در اجرای قانون و ناقص ماندن اطلاعات سامانه املاک و اسکان در سال‌های اول اجرای قانون و تا پیش از ابلاغ ماده (۳) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها شد.

در یک سال اخیر با پیگیری‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی به‌ویژه کمیسیون اصل (۹۰)، سرعت خوداظهاری و ثبت اقامتگاه اصلی توسط مردم افزایش یافته و در ماه‌های اخیر روزانه حدود ۱۰۰ هزار خوداظهاری جدید ثبت می‌شود که برخلاف گذشته روند مناسب و قابل قبولی است. تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۴ اطلاعات بیش از ۱۴ میلیون کد پستی در سامانه املاک و اسکان از طریق خوداظهاری ثبت و تأیید شده است. البته این آمار بیشتر مربوط به اقامتگاه‌های اصلی است که در نتیجه پیگیری‌های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس و اجرای ضمانت اجراهای قانونی و منوط شدن ارائه خدمات بانکی، بیمه‌ای، ثبت نام مدارس و برخی خدمات پلیس، به ثبت آدرس در سامانه املاک و اسکان روند سریعی پیدا کرده است؛ اما همچنان شناسایی و ثبت اقامتگاه‌های فرعی و املاک دیگر



افراد با چالش جدی مواجه است. همچنین بر خلاف قانون تأیید مالک برای اقامتگاه‌های ثبت شده توسط مستأجران اخذ نشده است. به نظر می‌رسد تا زمانی که دستگاه‌های مسئول به خصوص سازمان ثبت اسناد و شهرداری‌ها مطابق تبصره «۷» ماده (۱۶۹) مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم داده‌های مورد نیاز را در اختیار سامانه املاک و اسکان قرار ندهد و ضمانت اجرای قبض برق با بالاترین بلکان قیمت و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی اجرا نشود، اطلاعات اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت به درستی در سامانه ثبت نخواهد شد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه تا زمانی که اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان کشور تکمیل نشود، امکان بروز خطا در شناسایی خانه‌های خالی بسیار زیاد است، لازم است تمرکز نظارت و پیگیری بر میزان پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان کشور باشد. به منظور پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان و اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، در گام اول لازم است اولاً امکان خوداظهاری صرفاً از طریق درگاه وزارت راه و شهرسازی فراهم باشد و هیچ سامانه موازی توسط دستگاه دیگری راه‌اندازی نشود (چنانچه پیشتر سامانه نشانی و سامانه دیگری توسط سازمان ثبت احوال به موازات سامانه املاک و اسکان راه‌اندازی شده بود که با پیگیری‌های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی متوقف شدند). ثانیاً دستگاه‌هایی که تاکنون اطلاعاتی در خصوص سکونت یا مالکیت افراد داشته‌اند و در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار نداده‌اند؛ به‌ویژه سازمان ثبت اسناد و شهرداری‌ها، هر چه سریع‌تر داده‌های مورد نیاز را به صورت برخط به سامانه املاک و اسکان انتقال دهند. ضروری است؛ کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک در این زمینه تنظیم‌گری و نظارت جدی داشته باشد. همچنین روند استعلام‌گیری دستگاه‌های خدمات‌رسان، از سامانه ملی املاک و اسکان کشور همچنان ادامه یابد و با دستگاه‌هایی که این اقدام را انجام نداده‌اند یا ناقص انجام داده‌اند از طریق کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک برخورد شود. لذا ضروری است؛ اقدامات لازم برای به سرانجام رسیدن تکمیل اطلاعات سکونت افراد و شناسایی خانه‌های خالی از سکنه به صورت زیر باید انجام شود:

۱ کارگروه تعامل‌پذیری باید اولاً مصوبات خود را در زمینه سامانه املاک و اسکان با توجه به قوانین جدید به‌روزرسانی کند. همچنین این کارگروه از اختیارات قانونی ویژه‌ای که دارد استفاده کند تا ضمانت اجرای مصوبات خود باشد. اجرای مصوبات این کارگروه می‌تواند تا حد زیادی موانع اجرای تکمیل سامانه اعم از استنکاف در ارائه داده‌های مورد نیاز و اجرای ناقص استعلام آدرس توسط دستگاه‌ها را رفع کند.

۲ هر چه سریع‌تر اطلاعات مورد نیاز برای شناسایی اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده توسط سازمان ثبت اسناد و املاک و شهرداری‌های کشور به سامانه املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی ارسال شود.

۳ شیوه پیامک‌دهی وزارت راه و شهرسازی اصلاح و اخطارها تشدید شود. مطابق قانون باید قبل از پایان مهلت ۱۲۰ روز خالی نگه داشتن ملک مسکونی، اخطارهای لازم به مالک از طریق پیامک یا ارسال نامه به کدپستی داده شود.

۴ همچنین توصیه می‌شود سایر ضمانت‌اجرائی‌های قانون یعنی بالاترین تعرفه برق و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی نیز برای الزام به ثبت اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده در سامانه املاک و اسکان با یک روند تدریجی در آینده به کار گرفته شود.

۵ جهت افزایش اعتباربخشی به سامانه املاک و اسکان و همچنین استفاده بهینه از داده‌های ارزشمند این سامانه، می‌توان در طرح‌های کلان همچون اصلاح پارانه‌های انرژی یا اقداماتی که به کد ملی و محل سکونت افراد مرتبط است، بر مبنای اطلاعات موجود در این سامانه اقدام کرد.

در نهایت به منظور پیشبرد این قانون، نیاز به هماهنگی و پیگیری بالادستی وجود دارد؛ چراکه هر یک از دستگاه‌ها به تنهایی توان و انگیزه لازم برای اجرای این قانون مهم را ندارند و در بهترین حالت صرفاً برای رفع تکلیف قانونی، اقداماتی را انجام می‌دهند که موجب اجرای کامل قانون نخواهد شد.

۱. مقدمه

به منظور بهبود وضعیت بازار مسکن در آذرماه سال ۱۳۹۹، [قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم \(مشهور به قانون مالیات بر خانه‌های خالی\)](#) در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید [۱]. این مالیات بنا بود جریمه‌ای بازدارنده بر خالی از سکنه نگه‌داشتن مسکن باشد. در واقع ابزار مالیات موجب عرضه بیشتر املاک مسکونی شود. این افزایش عرضه ملک‌های خالی از سکنه می‌توانست به ثبات بیشتر بازار اجاره و بازار خرید و فروش مسکن کمک قابل توجهی کند؛ اما باید بررسی کرد که این قانون که متن آن بازدارندگی لازم را داشت چه میزان در عمل اجرا و پیاده‌سازی شده است.

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد که با وجود گذشت بیش از ۴ سال از تصویب این قانون، همچنان این قانون به‌طور کامل به سرانجام نرسیده و اثربخشی لازم را در ساماندهی بازار اجاره‌بها و بازار فروش مسکن به‌همراه نداشته است. مسیر اجرای این قانون در طی ۴ سال گذشته مسیر پرفراز و نشیبی داشته است؛ علت این مسئله نیز عدم تکمیل سامانه ملی املاک و اسکان مطابق قانون مجلس به‌خصوص در سال‌های نخست پس از تصویب بوده است. یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای شناسایی خانه‌های خالی و اخذ مالیات بر خانه‌های خالی که در اکثر کشورها نیز زیرساخت آن وجود دارد، اطلاع حاکمیت از محل سکونت شهروندان است. در عمده کشورهای توسعه‌یافته، یکی از مهم‌ترین اطلاعاتی که حاکمیت از شهروندان دارد، محل سکونت آنهاست و شرط لازم برای دریافت هر نوع خدماتی، ثبت محل سکونت فرد است. این اقدام علاوه بر شناسایی خانه‌های خالی در بسیاری از حوزه‌های دیگر از جمله سیاست‌های حوزه مسکن، سیاست‌های مالیاتی و حمایتی نیز کاربردهای فراوانی دارد. سایر اقداماتی که به‌منظور مشخص کردن خانه‌های خالی انجام می‌شود، در واقع به‌نوعی مکمل همین موضوع است. اگر اطلاعات محل سکونت در اختیار نباشد، سایر اقدامات به‌منظور شناسایی خانه‌های خالی صرفاً منجر به افزایش اعتراضات خواهد شد. در این گزارش ابتدا وضعیت پیاده‌سازی این قانون مورد بررسی قرار گرفته است. سپس وضعیت اجرای بندهای قانون و توضیحات مربوط به آن ارائه خواهد شد. بخش دوم گزارش، تمرکز بر میزان پیشرفت سامانه املاک و اسکان و ضمانت‌های اجرایی آن است. این سامانه به‌عنوان محور اصلی قانون مالیات بر خانه‌های خالی نقش اساسی دارد و اصلی‌ترین پیش‌نیاز اخذ مالیات بر خانه‌های خالی است. به همین دلیل، بخش دوم گزارش به چالش‌ها و موانع تکمیل این سامانه اختصاص یافته و در پایان گزارش نیز پیشنهادها و تقنینی و اجرایی جهت تسریع در امر تکمیل سامانه املاک و اسکان و اخذ مالیات بر خانه‌های خالی ارائه شده است.

۲. وضعیت پیاده‌سازی قانون مالیات بر خانه‌های خالی

نحوه و میزان پیاده‌سازی قانون مالیات بر خانه‌های خالی را می‌توان به دو بخش میزان پیشرفت سامانه ملی املاک و اسکان کشور و میزان اخذ مالیات بر خانه‌های خالی تقسیم کرد. با توجه به اینکه تا زمانی که اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان کشور تکمیل نشود، امکان بروز خطا در شناسایی خانه‌های خالی بسیار زیاد است، لازم است تمرکز نظارت و پیگیری، بر میزان پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان کشور باشد.

نکته مهمی که باید به آن توجه شود این است که نباید هدف از قانون مذکور را صرفاً شناسایی خانه‌های خالی دانست؛ چراکه مهم‌تر از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، تکمیل اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان است. تکمیل اطلاعات سکونت و مالکیت در سامانه ملی املاک و اسکان، نه تنها برای شناسایی خانه‌های خالی، بلکه برای برنامه‌های ساخت و ساز مسکن، برنامه‌ریزی‌های مناطق شهری از منظر تراکم جمعیت، ساماندهی بازار اجاره، اخذ سایر مالیات‌های املاک، سیاست‌های حمایتی و امثال آن ضروری است. در واقع می‌توان اخذ مالیات بر خانه‌های خالی را یکی از جرائم عدم تکمیل اطلاعات در نظر گرفت. لذا بهتر است برای اخذ این مالیات به صورت تدریجی سراغ آن رفت؛ چراکه اگر پیش از تکمیل حداقلی اطلاعات سامانه املاک و اسکان، اخذ مالیات بر خانه‌های خالی در دستور کار قرار گیرد، صرفاً منجر به افزایش اعتراضات و درگیری مردم خواهد شد.

اگرچه همان‌طور که در بخش بعدی گزارش تشریح می‌شود، در چند ماه اخیر سرعت تکمیل سامانه املاک و اسکان افزایش یافته است، اما یکی از علل اصلی سرعت کم تکمیل سامانه املاک و اسکان کشور در ۴ سال گذشته، عدم اجرای دقیق حکم‌های قانون مالیات بر خانه‌های خالی (تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر) است. در صورت اجرای کامل این قانون، می‌توان امیدوار بود که شناسایی خانه‌های خالی به خصوص در کلان‌شهرها با دقت بالا و سرعت بیشتری انجام شود و همچنین سایر مالیات‌های حوزه مسکن از قبیل مالیات بر اجاره و مالیات بر بندهای لوکس نیز قابل اخذ خواهند بود و بازار مسکن بهتر مدیریت خواهد شد. اما در صورت عدم تکمیل این اطلاعات و عدم اجرای بندهای مربوط به این قانون، اخذ مالیات بر خانه‌های خالی صرفاً منجر به افزایش تعداد پرونده‌های هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی شده و ثمری نخواهد داشت.

در ادامه گزارش حاضر، ابتدا بندهای مهم‌تر این قانون که به‌طور کامل اجرا نشده‌اند مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ سپس تکمیل سامانه توضیح داده می‌شود.

جدول ۱. موضوعات بندهای قانون و میزان اجرای هر یک

شماره ماده، تبصره و بند	موضوع	مهلت پایانی	وضعیت اجرا	توضیح
ماده (۵۴) مکرر	ارسال اخطاریه توسط وزارت راه یک ماه پیش از پایان مهلت چهار ماهه	-	اجرا نشد.	اجرای این بند، به صورت خودبه‌خود باعث می‌شود افرادی که پیام را دریافت کرده‌اند، وارد سامانه شوند و قبل از پایان مهلت مذکور، اطلاعات محل سکونت خود را وارد کنند یا سریع‌تر خانه را اجاره دهند تا خانه به‌عنوان خانه خالی شناسایی نشود و کار به مرحله اعتراض مالیاتی نکشد. بدین ترتیب احتمال تکمیل سامانه توسط افراد افزایش می‌یافت و اطلاعات سامانه به مرور تکمیل می‌شد. علاوه بر اطلاع‌رسانی از طریق پیامک، بهتر است از طریق پست نیز نامه اخطاریه به کد پستی ارسال شود. لازم به ذکر است که وزارت راه و شهرسازی به‌جای ارسال اخطاریه در این تاریخ (قبل از پایان مهلت ۱۲۰ روزه)، پس از پایان سال پیامک مبنی بر خالی ماندن خانه ارسال می‌کند که با مهلت قانون و فلسفه آن همخوانی ندارد.

شماره ماده، تبصره و بند	موضوع	مهلت پایانی	وضعیت اجرا	توضیح
تبصره «۳» ماده (۵۴) مکرر	طراحی و استفاده از ظرفیت سامانه معاملات املاک به منظور معرفی مشتری به مالکان خانه‌های خالی	اسفند ۱۳۹۹	با تأخیر اجرا شده است.	هدف از این بند این بوده که اگر فردی ادعا می‌کند نمی‌تواند خانه خود را اجاره دهد و مشتری ندارد، از این سامانه که می‌تواند همان سامانه املاک و اسکان باشد استفاده کند و خانه خود را با قیمت ذکر شده عرضه کند. این امر به‌عنوان یک زیرسامانه در سامانه املاک و اسکان تعبیه شده است، اما به علت پایین بودن قیمت‌ها چند آن مورد استقبال قرار نگرفته است.
بند «۱» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	دستور العمل نحوه ثبت اطلاعات در سامانه املاک و اسکان (و فرصت برای آماده‌سازی سامانه برای خوداظهاری مردم)	فروردین ۱۴۰۰	دستور العمل منتشر شد؛ اما هماهنگی‌ها برای تکمیل اطلاعات اولیه سامانه انجام نشد و خوداظهاری در مراحل اولیه مشکلات جدی داشت که اکنون برخی از مشکلات برطرف شده است.	هدف از این مهلت این بوده است که هماهنگی‌های لازم برای آماده‌سازی سامانه با سایر دستگاه‌ها انجام شود تا در مهلت دو ماهه خوداظهاری مردم مشکلی پیش نیاید و اطلاعات اولیه در سامانه وجود داشته باشد و قابل صحت‌سنجی باشد. همچنین انتشار دستور العمل موجب شفاف‌تر شدن فرایند ثبت و خوداظهاری برای مردم می‌شود که داده شده بود سامانه دچار ضعف‌های بسیار زیادی بود که باعث اختلال در فرایند خوداظهاری نیز شد. یکی از چالش‌های سامانه املاک و اسکان، کاربرپسند نبودن و دشواری کار با سامانه است. حجم اطلاعات زیادی که از کاربران می‌خواهد نیز موجب رنجش برخی از مردم می‌شود. البته نسخه‌های اولیه سامانه از نظر فنی و کاربرپسند بودن اشکالات جدی داشت که به مرور بهتر شد و اکنون کار با سامانه آسان‌تر شده است.
بند «۱» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	ثبت اطلاعات املاک تحت تملک توسط مالکان واحدهای مسکونی	فروردین تا خرداد ۱۴۰۰	فراخوان انجام شد؛ اما عده بسیار کمی وارد شدند.	یکی از محدودیت‌هایی که از این قانون اجرا شد؛ فراخوان برای خوداظهاری مردم بود. اما متأسفانه به دلیل اشکالات بسیار زیاد در سامانه، و زمان نامناسب فراخوان بهتر بود این فراخوان بدون تکمیل زیرساخت لازم صورت نمی‌گرفت. به‌طور مثال، سامانه حتی قادر به صحت‌سنجی کدهای پستی نبود. لذا ضروری بود اطلاعات سایر دستگاه‌ها قبل از فراخوان خوداظهاری اخذ گردد و آنها را به‌صورت اولیه برای کاربر نمایش داده شود تا تکمیل اطلاعات در سامانه تسهیل شود؛ همچنین اطلاعات وارد شده توسط کاربر هم‌زمان امکان صحت‌سنجی داشته باشد. البته در سال‌های بعد سامانه چنین قابلیت‌هایی پیدا کرد و اطلاعات تجمیعی از سایر دستگاه‌ها برای کاربر به نمایش گذاشته شد. اشکال دیگر این فراخوان از نظر زمانی بود. زمان این فراخوان هم‌زمان با انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۴۰۰ و تغییر دولت بود. به همین دلیل از نظر خبری این فراخوان کمتر مورد توجه رسانه‌ها و مردم قرار گرفت. همچنین از نظر اجرایی دولت سیزدهم کاملاً مستقر نبود و دولت دوازدهم در حال تحویل امور بود. به همین جهت این زمان برای اجرای فراخوان یک پروژه ملی مناسب نبود.
بند «۲» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	ثبت اطلاعات محل اقامت اصلی و فرعی توسط سرپرستان خانوار	فروردین تا خرداد ۱۴۰۰	فراخوان انجام شد؛ اما عده بسیار کمی در زمان فراخوان وارد شدند.	همانند بند قبلی است؛ یکی از مهم‌ترین فواید سامانه املاک و اسکان و فرایند خوداظهاری این است که حاکمیت قادر خواهد بود محل سکونت تمامی خانوارهای کشور را در هر لحظه بداند که این مسئله بدون خوداظهاری از طریق دیگری قابل انجام نیست و در عمده کشورهای دنیا نیز از سال‌ها پیش این فرایند وجود دارد. اما متأسفانه این بخش از فرایند نیز با جدیت پیگیری و انجام نشد. لازم به ذکر است که در سازوکار قانون به خوداظهاری از طریق فراخوان اکتفا نشده است؛ بلکه به روش‌های دیگر افراد ملزم می‌شوند خوداظهاری کنند. این موارد ضمانت‌های اجرای قانون است که در بندهای بعدی همین جدول به آنها پرداخته خواهد شد.
بند «۲» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	آیین‌نامه اجرایی مربوط به تعیین و شناسایی خانوار و ارسال اطلاعات خانوارهای کشور توسط وزارت رفاه به وزارت راه و شهرسازی	اسفند ۱۳۹۹	آیین‌نامه با تأخیر بیش از یک سال تصویب شد و از شهریور سال ۱۴۰۱ لازم‌الاجراست؛ اما برای اجرا نیاز به پیگیری دارد.	شناسایی خانوار یکی از موضوعات مهمی است که هم در سیاست‌های حمایتی مورد نیاز است و هم در سیاست‌های مالیاتی و هم در شناسایی اقامتگاه برای سامانه ملی املاک و اسکان کشور. انجام این کار به‌تنهایی از عهده وزارت رفاه بر نمی‌آید و لازم بوده است وزارتخانه‌های کشور و حتی امور خارجه (برای اتباع خارجی) نیز مشارکت کنند که در متن قانون نیز دیده شده است. متولی سامانه خانوار در متن آیین‌نامه، سازمان ثبت احوال شده است، اما همکاری لازم توسط این سازمان با وزارت راه و شهرسازی به‌منظور تکمیل اطلاعات سامانه املاک و اسکان صورت نگرفته است.

شماره ماده، تبصره و بند	موضوع	مهلت پایانی	وضعیت اجرا	توضیح
بند «۳» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	آیین‌نامه مربوط به اقامتگاه دانشجویان، طلاب و شاغلان غیر از سرپرست خانوار	اسفند ۱۳۹۹	آیین‌نامه با تأخیر بسیار زیاد در آذرماه ۱۴۰۲ تصویب شد و این قابلیت در سامانه وجود دارد.	یکی از نکات مهم در سامانه، اقامتگاه افرادی غیر از سرپرستان خانوار بود که در مکانی غیر از اقامتگاه اصلی خانوار به منظور تحصیل یا شغل زندگی می‌کنند. لازم بود این آیین‌نامه به تکمیل سامانه در مواقعی که ساکن، سرپرست خانوار نیست کمک کند که دیر هنگام انجام شد و این اقامتگاه‌ها با عنوان «اقامتگاه جدا از خانواده» در سامانه قابل ثبت است.
بند «۳» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	صحت‌سنجی اقامتگاه دانشجویان، طلاب و شاغلان غیر از سرپرست خانوار	اسفند ۱۳۹۹	انجام نشده است.	بی‌توجهی به اقامتگاه دانشجوی، شاغلین، طلاب و بیماران خاص در محلی غیر از اقامتگاه اصلی خانوار، منجر به بروز اشکالاتی در شناسایی خانه‌های خالی می‌شود که تاکنون به آن توجهی نشده است. قابلیت ثبت چنین اقامتگاه‌هایی در سامانه وجود دارد؛ اما به دلیل عدم اتصال وب‌سرویس از سوی دستگاه‌های دیگر به سامانه امکان صحت‌سنجی وجود ندارد.
بند «۴» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	واحد مسکونی محل اشتغال صاحبان صنوف	فروردین تا خرداد ۱۴۰۰	تاحدودی انجام شده است.	سامانه لازم است این قابلیت را داشته باشد تا برخی صنوف یا زائر سراها یا ویلاهای گردشگری نیز بتوانند ملک خود را ثبت کنند، اما صرافاً سرپرستان خانوار این امکان را داشتند.
بند «۵» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	لزوم تأیید مالکان واحدهای مسکونی مبنی بر سکونت اظهار شده در سامانه و امکان صحت‌سنجی ادعای مستأجر مبنی بر داشتن یا نداشتن اقامتگاه اصلی	خرداد ۱۴۰۰	بهدرستی انجام نشده است.	طبق این بند مالکان واحدهای مسکونی مکلفند اقامت اعلام شده توسط بهره‌برداران واحد مسکونی در سامانه املاک و اسکان را تأیید کنند و سامانه باید به گونه‌ای طراحی شود که مالک بتواند ادعای مستأجر مبنی بر داشتن یا نداشتن اقامتگاه اصلی را صحت‌سنجی کند؛ چرا که اگر اقامتگاه اصلی دیگری برای مستأجر در سامانه تعریف شده باشد، خانه در حکم خانه خالی تلقی می‌شود و مالک باید از این موضوع آگاه شود تا بتواند به مستأجر اعلام کند اقامتگاه خود در سامانه را تغییر دهد.
بند «۷» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	ارائه خدمات عمومی منوط به اظهار سکونت در سامانه املاک (مهم)	از تیر ۱۴۰۰	در ابتدا به‌درستی انجام نشد. اکنون در حال اجرا است؛ اما به‌طور کامل هنوز اجرا نشده است.	این بند یکی از مهم‌ترین بندهای این قانون است و به‌نوعی ضمانت اجرایی مهمی برای سامانه املاک محسوب می‌شود و حتی اگر خوداظهاری مردم به‌صورت کامل انجام نشده باشد، با اجرای کامل این بند می‌توان به‌صورت تدریجی اطلاعات سامانه را تکمیل کرد. طبق این بند ارائه هر نوع خدماتی از جمله افتتاح حساب بانکی، صدور دسته‌چک، سیاست‌های حمایتی، ارسال مدارک و ثبت نام مدارس، استحقاق خوابگاه دانشجویی و ... باید صرفاً با اخذ کد ملی و بر اساس کد پستی یا شرح نشانی یکتای درج شده مربوط به اقامتگاه اصلی در سامانه املاک و اسکان کشور باشد. در برخی کشورهای دیگر نیز که این قانون وجود دارد، شرط لازم دریافت هر نوع خدمات از جمله حمایت‌های دولتی، ثبت شدن اقامتگاه فرد در سامانه‌های شهرداری یا دولت است. این بند در خصوص برخی خدمات از جمله ثبت نام دانش‌آموزان در تابستان سال ۱۴۰۲ و خدمات ارائه شده توسط وزارت راه و شهرسازی و همچنین دریافت دسته‌چک از پاییز سال ۱۴۰۳ تا حدی اجرایی شده است. طی چند ماه اخیر کلیه خدمات بیمه‌ها، خدمات گواهی‌نامه، کارت سوخت، تنظیم اسناد رسمی و برخی دیگر از خدمات منوط به اظهار سکونت در سامانه املاک و اسکان شده‌اند که اقدام خوبی است و باید سایر خدمات باقی‌مانده نیز در اسرع وقت به همین اقدام منوط شوند. البته مطابق بررس‌های برخی موارد این الزام به‌درستی رعایت نمی‌شود. به‌عنوان مثال، برخی از شرکت‌های بیمه خصوصی این الزام را به‌درستی اجرا نمی‌کنند.
بند «۷» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	صدور قبوض مصرفی خدماتی آب، برق و گاز براساس اطلاعات مندرج در سامانه (مهم)	دی ۱۴۰۰	تا سال ۱۴۰۳ اجرا نشد؛ اما اکنون ناقص اجرا شده است.	اجرای این موضوع نیز می‌توانست به‌مرور منجر به تکمیل اطلاعات سامانه شود؛ چرا که برای فردی قبضه می‌آمد که به نام خودش نبود و سرپرست برای اصلاح اطلاعات سامانه املاک و اسکان کشور اقدام می‌کرد؛ اما متأسفانه اجرا نشد. در ماه‌های اخیر فروش انشعاب گاز منوط به ثبت اطلاعات در سامانه شده است؛ اما سایر قبوض هنوز به‌صورت الزامی به سامانه متصل نشده‌اند.

شماره ماده، تبصره و بند	موضوع	مهلت پایانی	وضعیت اجرا	توضیح
بند «۸» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	بالاترین تعرفه قیمت‌های برق برای خانه‌هایی که اظهار نکرده‌اند (مهم)	دی ۱۴۰۰	اجرا نشد.	اجرای این بند نیز منجر به تکمیل شدن سریع‌تر سامانه می‌شود؛ چرا که اگر فردی اطلاعات سکونت خود را در سامانه اظهار نکرده باشد، قبض برق وی با بالاترین قیمت پلکان قیمتی صادر می‌شود و خطریه‌ای مبنی بر این موضوع دریافت می‌کند و سریع‌تر نسبت به ثبت اطلاعات در سامانه املاک و اسکان کشور اقدام می‌کند. گفتنی است؛ این بند اجرا نشده است؛ بنا بوده در تابستان ۱۴۰۴ این بند برای برخی مشترکان بسیار پرمصرف اجرا شود؛ اما گزارش دقیقی از اجرای آن در دست نیست. به نظر می‌رسد با توجه به افزایش سرعت تکمیل اطلاعات سامانه در ماه‌های اخیر می‌توان در ماه‌های آینده بدون نگرانی از تبعات اجتماعی با جدیت به سرانجام اجرای این بند رفت.
بند «۹» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر	تخلف‌نگاری اخذ هرگونه اطلاعات مربوط به محل اقامت از اشخاص به غیر از طریق سامانه (مهم)	تیر ۱۴۰۰	به‌درستی اجرا نشد.	طبق این بند اخذ هرگونه اطلاعات مربوط به محل اقامت یا آدرس اشخاص حقیقی به غیر از سامانه املاک و اسکان کشور تخلف محسوب و متخلف به مراجع انتظامی مربوطه معرفی می‌شود. این بند نیز منجر به تکمیل تدریجی سامانه می‌شود. به‌طور مثال، فردی به بانک مراجعه می‌کند؛ بانک نمی‌تواند آدرس از فرد بپرسد و می‌گوید از همان آدرس ذکر شده در سامانه استفاده می‌کنم. به همین دلیل فرد مجبور می‌شود آدرس خود در سامانه را وارد یا اصلاح کند. متأسفانه به‌دلیل ناهماهنگی بین سازمان ثبت احوال و وزارت راه و شهرسازی که در سال‌های قبل این بند به‌درستی اجرا نشد، در ماه‌های اخیر هم به‌طور ناقص انجام شده است. ضروری است؛ کلیه دستگاه‌ها خدمات را صرفاً بر اساس آدرس درج شده در سامانه املاک و اسکان ارائه کنند و از این سامانه استعلام آدرس انجام دهند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش

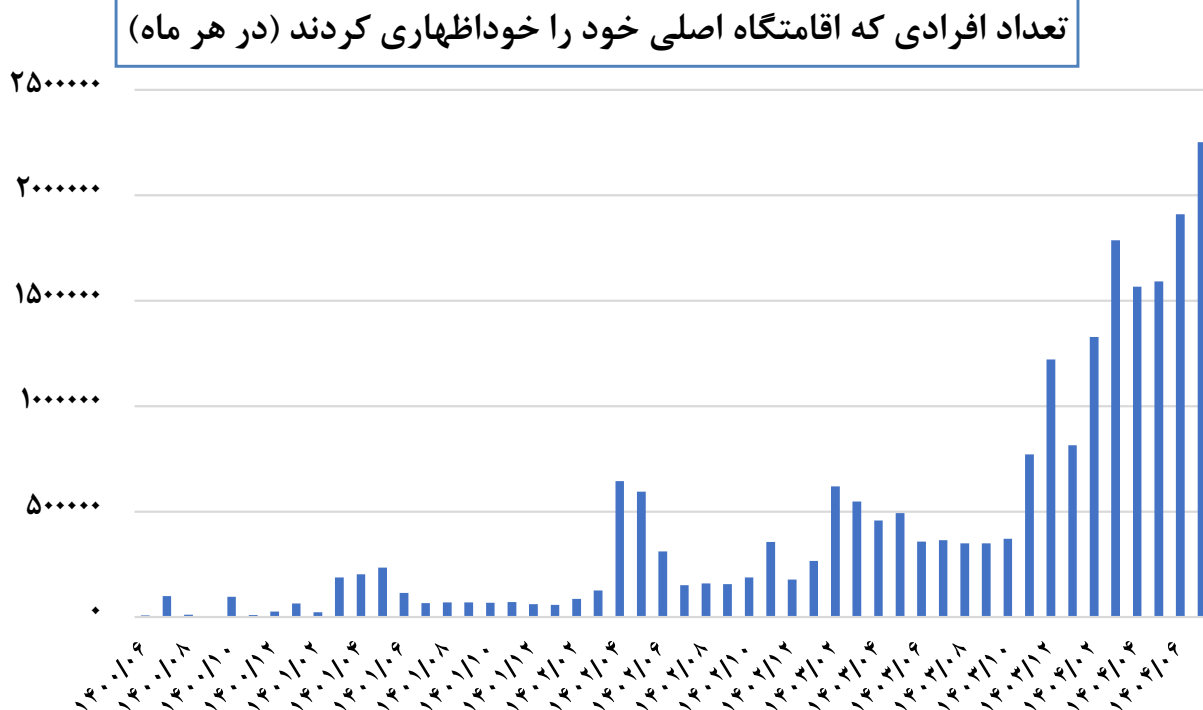
۳. وضعیت تکمیل سامانه ملی املاک و اسکان و چالش‌های آن

سامانه املاک و اسکان محور کلیدی قانون مالیات بر خانه‌های خالی است و باید مرجع آمار و اطلاعات مسکن کشور باشد تا سایر برنامه‌ریزی‌های بخش املاک و مسکن براساس داده‌های این سامانه با دقت بیشتری انجام شود. ابتدا آمار مربوط به تکمیل این سامانه و خوداظهاری مردم ارائه می‌شود و پس از آن چالش‌های اجرایی در ۴ سال اخیر مرور می‌شود:

۳-۱. آمار مربوط به وضعیت سامانه املاک و اسکان

روند ثبت خوداظهاری ساکنان در سامانه در ابتدا روند کندی داشت (که علت آن در قسمت بعدی آورده می‌شود). اما همان‌طور که در شکل زیر تعداد خوداظهاری اقامتگاه اصلی در هر ماه قابل مشاهده است در یک سال اخیر سرعت خوداظهاری و ثبت اقامتگاه اصلی توسط مردم افزایش یافته است. روند خوداظهاری در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۳ و نیمه اول سال ۱۴۰۴ رشد چشمگیری نسبت به قبل داشته و طبق اعلام مسئولین مربوطه، در ماه‌های اخیر روزانه حدود ۱۰۰ هزار خوداظهاری جدید ثبت می‌شود که برخلاف گذشته روند مناسب و قابل قبولی است. در مهرماه ۱۴۰۴ بالاترین رکورد یعنی حدود ۲ میلیون و ۲۵۰ هزار نفر اقامتگاه اصلی خود را در سامانه ثبت یا تأیید کرده‌اند.

شکل ۱. نمودار روند خوداظهاری اقامتگاه اصلی در طول مدت اجرای قانون [۲]



توضیح: این شکل گویای تعداد افرادی است که در هر ماه به سامانه جهت اظهار اقامتگاه اصلی خود مراجعه کرده‌اند و در واقع شاخصی از اتصال کد ملی به کد پستی براساس خوداظهاری است. البته ممکن است از یک خانوار، چند نفر به سامانه مراجعه و یک کد پستی را به‌عنوان اقامتگاه اصلی ثبت کرده‌اند. بنابراین این آمار بیانگر تعداد نفرات ثبت‌کننده اقامتگاه اصلی است؛ نه تعداد املاک و کدهای پستی.

مطابق آمارهای اخذ شده از وزارت راه و شهرسازی (جدول ۲)، تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۴ بیش از ۲۱ میلیون و ۴۸۰ هزار نفر اقامتگاه اصلی محل سکونت خود را در سامانه املاک و اسکان خوداظهاری کرده‌اند. همان‌طور که مشاهده می‌شود، روند ثبت املاک و اجرای قانون تا سال ۱۴۰۲ روند مناسبی نداشت و در سه سال اول اجرای قانون (از سال ۱۴۰۰ تا پایان سال ۱۴۰۲) تنها حدود ۵ میلیون اقامتگاه اصلی در سامانه ثبت و تأیید شده بود.

البته این آمار مربوط به اقامتگاه‌های اصلی است که در نتیجه اجرای ضمانت اجرای قوانین و منوط شدن ارائه خدماتی همچون خدمات بانکی، بیمه‌ای، ثبت نام مدارس و برخی خدمات پلیس، به ثبت آدرس در سامانه املاک و اسکان روند سریعی پیدا کرده است. اما همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود؛ همچنان شناسایی و ثبت مالکیت افراد، اقامتگاه‌های فرعی و املاک دیگر افراد با چالش جدی مواجه است که به‌نظر می‌رسد تا زمانی که ضمانت اجرای قبض برق با بالاترین پلکان قیمت و پس از پیشرفت سامانه مالیات بر خانه‌های خالی اجرا نشود، اطلاعات این املاک به‌درستی در سامانه ثبت نخواهد شد. همچنین در خصوص املاک استیجاری، مطابق قانون علاوه بر ثبت اقامت توسط مستأجر، از مالک نیز باید تأییدیه اخذ شود، اما مطابق بررسی‌ها این کار به‌درستی انجام نشده است و بسیاری از مستأجران صرفاً اقامت خود را ثبت کرده‌اند و سامانه املاک و اسکان الزامی مبنی بر تأییدیه مالک در برخی دوره‌ها نداشته است.

جدول ۲. آخرین وضعیت سامانه املاک و اسکان تا پایان تیرماه ۱۴۰۴ [۲]

ردیف	عنوان شاخص	۱۰ آبان ۱۴۰۴
۱	تعداد افرادی که اقامتگاه اصلی شان را خوداظهاری کرده‌اند.	۲۱,۴۸۴,۳۱۶
۲	تعداد کل واحدهای (کد پستی) که خوداظهاری شده است.	۱۴,۳۹۴,۹۶۴
۳	تعداد مالکیت‌هایی که خوداظهاری شده است.	۸,۳۶۴,۰۰۰
۴	تعداد اقامتگاه‌های فرعی که خوداظهاری شده است.	۲۷۱,۰۰۰

در جدول فوق «تعداد افرادی که اقامتگاه اصلی شان را خوداظهاری کرده‌اند» بیانگر تعداد نفراتی است که اقامتگاه اصلی خود را اظهار کرده‌اند. علت تفاوت با «تعداد کل واحدهایی (کد پستی) که خوداظهاری شده است» این است که ممکن است چند نفر از اعضای یک خانوار با مراجعه به سامانه اقامتگاهشان را ثبت کرده باشند. همچنین ممکن است در یک کد پستی چند خانوار ساکن باشند، یا در برخی شهرهای کوچک واحدهای یک آپارتمان همگی یک کد پستی داشته باشند و به علت عدم تفکیک واحدهای مختلف یک کد پستی را ثبت کرده باشند. از این رو، حدود ۲۱ میلیون نفر اقامتگاه اصلی خود را اظهار کرده‌اند که حدود ۱۴ میلیون نفر آنها سرپرست خانوار هستند و باقی آنها مربوط به خوداظهاری اعضای خانوار است و اطلاعات حدود ۱۴ میلیون کد پستی در سامانه براساس خوداظهاری موجود است. تفاوت آمار «تعداد مالکیت‌هایی که خوداظهاری شده است» و «تعداد کل واحدهایی (کد پستی) که خوداظهاری شده است» نیز به علت تفاوت مفهوم مالکیت و سکونت است.

طبق اطلاعات واصله در جلسات کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و سایر جلسات کارشناسی و نظارتی، در گام نخست سال ۱۴۰۰ وزارت راه و شهرسازی اطلاعات مربوط به حدود ۵۷۰ هزار خانه خالی را به سازمان امور مالیاتی ارسال کرد و بسیاری از اشخاص در این مرحله به علت مخدوش بودن اطلاعات اعتراض کردند؛ اما از همین تعداد، حدود ۳۲۱ هزار ملک مسکونی در سامانه خوداظهاری کردند و حدود ۱۸۲ ملک در بازار عرضه شد. بعد از این موارد و با توجه به خطای بالای سامانه املاک و اسکان در شناسایی خانه‌های خالی و اعتراضات مردمی، تصمیم گرفته شد تمرکز بر مالکینی باشد که تعداد ملک آنها زیاد است و اخطار مبنی بر لزوم ثبت وضعیت سکونت املاک به این اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ارسال شد و دسته‌ای از این افراد که اقدامی انجام ندادند، مشمول مالیات بر خانه‌های خالی قرار گرفتند. بر همین مبنا طی چند مرحله اطلاعات برخی املاک به سازمان امور مالیاتی ارسال شد. در مرحله اول ۶۶ هزار ملک، مرحله دوم حدود ۶۰ هزار ملک و در مرحله دیگر حدود ۷۷ هزار ملک به عنوان املاک خالی از سکنه به سازمان امور مالیاتی معرفی شدند؛ اما هنوز روند شناسایی و معرفی خانه‌های خالی کامل نشده است.

۲-۳. چالش‌های قانونی و اجرایی سامانه

تکمیل سامانه املاک و اسکان کشور از ابتدا تاکنون با چالش‌هایی مواجه بوده است. طراحی و امنیت سامانه املاک و اسکان در سال‌های نخست مناسب نبود و با چالش‌های متعدد مواجه بود که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: کار با سامانه دشوار بود و برای عموم مردم سهولت نداشت؛ سامانه توانایی صحت‌سنجی نداشت و اگر اطلاعات کاملاً غلط در خصوص کد پستی، شناسه برق و آدرس وارد می‌شد توانایی تشخیص و هشدار خطا نداشت و چالش‌های فنی دیگری داشت. حتی برخی از افراد اطلاعاتشان از سامانه پاک می‌شد و مجبور شدند ۲ یا ۳ بار اطلاعات اقامتگاه خود را ثبت کنند. البته به مرور این چالش‌ها برطرف شد و اکنون پس از گذشت بیش از ۴ سال، وضعیت سامانه از نظر طراحی و ابعاد فنی، شرایط بهتری دارد.

به‌طور کلی، اطلاعات اصلی این سامانه را می‌توان به دو دسته مالکیت و سکونت تقسیم کرد (که تاکنون حدود ۱۸,۱۷۶,۲۴۷ مالکیت شناسایی شده و حدود ۲۱,۴۸۴,۳۱۶ اقامتگاه اصلی و حدود ۲۷۱,۰۰۰ اقامتگاه‌های فرعی شناسایی شده است). ابتدا نکات مربوط به سکونت بررسی



می‌شود و سپس مسائل مربوط به مالکیت بررسی خواهد شد.

مهم‌ترین مسئله در شناسایی خانه‌های خالی و ارائه خدمات، محل سکونت (اقامتگاه) افراد است. بهترین روش برای آگاهی از محل سکونت افراد، خوداظهاری مردم است که البته می‌تواند با مواردی همچون قرارداد اجاره یا موارد مشابه صحت‌سنجی شود. همان‌طور که اشاره شد طبق بند «۵» تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم که در آذرماه سال ۱۳۹۹ به تصویب رسید، دستگاه‌های اجرایی مکلفند؛ خدمات خود را صرفاً با اخذ کد ملی و براساس کد پستی یا شرح نشانی یکتای درج شده مربوط به اقامتگاه اصلی آنان در سامانه املاک و اسکان کشور ارائه کنند. همچنین حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این تبصره، کلیه ارائه‌دهندگان خدمات عمومی از قبیل آب و فاضلاب، برق، گاز و تلفن مکلفند، قبوض مصرفی را براساس اطلاعات مندرج در سامانه املاک و اسکان کشور، مطابق با کد پستی یا آدرس یکتا و به نام مالک یا بهره‌بردار صادر کنند.

در سال‌های نخست اجرای قانون (۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲) به علت قوانین متعارض و متضاد با یکدیگر، بین سازمان ثبت احوال (وزارت کشور) و وزارت راه و شهرسازی در زمینه اقامت اشخاص اختلاف و چالش وجود داشت. به عبارت دیگر، محل نزاع دو مسئله بود: مردم در کدام سامانه (ذیل دستگاه‌های اجرایی) اطلاعات سکونت و ملک خود را ثبت کنند؟ و مسئله دوم اینکه دستگاه‌های اجرایی خدمات‌رسان از کدام سامانه محل سکونت افراد را استعمال بگیرند (سامانه املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی یا پایگاه اطلاعات مکان اقامت سازمان ثبت احوال)؟ متأسفانه این اختلاف در داخل دولت بر طرف نشد و حتی منجر به تصویب قوانین متعارض شد. با توجه به نزاع به وجود آمده کار گروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی در این خصوص مصوباتی داشت که اجرایی نشد و همچنان این چالش برقرار بود. نقش کار گروه تعامل‌پذیری در این حل مسئله می‌توانست بسیار پررنگ‌تر باشد. این کار گروه باید از اختیارات و ضمانت‌اجراهایی که قانونگذار در اختیار وی قرار داده است، استفاده می‌کرد و دستگاه‌های متخلف را مجبور به اجرای قانون و اجرای مصوبات کار گروه می‌کرد؛ اما متأسفانه این کار گروه کوتاهی کرده و پیگیری مؤثری در زمینه اجرای مصوبات خود و رفع تعارض میان دستگاه‌ها در این زمینه نداشت. این اختلاف بین دستگاهی و رقابت‌نهادی منجر به اختلال در اجرای قانون و ناقص ماندن اطلاعات سامانه املاک و اسکان و در نتیجه عدم امکان اخذ مالیات بر خانه‌های خالی شده بود. زیرا سایر دستگاه‌ها تا حل نشدن این نزاع استعمال آدرس و الزام به ثبت آدرس در سامانه را انجام نمی‌دادند. در واقع دستگاه‌ها نیز در یک سردرگمی میان اختلاف وزارت راه و شهرسازی و سازمان ثبت احوال دچار شده بودند.

در نهایت این اختلاف در ابتدای سال ۱۴۰۳ در [قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰](#) بر طرف و تعیین تکلیف شد. طبق ماده (۳) این قانون در انتهای تبصره «۷» ماده (۱۶۹) مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم این متن اضافه شده است که «تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی موظفند خوداظهاری موضوع این ماده و ماده (۵۴) مکرر) این قانون را از طریق سامانه ملی املاک و اسکان کشور انجام دهند. همچنین کلیه دستگاه‌ها، نهادهای اجرایی و زیرمجموعه‌های آنها مکلفند اطلاعات مورد نیاز اقامت و سکونت متقاضیان خود را صرفاً از طریق سامانه ملی املاک و اسکان کشور انجام دهند و در صورت عدم خوداظهاری اشخاص حقیقی و حقوقی در سامانه مذکور، پس از دو بار ارائه خدمات، از ارائه خدمات برای بار سوم به آنان خودداری نمایند» [۳].

این ماده قانونی در سال ۱۴۰۳ نقطه پایانی بود بر اختلافات نهادی میان وزارت راه و شهرسازی و سازمان ثبت احوال کشور؛ و آن را می‌توان در کنار پیگیری‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی به‌ویژه کمیسیون اصل (۹۰)، عامل سرعت بخشیدن به روند تکمیل سامانه املاک و اسکان و خوداظهاری مردم در یک سال اخیر دانست. پس از این قانون ۸ دستگاه، سرویس استعمال با سامانه املاک و اسکان برقرار کردند و بسیاری از خدماتشان منوط به ثبت آدرس و خوداظهاری در سامانه املاک و اسکان شد. اهم این خدمات عبارت است از: خدمات بانکی (به‌ویژه دسته چک)، کلیه خدمات بیمه، ثبت نام مدارس و برخی خدمات فراجا همچون صدور و تمدید گواهی نامه و تعویض پلاک. این اقدامات می‌توانست حدود ۴ سال قبل در روزهای ابتدایی ابلاغ قانون انجام گیرد؛ اما اختلافات میان سازمان ثبت احوال و وزارت راه و شهرسازی و رقابت بین دستگاهی این دو، اجرای قانون را به شدت کند کرد. همچنین لازم است جهت تسریع کار در اموری همچون تبادل داده بین دستگاه‌ها

و بهبود روند استعلام آدرس توسط دستگاه‌ها از سامانه املاک و اسکان و چالش‌های تکمیل سامانه املاک و اسکان **کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیک** جدی‌تر از قبل ورود و پیگیری داشته باشد. این کارگروه باید مصوبات گذشته خود براساس قوانین قبلی را اصلاح کند و مصوباتی در زمینه «الزام تمامی دستگاه‌ها به ارائه برخط اطلاعات»، «الزام به استعلام آدرس توسط دستگاه‌ها از سامانه» و «بلاغ دستورالعمل چگونگی استعلام آدرس برای جلوگیری از رویه‌های متفاوت و سلیقه‌ای» داشته باشد و پس از آن با توجه به اختیارات قانونی که در این زمینه دارد، اجرای مصوبات را پیگیری کند.

در خصوص مالکیت، بهترین منبع اطلاعاتی، اطلاعات سازمان ثبت اسناد کشور است، به خصوص در مواردی که سند تک‌برگ و قابل صحت‌سنجی برای آن وجود دارد. مهم‌ترین علت عدم تکمیل این موضوع، عدم همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و البته نبود سند تک‌برگ برای حدود نیمی از املاک کشور بوده است. طبق ماده (۳) **قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰**، در انتهای تبصره «۷» ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم این متن اضافه شده است که «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) **قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸**، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه، کلیه شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه‌های ساختمانی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظفند نسبت به ارائه رایگان اطلاعات مورد نیاز با حفظ حریم خصوصی اشخاص و رعایت محرمانگی، شامل اطلاعات زمین و املاک، وضعیت سکونت، مالکیتی، معاملاتی، بهره‌برداری انشعابات، اشتراک اینترنت و سایر اطلاعات مورد نیاز املاک، مالکین و ساکنین به سامانه ملی املاک و اسکان کشور بنا به درخواست وزارت راه و شهرسازی حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این حکم با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱/۶/۳۰ اقدام نمایند». با این وجود، همچنان اطلاعات مالکیتی سامانه املاک و اسکان تکمیل نشده است که از جمله دلایل آن می‌توان به عدم همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنان تعداد بالای املاک فاقد سند تک‌برگ اشاره کرد. این موضوع نیز اخذ مالیات بر خانه‌های خالی را با مشکل جدی مواجه می‌کند. بنابراین کماکان برای تکمیل اطلاعات مربوط به مالکیت نیز باید بر شیوه خوداظهاری و ضمانت اجراهای آن تمرکز داشت.

به نظر می‌رسد، علاوه بر پیگیری مجدانه از سازمان ثبت اسناد و املاک و سایر دستگاه‌های مسئول به‌ویژه شهرداری‌ها در خصوص ارائه اطلاعات ملکی؛ با توجه به تکمیل تدریجی اقامتگاه‌های اصلی در سامانه املاک و اسکان، می‌توان بالاترین تعرفه برق و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی را نیز برای الزام به ثبت مالکیت املاک باقی مانده در سامانه املاک و اسکان با یک روند تدریجی به کار گرفت.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌منظور پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان و اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، اول از همه باید اطلاعات محل سکونت (اقامتگاه اصلی) افراد مطابق تبصره‌های «۷» و «۸» ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم، در سامانه املاک و اسکان کشور ثبت و خوداظهاری کنند و کلیه دستگاه‌های اجرایی و خدمت‌رسان مکلف باشند محل اقامت اشخاص حقیقی را طبق آن استعلام کنند. بدین ترتیب نیازی به پرسیدن آدرس از افراد در زمان ارائه خدمات نیست و گفته خواهد شد براساس آدرس ثبت شده در سامانه املاک و اسکان خدمات دریافت خواهند کرد. در این زمینه نقش کارگروه تعامل‌پذیری در تسهیل ارتباط بین دستگاه‌های اجرایی برای تحقق کامل این امر، کلیدی است.

بر این اساس در قدم اول لازم است اولاً امکان خوداظهاری صرفاً از طریق درگاه وزارت راه و شهرسازی فراهم باشد و هیچ سامانه موازی توسط دستگاه دیگری راه‌اندازی نشود. ثانیاً دستگاه‌هایی که تاکنون اطلاعاتی در خصوص سکونت یا مالکیت افراد داشته‌اند و در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار نداده‌اند به‌ویژه سازمان ثبت اسناد و شهرداری‌ها، هر چه سریع‌تر داده‌های مورد نیاز را به‌صورت برخط به سامانه املاک و

اسکان انتقال دهند. ضروری است، کار گروه تعامل پذیری دولت الکترونیک در این زمینه تنظیم‌گری و نظارت جدی داشته باشد. همچنین روند استعلام‌گیری دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها، بانک‌ها، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌هایی که به‌نوعی نیاز به اطلاعات سکونت افراد دارند، از سامانه ملی املاک و اسکان کشور همچنان ادامه یابد و با دستگاه‌هایی که این اقدام را انجام ندهاند یا ناقص انجام داده‌اند از طریق کار گروه تعامل پذیری دولت الکترونیک برخورد شود. در این گام لازم است این دستگاه‌ها مکلف شوند، اطلاعات محل سکونت را از مراجعین نپرسند و صرفاً تأییدیه اقامتگاه ثبت شده در سامانه را از آنها بگیرند و در صورت عدم تأیید توسط فرد، وی را برای تغییر آن و اظهار در سامانه املاک و اسکان کشور راهنمایی کنند.

لذا ضروری است، اقدامات لازم برای به سرانجام رسیدن تکمیل اطلاعات سکونت افراد و شناسایی خانه‌های خالی از سکنه به‌صورت زیر انجام شود:

- ۱ کار گروه تعامل‌پذیری باید مصوبات خود را در زمینه سامانه املاک و اسکان با توجه به قوانین جدید به‌روزرسانی کند. همچنین این کار گروه از اختیارات قانونی ویژه‌ای که دارد، استفاده کند تا ضمانت اجرای مصوبات خود باشد. اجرای مصوبات این کار گروه می‌تواند تا حد زیادی موانع اجرای تکمیل سامانه اعم از استنفکاف در ارائه داده‌های مورد نیاز و اجرای ناقص استعلام آدرس توسط دستگاه‌ها را رفع کند.
 - ۲ هر چه سریع‌تر اطلاعات مورد نیاز برای شناسایی اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده توسط سازمان ثبت اسناد و املاک و شهرداری‌های کشور به سامانه املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی ارسال و تأیید مالک برای املاک استیجاری در سامانه الزامی شود.
 - ۳ شیوه پیامک‌دهی وزارت راه و شهرسازی اصلاح و اخطارها تشدید شود. مطابق قانون باید قبل از پایان مهلت ۱۲۰ روز خالی نگه داشتن ملک مسکونی، اخطارهای لازم به مالک از طریق پیامک یا ارسال نامه به کد پستی داده شود.
 - ۴ همچنین توصیه می‌شود سایر ضمانت‌اجرائی‌های قانون یعنی بالاترین تعرفه برق و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی نیز برای الزام به ثبت اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده در سامانه املاک و اسکان با یک روند تدریجی در آینده به کار گرفته شود.
 - ۵ جهت افزایش اعتبار بخشی به سامانه املاک و اسکان و همچنین استفاده بهینه از داده‌های ارزشمند این سامانه، می‌توان در طرح‌های کلان همچون اصلاح یارانه‌های انرژی یا اقداماتی که به کد ملی و محل سکونت افراد مرتبط است، بر مبنای اطلاعات موجود در این سامانه اقدام کرد. در این صورت هم این داده‌ها بلااستفاده نمی‌مانند و طرح‌های تحولی جدید که تا پیش از این امکان اجرا نداشت، قابل اجرا می‌شود؛ تا افرادی هم که اطلاعات نادرست در سامانه ثبت کرده‌اند، مجبور شوند اطلاعات موجود در سامانه را اصلاح کنند.
- در نهایت لازم به ذکر است که به‌منظور پیشبرد این قانون، نیاز به هماهنگی و پیگیری بالادستی وجود دارد؛ چرا که هر یک از دستگاه‌ها به تنهایی توان و انگیزه لازم برای اجرای این قانون مهم را ندارند و در بهترین حالت صرفاً برای رفع تکلیف قانونی، اقداماتی را انجام می‌دهند که موجب اجرای کامل قانون نخواهد شد.
- هم‌زمان با تکمیل اطلاعات سکونتی، لازم است اطلاعات مالکیتی املاک نیز به‌صورت کامل از طریق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد علاوه بر آن، به شیوه خوداظهاری مشخصات مالک هر ملک را از طریق سامانه پرسید و از وی تأییدیه گرفت. بدین ترتیب به مرور اطلاعات مالکیتی هم تکمیل خواهد شد. بعد از آن می‌توان سراغ اخذ مالیات بر خانه‌های خالی یا اعمال آخرین پلکان قیمتی برای قبوض برق نیز رفت. البته در خصوص برخی اشخاص حقوقی یا حقیقی خاص نیز می‌توان از همین ابتدا اخذ مالیات بر خانه‌های خالی و اعمال پلکان بالای برق را اعمال کرد.



- [۱] قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (مشهور به قانون مالیات بر خانه‌های خالی)، ۱۳۹۹.
- [۲] وزارت راه و شهرسازی، داده‌های وزارت راه و شهرسازی، ۱۴۰۴.
- [۳] قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

به رغم اینکه تاکنون اطلاعات بیش از ۱۴ میلیون کد پستی در سامانه املاک و اسکان خود اظهاری شده است؛ اما همچنان اطلاعات سامانه تکمیل نشده است. اجرای کامل اما تدریجی ضمانت‌های اجرایی در نظر گرفته شده در قانون می‌تواند به تکمیل این سامانه منجر شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir