آسیب‌شناسی اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی مالیات برخانه‌های خالی

شهناز اکبری امامی
نویسنده مسئول مقاله؛ عضو هیئت علمی دانشگاه حضرت معصومه (س)
S.Emami@hmu.ac.ir

محمدجواد رضائی
عضو هیئت علمی دانشگاه شاهد
MJRezaei@Shahed.ac.ir

چکیده

بررسی و تحلیلِ خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی که در گذشته انجام شده است یا در حال انجام است، نقشی ویژه در اصلاح مسیر و اتخاذ خط‌مشی‌های کارآمدتر دارد. آگاهی از شرایط موجود در کنار تحلیل نقصان‌ها و دستاوردهای ناشی از اقدامات صورت گرفته، چراغ راه آینده است و نشان می‌دهد که چه میزان در دستیابی به اهداف، توفیق حاصل شده و چگونه می‌توان بهبود دستاوردها را نشانه گرفت. از همین روست که «اجرای خط‌مشی» در زمرهٔ ارکان اصلی خط‌مشی‌گذاری در نظر گرفته می‌شود. با توجه به اهمیت دو مقولهٔ مسکن و مالیات‌ستانی و لزوم نگاه همه جانبه و آسیب‌شناسانه به آن‌ها، این مقاله تنظیم و اجرای قانون اخذ مالیات بر خانه های‌های خالی را محل تمرکز خود قرار داده است. هدف اصلی مقاله ارائه چارچوبی از آسیب‌های اجرای خط‌مشی مذکور برای شناسایی موانع اجرای کارآمد و موفق خط‌مشی مالیات بر خانه‌های خالی است.

بر همین اساس، با استفاده از نمونه‌گیری نظری با ۹ نفر از خبرگان و مجریان مرتبط با خط‌مشی مذکور در خصوص چالش‌های اجرا، مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۶۰ تا ۹۰ دقیقه صورت گرفت. از آنجا که پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روشِ گردآوری داده‌ها در زمرهٔ پژوهش‌های کیفی به‌شمار می‌آید، مصاحبه‌ها با استفاده از استراتژی تحلیل محتوای کیفی تحلیل شد و مجموعه‌ای از مفاهیم اولیه طی فرآیند کدگذاری باز گردآوری گردید و در ادامه، با استفاده از کدگذاری محوری از درون آن‌ها چارچوب آسیب‌شناسی در دو بعد سیاستی و اجرایی، ۷ مؤلفه و ۲۴ شاخص شناسایی شد؛ که تصویر کاملی از چالش‌ها را در فضای اجرای خط‌مشی مالیات بر خانه‌های خالی ترسیم می‌کند. در نهایت نیز براساس دستاوردهای حاصله، توصیه‌هایی به سیاست‌گذاران و مجریان این خط‌مشی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: اجرای خط‌مشی عمومی، مالیات برخانه‌های خالی، تحلیل محتوای کیفی

۱.مقدمه

دریافت مالیات از خانه‌های خالی به‌عنوان ابزار سیاستی در نظام‌های مالیاتی بخش مسکن پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، سرانجام در آذر ماه ۱۳۹۹ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت و چهارم دی‌ماه همان سال از سوی رئیس‌جمهور به وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شد تا در حکم قانون، لازم‌الاجرا شود. قانون مذکور نمونه‌ای از خط‌مشی‌گذاری عمومی[۱] محسوب می‌شود و در اینجا عبارتست از «اقدامی راهبردی به‌منظور محدود کردن یا افزایش پدیده‌ای خاص در جمعیتی خاص» (مرکز همکاری‌های ملی خط‌مشی‌گذاری سلامتی[۲]، ۲۰۱۲).

همان‌طور که صاحب‌نظران اذعان دارند در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، اجرا مهم‌ترین و چالشی‌ترین مرحله است. به‌طوری‌که اجرای ناموفقِ خط‌مشی‌های تدوین شده از جمله مشکلاتی است که تقریباً تمامی کشورهای درحال‌توسعه و توسعه‌یافته با آن مواجه‌اند و در این خصوص هزینه‌های غیرقابل جبرانی را پرداخت می‌نمایند (قلی‌پور و همکاران،۱۳۹۰). بدین ترتیب هدف اصلی این پژوهش تبیین موانع اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی می‌باشد که در ادامه با استفاده از راهبرد پژوهش کیفی، موانع و چالش‌های مربوطه شناسایی و در قالب یک چارچوب ارائه می‌شود.

۱. بیان مسأله

دولت‌ها با سازوکار تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی قدرت نظم‌بخشی خود و رفع دغدغه‌های عمومی را به نمایش می‌گذارند تا بتوانند امور جامعه را سامان بخشند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۱). آن‌ها برای حل مسائل به تدوین خط‌مشی‌های دقیق و همچنین انتخاب ابزارهای مناسب برای اجرای این خط‌مشی‌ها مبادرت می‌کنند (عباسی و همکاران، ۱۳۹۵). بدین‌ترتیب خط‌مشی‌های عمومی، سازوکارهای حکمرانیِ ملی نظام‌های سیاسی محسوب می‌شوند و دولت‌ها ارادهٔ ملی را در پرتو تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی تحقق می‌بخشند.

از آنجایی که یکی از چالش‌ها و دغدغه‌های مهم کشور در سالیان اخیر افزایش افسارگسیخته قیمت مسکن و اجاره‌بها می‌باشد، لزوم اعمال سیاست‌های تنظیمی در حوزهٔ مسکن بیش از پیش بر خط‌مشی‌گذاران نمایان شده است. در این راستا آن‌ها با هدف کاهش فعالیت‌های سوداگرانه و ثبات در بازار مسکن، برنامه‌های مالیاتی را مدنظر قرار دادند تا به‌عنوان یک ابزار کنترلی در جهت افزایش عرضه مسکن عمل نماید (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶). در واقع با رصد تعداد خانه‌های خالی و مشاهدهٔ افزایش قابل توجه آن‌ها، دریافت مالیات از این‌گونه واحدها، با هدف عرضه واحدهای خالی به بازار و تأثیر بر بازار مسکن در دستور کار قرار گرفت.

براساس آخرین اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران، تعداد خانه‌های خالی از ۶۳۳ هزار واحد در سال ۱۳۸۵ به ۱/۶ میلیون واحد در سال ۱۳۹۰ و ۲/۶ میلیون واحد در سال ۱۳۹۵ افزایش‌یافته است. بنابراین رشد سالیانه خانه‌های خالی در دورهٔ

---

۱ Public Policy Making

۲. National Collaborating Center For Helthy Public Policy

ده ساله (۱۳۸۵- ۱۳۹۵) ۳۱ درصد بوده درحالی‌که رشد سالیانه تعداد واحدهای مسکونی در این دوره ۴.۳۴ درصد بوده که از ۱۵/۹ میلیون واحد مسکونی در سال ۱۳۸۵ به ۱۹/۹ میلیون واحد در سال ۱۳۹۰ و ۲۲/۸ میلیون واحد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵و۱۳۹۵) که نشان‌دهنده هجوم سوداگران به حوزه مسکن به‌منظور کسب سود بیشتر ناشی از احتکار واحدهای مسکونی است. از سوی دیگر داده‌ها نشان می‌دهد رشد متوسط اجاره‌بهای ماهانه (اجاره و ۳ درصد ودیعه) به ازاء یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ به‌عنوان نمونه در شهر تهران[۳] حدود ۱۸۱ درصد (از ۴۲۲۷۳ ریال به ۱۱۹۱۳۴ ریال) و در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ برابر ۸۵/۶ درصد (از ۱۱۹۱۳۴ به ۲۲۱۱۱۵ ریال) بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). علاوه بر این، گزارش شاخص قیمت اجاره‌بهای واحدهای مسکونی خانوارهای شهری (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸) نشان می‌دهد که نرخ تورم چهار فصل منتهی به فصل بهار ۱۳۹۸ نسبت به دوره مشابه سال قبل در بخش اجاره‌بها، برابر ۲۲/۶ درصد است، که متوسط افزایش هزینه اجاره‌بها برای کل خانوارهایی که تمدید قرار داشته‌اند، در فصل بهار ۱۳۹۸ برابر با ۲۷ درصد است. بدین ترتیب، بررسی آمارهای منتشر شده[۴] حاکی از افزایش اجاره‌بها و رشد سریع آن در ده سال اخیر است. بر این اساس بازار اجاره مسکن با دو چالش کمبود در عرضه واحدهای اجاره‌ای و نابرابری اجاره‌بها با درآمد اجاره‌نشین‌ها روبه‌رو است و از سویی باتوجه به وجود بیش از دو میلیون و ششصد هزار واحد خانه خالی در کشور (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶) که در صورت عرضه آن‌ها به بازار مسکن، می‌توان تأثیر آن بر اجاره‌بها را شاهد بود.

در همین راستا در سال ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی برای جلوگیری از احتکار مسکن، ماده ۵۴ مکرر را در قانون مالیات‌های مستقیم گنجانده و آن را به‌تصویب رساند. خاطرنشان می‌شود مصوبه جدید مجلس (مرداد ماه ۱۳۹۹) به طور کامل جایگزین ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب بهمن ۱۳۹۴ شده است. گزارش‌ها نشان می‌دهد به دلایل متعددی به‌ویژه وجود ابهامات اجرایی، مصوبه مذکور در این ۶ سال بطور کامل اجرایی نشده است. این موضوع حاکی از آن است که حتی اگر تدوین خط‌مشی‌ها با ملاحظات علمی و سیاسی صورت گیرد، دغدغه‌ها و مسائل ملی را درمان نخواهد کرد، مگر آنکه مرحله اجرای خود را با موفقیت طی نماید (مقدس‌پور و همکاران، ۱۳۹۲). از این‌رو صاحب‌نظران خط‌مشی‌گذاری معتقدند اجرا مهم‌ترینِ این مراحل است و حتی برخی از آن به‌عنوان حلقه مفقودهٔ فرآیند خط‌مشی‌گذاری نام می‌برند (رزقی رستمی، ۱۳۷۹).

لازم به ذکر است، رویکرد سنتی در تحلیل خط‌مشی، تفاوت و تمایز مشخصی بین تدوین و اجرای خط‌مشی قائل است. بنابراین درصورت اجرای ناموفق یا ناقص خط‌مشی، مجریان مقصران اصلی قلمداد می‌شوند. در حالیکه صاحب‌نظران براین موضوع اذعان دارند که بین مرحلهٔ تدوین و اجرای خط‌مشی همپوشانی وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که اجرای خط‌مشی مجموعه‌ای یکپارچه از فرآیند تعاملی بین هدف‌گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف تلقی می‌شود و این باور وجود دارد که اجرا نباید از تدوین جدا در نظر گرفته شود. زیرا بزرگترین مشکل اجرای خط‌مشی را غفلت از اتخاذ تمهیدات خاص در مرحلهٔ شکل‌گیری می‌دانند (حاجی‌پور و همکاران،۱۳۹۴).

---

[۳] بر اساس اطلاعات منتشرشده، شهر تهران بیشترین سهم را در معاملات اجارهٔ زیربنای مسکونی دارد. به طور مثال از کل معاملات اجارهٔ زیربنای مسکونی در تابستان ۱۳۹۹، استان تهران با ۲۴/۸ درصد دارای بیشترین سهم بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹).

[۴] براساس گزارش منتشرشده توسط مرکز آمار ایران (تابستان۱۳۹۹)، متوسط مبلغ اجاره ماهانه نسبت به فصل قبل۲۱/۳درصد و نسبت به فصل مشابه سال قبل ۴۷/۱ درصد افزایش داشته است.

بنابراین از یک سو در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف به اجرای قانون اخذ مالیات از خانه‌های خالی شده‌اند و از سوی دیگر مطابق اعلام مسئولین وزارت راه و شهرسازی بیش از ۲۱ میلیون خانه خالی[۵] شناسایی شده است که با توجه به تعداد بالای این خانه‌ها و الزام قانونی اجرای این مالیات، می‌تواند منجر به چالش‌هایی در اجرای اثربخش خط‌مشی مذکور شود. بنابراین پژوهش حاضر می‌تواند فرصت مناسبی برای تبیین موانع و چالش‌های اجرای قانون مذکور در قالب خط مشی عمومی باشد

هدف پژوهش، ارائه چارچوبی از آسیب‌های اجرای خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی است تا خط‌مشی مذکور و اجرای آن با نگرشی نظام‌مند مورد بررسی قرار گیرد و در ادامه بتوان زمینه اجرای اثربخش و کارآمد آن را فراهم نمود. به این ترتیب، سؤال اصلی پژوهش عبارت است از: «چارچوب آسیب‌های اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی چیست؟»

۲. ادبیات پژوهش

هدف پژوهش پرکردن خلاء دانشی از طریق تولید «نظریه‌ها و مدل‌هایی» است که می‌توانند به فهم چیستی، چرایی و چگونگی کمک کند. بنابراین، مطالعه و بررسی پژوهش‌ها، نظریه‌ها و موضوعات مربوط به موضوع پژوهش، می‌تواند به فهم هرچه بیشتر مسأله پژوهش کمک نماید. از این‌رو، در ادامه به مفهوم مالیات برخانه‌های خالی، هدف ودلایل بروز آن و همچنین تجارب کشورها در خصوص این نوع مالیات اشاره می‌شود.

۳-۱. مالیات برخانه‌های خالی از سکنه (VHT)[۶]

به دلیل سهم گستردهٔ فعالیت‌های ساختمانی در تولید ناخالص داخلی، تشکیل سرمایه ثابت، اشتغال و هزینه خانوار از یک سو و جایگاه مسکن در ترکیب دارایی‌های خانوارها و اهمیت این کالا به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین نیازهای بشر از سوی دیگر، بررسی و تحلیل بخش مسکن و عوامل تأثیرگذار بر این بخش از جمله مالیات‌های آن از اهمیت دوچندانی برخوردار می‌باشد (رحمانی، ۱۳۹۴).

از آنجایی که بازار مسکن تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله روندهای اقتصادی، هزینه تأمین مالی، سایر سیاست‌های دولت و تغییرات جمعیتی قرار دارد (کی‌پی‌ام‌جی[۷]،۲۰۲۰)، یکی از ابزارهای حاکمیت برای تخصیص بهینه منابع موجود مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا، وضع مالیات بر خانه‌های خالی از سکنه است. وضع مالیات بر خانه‌های خالی منجر به افزایش هزینه نگهداری آنها برای مالکان شده و در کنار عرضه مسکن به‌عنوان ابزار و اهرمی مکمل برای کاهش قیمت و ایجاد تعادل در بازار است (رحمانی، ۱۳۹۴). بر همین اساس، چهار پایهٔ مالیاتی جهت کاهش سوداگری در بازار مسکن وجود دارد که عبارتند از: مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر عایدی سرمایه مسکن، مالیات بر خانه‌های خالی و مالیات بر خانه‌های لوکس (قلی‌زاده و امیری، ۱۳۹۲).

---

[۵] خبرگزاری دانشجویان ایران، کد خبر:۱۴۰۰۰۷۰۶۰۳۱۹۰،۰۶/۰۷/۱۴۰۰.

[۶] Vacant Home Tax

[۷] Kpmg

خالی ماندن مسکن از طریق کاهش عرضه آن به بازار تأثیر قابل‌توجهی در قیمت مسکن می‌گذارد، در حالی‌که افزایش عرضه مسکن به نوسانات کمتری در قیمت منجر خواهد شد. گلیزر و گیورکو[۸] (۲۰۰۸) بر این باور هستند که قیمت مسکن همچون سایر دارایی‌ها در معرض نوسانات می‌باشد و شرایط اقتصادی منطقه، درآمد و اشتغال نقش مهمی در بازار مسکن محلی دارد. بررسی‌های آن‌ها اولین بار نقش مهم موقعیت واحدهای خالی تحت مالکیت بر قیمت مسکن و فعالیت‌های عرضه‌کننده را نشان داد. علاوه‌بر موارد فوق، آن‌ها نشان دادند که تغییرات جدید در مصالح، هزینه نیروی کار و سرمایه و مقررات بر عرضه مسکن جدید تأثیرگذار است. به‌طور کلی تجربیات کشورها نشان می‌دهد که بازار مسکن و اقتصاد کلان به‌شدت به‌هم مرتبط هستند. سیاست‌های برنامه‌ریزی مسکن می‌تواند عامل تأثیرگذاری بر قیمت مسکن باشد (یانگ و یانگ[۹]،۲۰۱۹).

لازم به ذکر است، وجود نسبتی از واحد مسکونی خالی یکی از ویژگی‌های طبیعی بازار مسکن شناخته شده است. البته میزان این نسبت در شهرها و کشورهای مختلف متفاوت است. میزان نسبت واحدهای مسکونی خالی تحت تأثیر عوامل مختلفی همانند نوسانات بازار مسکن، میزان دسترسی به اطلاعات بازار مسکن، نسبت درآمد اجاره به قیمت املاک، شاخص دسترسی خانوار به مسکن و ... قرار دارد. در واقع، خانه‌های خالی معلول شرایط بازار مسکن و شرایط کلی اقتصاد است (رحمانی،۱۳۹۴).

از نظر هوکسترا و زاد[۱۰] (۲۰۱۱) برای بررسی بهتر خانه‌های خالی، مهم است که بدانیم در ادبیات اقتصادی حوزه بازار مسکن، خانه خالی به چه مفهومی اشاره دارد. از نظر وی به واحدهایی خانهٔ خالی گفته می‌شود که در زمان مشخصی خالی باشد. این تعریف طیف وسیعی از خانه‌ها را شامل می‌شود (هادیان،۱۳۹۹). زیرا، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی مالیاتی است که به صورت دوره‌ای از املاکی که مدت زمان مشخصی از سال خالی از سکنه رها شده باشند اخذ می شود. این مالیات تا زمانی گرفته می شود که ملک مورد نظر خالی شناخته شود و در صورت سکونت در ملک مورد نظر مشمول پرداخت مالیات نمی‌شود(قلی‌زاده و امیری،۱۳۹۲). بنابراین، متغیر زمان از متغیرهای کلیدی برای شمول مالیاتی محسوب می‌شود.طبق گزارش ایندکون اگر ملکی به مدت ۱۲ ماه یا بیشتر خالی از سکنه باشد خالی تلقی می‌شود. همچنین اگر ملکی به‌عنوان اقامتگاه اصلی مالک ثبت نشده باشد ویا اگر درآمده حاصله از دوره ۱۲ ماهه گذشته وجود نداشته باشد، خانه خالی محسوب می‌شود. به منظور جلوگیری از اجاره ملک در مدت کوتاهی از سال برای کسب معافیت مالیاتی می‌توان حداقل درآمد اجاره را تعیین کرد تا ملک مشمول مالیات شود(گزارش ایندکون[۱۱]،۲۰۱۸). در ایران طبق قانون هر واحد مسکونی واقع در شهرهای بالای یکصدهزار نفر جمعیت در هر سال مالیاتی در مجموع بیش از ۱۲۰ روز (۴ ماه) ساکن نداشته باشد، به عنوان خانه خالی شناسایی می‌شود و به ازای هرماه بیش از ۴ ماه مذکور، بدون لحاظ معافیت تبصره ۱۱ ماده ۳ قانون مالیت‌های مستقیم ماهانه مشمول مالیاتی بر مبنای مالیات بر درآمد اجاره می‌شود.[۱۲]

---

[۸] Glaeser & Gyourko
[۹] Qihang Yang & Yue Yang
[۱۰] Hoekstra And Zad
[۱۱] Indecon Report
[۱۲] قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۷ دی‌ماه ۱۳۹۹

۳-۲. دلایل بروز پدیدهٔ خانه‌های خالی

دلیل عمدهٔ گسترش پدیدهٔ خانه‌های خالی در سایر کشورها به‌خصوص در کلان شهرها ناشی از اصطکاک‌های بازار و رشد سریع جمعیت شهری می‌باشد. اما در ایران این مسئله بیشتر برای مصون بودن از تورم و در کوتاه مدت نیز با انگیزه‌های سفته‌بازی مرتبط است (هادیان، ۱۳۹۹).

به منظور ارزیابی تأثیر بالقوه مالیات بر خانه‌های خالی، بررسی دلیل بروز پدیدهٔ خانه‌های خالی ضرورت دارد: اینکه نشان‌دهندهٔ شکست بازار است و یا پیامد یک تعادل بهینه. مطالعات نشان می‌دهد که خانه خالی به دلیل و جود چندین اصطکاک در بازار بروز می‌کند. ناهمگنی خانه‌های خالی نمایانگر این موضوع است که مصرف‌کنندگان و فروشندگان در فرآیند جستجو نیازمند سپری‌کردن زمان بیشتری هستند. دوم وجود هزینه‌های انتقال همچون هزینه‌های مالیاتی یا کمیسیون اجاره و سوم، انجام معاملات در شرایط عدم قطعیت است که نشان از جریان مذاکرات دارد. در نتیجه این عوامل، خانه‌های خالی در بازار مسکن پدیدار می‌شود. همچنین درحالت تعادل همچون نرخ طبیعی بیکاری، سطحی از خالی بودن خانه ها همیشه وجود دارد. با وجود اصطکاکات مذکور، گاهی مالکان تصمیم بر خالی نگه‌داشتن واحدهای مسکونی خود دارند.

عوامل واقعی نقش مهمی در بازار مسکن بازی می‌کنند. کانینگهام (۲۰۰۶) نشان می‌دهد که عدم قطعیت قیمت خانه، ساخت و ساز را به تأخیر می‌اندازد و ارزش زمین خالی را افزایش می‌دهد. بنابراین، درصورت انتظار افزایش قیمت، مالک معامله را به تأخیر می‌اندازد. در واقع می‌توان در بازار مسکن مکانیزمی مشابه آنچه در نسل دوم مدل‌های جستجوی شغل وجود دارد مشاهده نمود که در آن کارگران بیکار در جستجوی کار می‌توانند با ادامه جستجو در بازار پیشنهاداتی بالاتر از دستمزد روزانه خود دریافت کنند. در واقع خالی بودن می‌تواند فرصت خوبی برای بهبود کیفیت واحد مستهلک شده و یا فرصتی برای اجاره و فروش بالاتر باشد. در این حالت هزینه فرصت خانه خالی را می‌توان با پیش‌بینی افزایش قیمت فروش یا اجاره بها جبران نمود.

وجود مقررات حمایتی زیاد از مستأجرین می‌تواند به خالی‌شدن واحدها منتهی شود. برای مثال اگر مالک نتواند قرارداد اجاره را در زمان خاصی فسخ کند و یا آزادانه قیمت اجاره را تنظیم نماید، ممکن است این تصمیم را بگیرد که واحد را از بازار اجاره خارج نماید. بنابراین خالی بودن ارادی و غیرارادی واحد می‌تواند تصمیم منطقی مالک باشد.

وضع مالیات برخانه‌های خالی می‌تواند انگیزه مالک برای خالی‌نگهداشتن خانه را کاهش دهد، فارغ از اینکه خالی‌نگهداشتن واحد مسکونی به چه دلیل است. از یک سو، با افزایش هزینه خالی نگهداشتن واحد، صاحب‌خانه انگیزه بیشتری برای یافتن مستأجر یا خریدار خواهد داشت؛ بنابراین، تعداد خانه‌های خالی کاهش خواهد یافت. از سوی دیگر، می‌تواند انحراف‌های ایجاد شده از سوی سایر عوامل همچون مقررات حمایت از مستأجران را جبران نماید؛ بنابراین، سطح تعادل واحدهای خالی ارادی را تغییر می‌دهد؛ اما باید خاطر نشان کرد که در بلند مدت عوامل پیچیده‌تری وارد عرصه شده و پیش‌بینی اثرات قیمتی در هاله‌ای از ابهام فرو می‌رود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که انگیزه ساخت و ساز در شهرهای مشمول مالیات به حداقل خواهد رسید که این امر می‌تواند سطح بالاتری از تعادل قیمت و اجاره مسکن را در پی داشته باشد (سگو[۱۳] و ویگنولس ، ۲۰۱۸).

[۱۳] Segu

۳-۳. هدف از مالیات بر واحدهای خالی VHT[۱۴]

دو هدف اصلی از اجرای مالیات برخانه‌های خالی وجود دارد: عرضه خانه‌های خالی به بازار مسکن و افزایش درآمد برای اهداف عمومی همچون، تولید مسکن ارزان قیمت. در ادامه به‌طور مجزا این دو هدف تشریح می‌شوند.

✓ **عرضه خانه‌های خالی به بازار مسکن**

مالیات بر خانه‌های خالی ابزار سیاست مالی محسوب می‌شود که می‌تواند در شرایط کمبود مسکن برای بخش وسیعی از مردم، دسترسی به مسکن و مقرون به صرفه‌کردن آن را در شرایط خاص بازار فراهم نماید. در صورتی که تقاضا برای واحدهای مسکونی نسبت به عرضه به میزان قابل توجهی افزایش یابد، قیمت واحدهای مسکونی افزایش و باعث می‌شود صاحبان املاک نه‌تنها آن را به‌عنوان منبع درآمد اجاره بلکه به‌عنوان انباشت ثروت[۱۵] در نظر بگیرند. این امر منجر به شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه می‌شود. در زمانی که تقاضا برای املاک مسکونی به میزان قابل توجهی بیش از عرضه باشد، واحدهای مسکونی خریداری و تا تحقق حداکثر بازدهی سرمایه‌گذاری نگهداری می‌شوند. در این میان، برخی از مالکان ممکن است به دلایل مختلف این املاک را خالی نگهدارند. تنظیم مالیات بر خانه‌های خالی با نرخی مطلوب، واسطه‌ها را از خالی نگهداشتن واحد مسکونی باز می‌دارد. اگر خالی‌نگهداشتن واحد مسکونی برای واسطه‌ها گران تمام شود، به‌سوی واگذاری واحد برای عرضه سوق پیدا می‌کنند. براساس قانون عرضه و تقاضا، عرضه واحدهای بیشتر برای اجاره، باید روی هزینه‌های اجاره به سمت پایین تأثیرگذار باشد هرچند تعیین آن دشوار خواهد بود.

بین اعمال این نوع مالیات و تغییر رفتار مالکان فاصلهٔ زمانی وجود خواهد داشت. مالیات بر خانه‌های خالی به احتمال زیاد توسط صاحبان خانه تا حداقل یک‌سال پس از اجرای آن پرداخت نخواهد شد. تا زمانی که مالکان مجبور به پرداخت مالیات نشوند، رفتار آن‌ها تغییر نکرده و در نهایت واحد خالی را به بازار عرضه نخواهد کرد. نسبت دادن تغییرات در بازار صرفاً به مالیات بر خانه‌های خالی دشوار به نظر می‌رسد. اگرچه پس از اعمال مالیات بر خانه‌های خالی خبر از کاهش تعداد خانه‌های خالی داده می‌شود، اما نمی‌توان این کاهش را مستقیماً و صرفاً به این نوع مالیات نسبت داد. اجرای مالیات بر خانه‌های خالی علاوه بر افزایش عرضه مسکن، انتقال واحدهای خالی به بازار، از نظر تئوریک باید بر قیمت مسکن نیز تأثیر بگذارد.

✓ **افزایش درآمدی برای مسکن ارزان قیمت[۱۶]**

درآمد حاصل از مالیات بر خانه‌های خالی، می‌تواند برای حمایت از اهداف خط‌مشی عمومی مانند توسعه مسکن ارزان‌قیمت صرف شود. شهرداری‌ها می‌توانند از درآمد حاصل از این نوع مالیات برای خرید زمین/ ساختمان‌های جدید برای توسعه مسکن ارزان قیمت، پرداخت یارانه اجاره، بازسازی یا گسترش مسکن اجاره‌ای استفاده نماید. گرچه راهکارهای ابتکاری زیادی وجود دارد که دولت‌ها می‌توانند از اجرای مسکن ارزان قیمت حمایت نمایند، اما عامل کلیدی در ارائه این نوع مسکن تأمین مالی آن است. در تورنتو کانادا درآمد حاصل از این مالیات به افزایش تعداد واحدهای اجاره‌ای ارزان‌قیمت اختصاص می‌یابد. اگرچه مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند

---

۱۴ Vacant Home Tax
۱۵ Store Of Wealth
۱۶ Raise Revenue For Affordable Housing

ابزار درآمدی برای شهر محسوب شود، اما نباید آن را یک منبع درآمد پایدار در بلندمدت تلقی نمود، زیرا اگر مالیات مذکور به اهداف خود در زمینه کاهش خانه‌های خالی دست یابد، در نتیجه درآمد حاصل از آن کاهش می‌یابد (کی پی‌ام‌جی ۲۰۲۰).

۳-۴. پیشینه مالیات بر خانه‌های خالی و تجارب کشورها

در این بخش در ابتدا خلاصه‌ای از نتایج مطالعات انجام شده در خصوص مالیات بر خانه‌های خالی ارائه و در ادامه به تجارب کشورها در این زمینه اشاره می‌شود.

۳-۴-۱. پیشینه پژوهشی

پژوهشی تحت عنوان مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن توسط معاونت معاونت اقتصادی (۱۳۹۶) انجام گرفت. در این پژوهش ضمن بررسی آمار خانه‌های خالی در بازهٔ زمانی ۱۳۹۵-۱۳۸۵ و بررسی تجارب برخی کشورها نتیجه‌گیری شد که گرچه هدف اصلی از وضع مالیات بر خانه‌های خالی کسب درآمد نیست، لیکن برآورد ظرفیت درآمدی این نوع مالیات در راستای بدست آوردن معیاری برای هزینه- فایده اعمال آن اهمیت دارد. براین اساس ظرفیت بالقوهٔ کل مالیات بر خانه‌های خالی کشور در سال اول اخذ این نوع مالیات(سال ۱۳۹۷) را محاسبه نمود. در ادامه با بررسی چالش‌های اجرای مالیات بر خانه‌های خالی، توصیه‌هایی در خصوص تسریع در راه‌اندزی سامانه ملی املاک و اسکان کشور و اصلاح تبصره (۷) ماده مکرر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴به نحوی که استفاده از ظرفیت‌های اطلاعاتی شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از منابع مهم جمع‌آوری اطلاعات املاک و دیگر دستگاه‌های دارنده اطلاعات مذکور همچون شرکت‌های آب، برق وگاز منطقه‌ای و شرکت‌های پست و مخابرات ارائه نمود.

سگو (۲۰۱۹) در پژوهشی به بررسی تأثیر اعمال مالیات بر خانه‌های خالی بر بازار مسکن پرداخت. وی در بررسی‌های خود به این نتیجه رسید که از سال ۱۹۹۰ با اجرای مالیات بر خانه‌های خالی در برخی از مناطق شهری، استفاده از شهرداری‌ها امکان شناسایی دقیق را فراهم می‌سازد. وضع مالیات مذکور باعث کاهش ۸ درصدی نرخ خانه‌های خالی شد. به‌عبارت دیگر در یک دوره چهارساله نرخ واحدهای خالی مشمول مالیات، ۱۳ درصد کاهش یافت. به نظر می‌رسد این نوع مالیات در کاهش تعداد خانه های خالی در بلند مدت مؤثرتر خواهد بود. نتایج به دست آمده پیامدهای سیاستی مهمی درپی دارد زیرا می‌تواند با اجرای استراتژی مالیات بر خانه‌های خالی برای جلوگیری از خالی ماندن آنها فراتر از چارچوب قانونی، حمایت نماید. نتایج نشان می‌دهدکه اعمال مالیات بر خانه‌های خای می‌تواند بر رفتار مالکان این نوع خانه‌ها تأثیر گذارد. شاید بتوان گفت بهترین ابزار جمع‌آوری درآمدهای عمومی تلقی نشود، اما در شکل‌دهی به انگیزه‌ها در بازار مسکن نقش مهمی ایفا می‌کند. با توجه به اینکه سیستم حمایت از اجاره و محیط قانونی بازار مسکن فرانسه که تفاوت چندانی با سایر کشورهای اروپایی مانند آلمان یا سوئیس ندارد، می‌توان از مالیات بر واحدهای خالی به‌عنوان یک ابزار عمومی بالقوه در سایر زمینه‌ها استفاده نمود.

هادیان (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی نقش شهرداری‌ها در فرایند اعمال مالیات بر مسکن‌های خالی» با توصیف و تبیین نقش و جایگاه شهرداری‌ها در اجرای مالیات برخانه‌های خالی، اهمیت آن در خلق منابع درآمدی جدید برای شهرداری تهران و در نتیجه، ارتقای کیفیت و خدمات ارائه شدهٔ آن به خصوص در بخش مسکن و خدمات شهری بررسی و نتیجه‌گیری نمود که اعمال مالیات بر خانه‌های خالی به سبب وجود ابهام‌های فراوان در تعریف املاک خالی و لزوم همکاری بین دستگاهی برای شناسایی دقیق خانه‌های خالی، یک طرح به واقع چالشی است و استفاده از ظرفیت شهرداری‌ها نیز رافع همهٔ چالش‌ها نخواهد بود؛ ولی به سبب

مزیت‌های نسبی و مطلق شهرداری‌ها در داشتن بانک‌های اطلاعاتی به‌روز و کاهش معنادار هزینه‌های اجرایی، واسپاری شناسایی و مالیات‌ستانی به آن‌ها حداقل نسبت به طرح‌های موجود کارایی و اثربخشی بیشتری خواهد داشت.

۳-۴-۲. تجارب کشورها در اجرای مالیات بر خانه‌های خالی

از آنجایی که در شهرهای بزرگ فشار تقاضا بر بازار مسکن بسیار بالاست، وجود واحدهای خالی می‌تواند مشکل‌ساز باشد؛ چرا که استفاده ناکارآمد از منابع را نشان می‌دهد. از این رو سیاست‌گذاران، در طول تاریخ تلاش کرده‌اند تا از طریق ابزارهای مختلف، تعداد این واحدها را کاهش دهند. منطق این مالیات تشویق صاحبان واحدهای خالی برای معرفی املاک خود به بازار به منظور بهبود کارایی واحدهای موجود در مناطق با تقاضای بالا می‌باشد(سگو[۱۷]،۲۰۱۹). با توجه به اهمیت اجرای این نوع مالیات بر اساس مناطق شهری، در ادامه به اجرای مالیات فوق در برخی از شهرهای بزرگ اشاره می‌شود.

- ✓ **شهر ونکور**

شهر ونکور کانادا مجدداً در سال ۲۰۱۶، رکورد افزایش قیمت مسکن را تجربه کرد. در اوایل سال ۲۰۱۶، میانگین قیمت فروش یک خانه مستقل به بیش از ۱ میلیون و ۸۰۰ هزار دلار رسید و بهای اجاره واحد مسکونی در حال افزایش بود. با تشدید این موضوع، بسیاری از املاک مسکونی در این شهر خالی از سکنه شدند. زیرا مالکان آن‌ها را خالی نگهداشته بودند. در گزارشی منتشر شده در مارس ۲۰۱۶ بر اساس داده‌های مصرف برق، درصد خانه‌های خالی از سکنه ۴.۸٪ تخمین زده شد. با پیشی گرفتن تقاضا برای واحدهای مسکونی از عرضه آن، وجود خانه‌های خالی از سکنه/کم استفاده، رشد شدید جمعیت، افزایش قیمت و اجاره، شهر ونکور در زمرهٔ گران‌ترین بازار املاک و مستغلات در جهان قرار گرفت.

شورای شهر ونکور در تلاش برای کمک به کاهش فشارهای فزاینده به بازار مسکن، مالیات برخانه‌های خالی(EHT)[۱۸] را در نوامبر ۲۰۱۶ تصویب و در ژانویه ۲۰۱۷ اجرایی نمود. هدف اولیه از وضع مالیات بر خانه‌های خالی بازگرداندن املاک خالی و کم استفاده به بازار اجاره برای ساکنان شهر می‌باشد. هر درآمدی که از این موضوع حاصل شود هدف ثانویه محسوب شده و برای فراهم کردن مسکن ارزان قیمت صرف خواهد شد. به این ترتیب هدف اصلی شورای شهر از تصویب این نوع مالیات، ترغیب مالکان خانه‌های خالی یا کم استفاده برای واگذاری واحدهای مذکور برای اجاره می‌باشد تا بتوان عرضه مسکن اجاره‌ای را افزایش داد. این مالیات برای واحدهای مسکونی که بیش از شش‌ماه خالی باشند، اعمال می‌شود.

نرخ مالیات در ابتدا سالانه ۱٪ ارزش برآوردی دارایی مشمول مالیات[۱۹] تعیین شده بود اما برای سال مالیاتی ۲۰۲۰ این نرخ به ۱.۲۵٪ افزایش یافت. در شهر ونکور یک واحد مسکونی را که بیش از شش ماه در طول دوره مرجع[۲۰] خالی از سکنه باشد را خانه خالی تعریف می‌کند. مالیات بر خانه‌های خالی برای تمام املاک مسکونی که به‌عنوان سکونتگاه اصلی حداقل برای

---

[۱۷] Segú

[۱۸] Empty Homes Tax

[۱۹] Assessed Taxable Value Of A Property

[۲۰] Reference Period: دوره مرجع، چارچوب زمانی است که از مؤدیان خواسته می‌شود تا فعالیت‌های خود را گزارش کنند (م).

شش ماه از سال جاری اجاره نشده و واجد معافیت هم نباشد، اعمال می‌شود. لازم به ذکر است که در این خصوص معافیت‌هایی نیز وجود دارد که به شرح زیر هستند:

- مالکیت قانونی ملک در سال جاری تغییر کرده باشد؛
- ملک در حال بازسازی یا تعمیرات اساسی باشد؛
- ملک در تصرف مالک بوده و برای مقاصد کاری مورد استفاده قرار گیرد؛
- صاحب ملک تحت مراقبت‌های پزشکی باشد؛
- مالک فوت کرده باشد؛
- برای اجاره ملک محدودیت یا ممنوعیت‌هایی وجود داشته باشد؛
- ملک دارای حکم قضایی باشد؛
- امکان استفاده از ملک وجود نداشته باشد.

نتایج نشان می‌دهد، باوجود آنکه درآمد حاصل از مالیات بر خانه‌های خالی هدف ثانویه محسوب می‌شود، تقریباً ۳۸ میلیون دلار درسال ۲۰۱۷ و ۳۹.۸ میلیون دلار در سال ۲۰۱۸ به دست آمده است. در ضمن، گزارش‌ها حاکی از آن است که بین سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ اجاره بهای آپارتمان در ونکور از ۹٪ به ۸٪ کاهش یافت که به رشد تقاضای اجاره کمک نموده است.

✓ **شهر ملبورن**

در سال ۲۰۱۷، ملبورن بزرگ‌ترین شهر ایالت ویکتوریای استرالیا، با بیش از ۱.۷ میلیون خانه در اوج ساخت و ساز قرار داشت. در آن زمان تخمین زده شد که بر اساس داده‌های مصرف آب، ۳.۹٪ از کل املاک مسکونی (نزدیک به واحد مسکونی۶۱.۰۰۰) خالی از سکنه هستند. نرخ واحدهای خالی به عنوان درصدی از املاک اجاره‌ای متعلق به سرمایه‌گذاران، ۱۶.۲٪ کل املاک اجاره‌ای تخمین زده شد که ارزش خانه‌های خالی بالغ بر ۲۰ میلیارد دلار برآورد شد. علی‌رغم وجود سرمایه‌گذاری قابل توجه در توسعه واحدهای مسکونی، به دلیل نرخ نسبتاً بالای خانه خالی، زمینه ورود خریداران و مستأجران بالقوه به دلیل افزایش قیمت مسکن با دشواری همراه بود.

به منظور کمک به رفع کمبود مسکن در ملبورن، دولت ایالت ویکتوریا مالیات بر زمین‌های خالی (*VRLT*)[۲۱] را در مارس ۲۰۱۷ اعلام و در ژانویه ۲۰۱۸ آن را اجرایی نمود. هدف از این مالیات حصول اطمینان از دسترس بودن مسکن و تشویق مالکان به اجاره یا فروش املاک خود است. علاوه بر این، کسب درآمد ناشی از مالیات بر زمین‌های خالی برای حمایت از طرح‌های مسکن ارزان قیمت، هدف ثانویه می‌باشد. این مالیات ۱۶ منطقه درون شهری ملبون را تحت تأثیر قرار داد. مالیات بر زمین‌های خالی بر خانه‌هایی اعمال می‌شود که بیش از شش‌ماه در سال خالی مانده باشد. لازم به ذکر است صرفاً نباید شش‌ماه متوالی باشد.

میزان مالیات بر زمین‌های خالی سالانه ۱٪ از ارزش بهبود سرمایه (*CIV*)[۲۲] زمین مشمول مالیات تعیین شد. ارزش بهبود سرمایه یک ملک، ارزش زمین، ساختمان‌ها و هرگونه بهبود در سرمایه است که در فرایند ارزیابی عمومی تعیین می‌شود.

---

[۲۱] Vacant Residential Land Tax
[۲۲] Capital Improved Value

برای مثال، اگر خانه خالی دارای ارزش بهبود یافته ۱.۰۰۰.۰۰۰ دلار باشد، مالیات سالیانه آن ۱۰.۰۰۰ دلار خواهد بود. دولت محلی ایالت ویکتوریا، ملک یا زمین مسکونی را زمینی تلقی می‌کند که صرفاً می‌توان برای مقاصد مسکونی تعریف نمود که شامل زمین‌های مسکونی می‌شود که مالک درحال بازسازی یا در حال ساخت خانه جدید در آن است. بنابراین، شامل زمین خالی یا املاک تجاری نمی‌شود. به این ترتیب ملکی خالی تلقی می‌شود که برای بیش از شش‌ماه سکونتی در آن نباشد.

در ابتدا پیش‌بینی می‌شد که در آمد حاصل از مالیات بر زمین مسکونی خالی بیش از ۸۰ میلیون دلار استرالیا (۷۲ میلیون دلار کانادا) در چهار سال اول باشد. گزارش‌های اولیه نشان می‌دهد که با توجه به انتظار ۲۰ میلیون دلاری، درآمد حاصل تقریباً ۵.۴ میلیون دلار استرالیا (۴.۹ میلیون دلار کانادا) می‌باشد. داده‌های مصرف آب حکایت از آن دارد که بین ۱۴.۰۰۰ تا ۲۱.۰۰۰ ملک مشمول مالیات بر زمین‌های خالی می‌شود که مصرف آب آن‌ها صفر می‌باشد. ارقام اولیه نشان می‌دهد که تقریباً ۹۰۰ سرمایه‌گذار ملک خود را خالی گزارش کرده و مشمول مالیات شده‌اند. گزارش‌های اولیه حاکی از این است که اعمال مالیات فوق‌الذکر مطابق با انتظارات بر بازار مسکن تأثیر نداشته باشد و احتمالاً به این دلیل است که صرفاً برای مناطق خاصی از شهر ملبورن اعمال شده است.

✓ **شهر پاریس**

در فرانسه به دلیل وجود ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار شهروند که در شرایط سخت سکونتی هستند، مسکن موضوع حساسی به شمار می‌آید (سگو، ۲۰۱۹). به همین دلیل در سال ۲۰۱۵ شهرداری پاریس مالیاتی بر واحدهای مسکونی خالی وضع نمود. این مالیات به عنوان یک خط‌مشی عمومی بلندمدت دولت محلی، به دنبال کاهش نرخ سکونت‌گاه‌های خالی از سکنه در پاریس بود. طی دوره ۱۵ ساله منتهی به سال ۲۰۱۷، تعداد خانه‌های خالی از سکنه در پاریس تقریباً ۴۳٪ افزایش یافته بود. بر اساس یک تخمین، بیش از ۱۰۰.۰۰۰ واحد مسکونی خالی (تقریباً ۱۰٪ از کل خانه‌ها مسکونی) وجود داشت. از این تعداد ۴۰.۰۰۰ واحد از شبکه برق سراسری قطع شده‌اند که به معنای حفظ دارایی‌ها صرفاً با مقاصد سوداگرانه می‌باشد. جالب اینکه خانه‌های خالی در بهترین محله‌های پاریس قرار داشتند.

نرخ مالیات در ابتدا ۲۰٪ از ارزش بازاری منصفانه اجاره سالانه[۲۳] اموال مشمول مالیات تعیین شد. وضع مالیات در سال ۲۰۱۵ با مخالفت نمایندگان املاک مواجه شد. تا سال ۲۰۱۷، نرخ مالیات اصلی از ۲۰٪ به ۶۰٪ ارزش بازاری منصفانه اجاره افزایش یافت، زیرا تصور بر این بود که نرخ قبلی تأثیر مطلوبی در ترغیب مالکان خانه‌های خالی برای اجاره یا فروش ملک خود نداشته است. واحدهای مسکونی مشمول مالیات بر خانه‌های خالی می‌شوند که:

- ثابت شده باشد که قابل سکونت بوده و بیش از یک‌سال خالی مانده است؛
- در اول ژانویه سال فعلی و اول ژانویه سال قبل قابل سکونت و خالی مانده باشد؛
- و بیش از ۹۰ روز متوالی مورد استفاده قرار گرفته نشده است.

و معافیت‌ها شامل:

- خالی ماندن مسکن خارج از اراده بوده (قادر به یافتن ساکن نبودند)؛
- آن‌هایی که حداقل ۹۰ روز متوالی در طول سال مورد استفاده قرار گرفته شده است؛
- واحدهای مبله‌ای که اقامتگاه دوم محسوب می‌شوند و خود مشمول مالیات مسکن هستند؛

[۲۳] Annual Fair Market Value

• واحدهایی که غیر قانونی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

شهرداری پاریس در سال ۲۰۱۵ در راستای ترغیب صاحبان خانه برای اجاره املاک خود، مزایایی را برای مالکانی که املاک خود را از طریق سیستمی به نام *Multiloc* به بازار اجاره معرفی می‌کنند در نظر گرفته است.

✓ **شهر نیویورک**

در سال‌های اخیر شهر نیویورک شاهد افزایش قابل توجهی در تعداد واحدهای اجاره‌ای برای تعطیلات کوتاه مدت بود. از سال ۲۰۱۵ تعداد این واحدها به حدود ۲۰.۰۰۰ واحد رسید که حدود ۲.۱٪ از کل مسکن موجود در شهر نیویورک را شامل می‌شد. در سال ۲۰۱۷ واحدهای خالی که به دلیل استفاده فصلی یا تفریحی برای اجاره در دسترس نبودند به رقم ۷۵.۰۰۰ واحد رسید. بر این اساس، شهر نیویورک در راستای دستیابی به مسکن مقرون به صرفه، «مالیات برخانه ثانویه»[۲۴] را بر خانه‌های لوکس را در دستور کار قرار داد. هدف از این مالیات ایجاد درآمدی برای تأمین مالی حمل‌ونقل عمومی در شهر نیویورک بود.

به دنبال انتشار گزارشی از رسانه‌ها مبنی بر جزئیات فروش یک آپارتمان ۲۳۸ میلیون دلاری (به عنوان خانه دوم) در شهر نیویورک اجرای این مالیات در سال ۲۰۱۹ شتاب بیشتری گرفت. این حرکت مورد حمایت مقامات دولتی قرار گرفت و آن‌ها پیش نویس لایحه‌ای با هدف رسیدگی به خانه‌های دوم خالی تهیه و تنظیم نمودند. با انتشار لایحه مذکور صنعت املاک و مستغلات بر علیه آن شروع به لابی کردند و در نهایت دولت مجبور شد آن را کنار گذارد. دولت در حال حاضر بررسی وضع مالیات برای تمامی املاک و مستغلات بیش از ۳ میلیون دلار را در دستور کارقرار دارد.

✓ **شهر لندن**

لندن مدت‌ها با آنچه «بحران مسکن» گفته می‌شود، دست به گریبان است. تعداد خانه‌های خالی در سراسر انگلستان برای دومین سال متوالی به بیش از ۲۱۶.۰۰۰ خانه افزایش یافته است. خانه‌های خالی شهر لندن با افزایش قابل توجه ۱۱٪ به ۲۲.۴۸۱ رسیده است که ارزش آن بالغ بر ۱۰.۷ میلیارد پوند می‌باشد. از سال ۲۰۱۳، شورای شهر لندن این اجازه را داشت که «حق بیمه خانه‌های خالی» را با افزایش ۵۰ درصدی، اعمال نماید. خاطر نشان می‌سازد که اجرای این نوع مالیات بسیار دشوار است، زیرا مالکان واحدهای مسکونی موظف به گزارش وضعیت املاک خود نیستند. در راستای رفع این ضعف، حق بیمه در سال ۲۰۱۷ به ۱۰۰ درصد افزایش یافت. اما منتقدان این نوع مالیات بر این باور بودند که این افزایش بعید است که منجر به فروش یا اجاره املاک مورد نظر شود. زیرا این افزایش کلی نسبت به مالیات سالانه دارایی نسبتاً ناچیز است.

اگر خانه‌ای به مدت دو سال یا بیشتر خالی باشد، شوراها می‌توانند تا دو برابر مبلغ مالیات مصوب شورا، مالیات دریافت نماید. هر شورا این اختیار را دارد شرایط مشمول تخفیف را مشخص نماید. شرایطی که مشمول تخفیف می‌شود به شرح زیر است:

---

[۲۴] Pied-À-Terre Tax: یک واحد مسکونی کوچک است، به عنوان مثال یک آپارتمان، که معمولاً در یک شهر بزرگ در فاصله‌ای دورتر از محل سکونت اصلی فرد قرار دارد. این گونه واحدها به معنای استفاده از ملک به عنوان اقامتگاه موقت ثانویه است هم برای استفاده در بخشی از سال یا بخشی از هفته کاری. این واحدها معمولاً در مالکیت یک فرد نسبتاً ثروتمند قرار دارند.

- ملکی که مالک آن فوت کرده است، تا زمان فروش معاف می‌باشد؛
- مالک در زندان باشد؛
- مالک تحت مراقبت‌های درمانی قرار داشته باشد؛
- اقامت در واحد مورد نظر ممنوعیت قانونی داشته باشد؛
- و اینکه ملک باید تخریب شود.

خانه‌هایی که در حال تعمیر اساسی هستند، مشمول معافیت هستند. معافیت زمانی معتبر است که شورا «اعلامیه تکمیل» را ارسال نماید (کی پی‌ام‌جی ۲۰۲۰).

با توجه به مطالب بالا، می‌توان نتیجه گیری نمود که در بسیاری از کشورها به‌ویژه در شهرهای کلیدی کمبود مسکن وجود دارد، با این وجود اکثر کشورها تا کنون مالیات بر واحدهای خالی را اعمال نکرده‌اند و تنها تعدادی محدودی از آن‌ها اخیراً به تهیه و تنظیم این نوع مالیات مبادرت نموده‌اند. با این حال، هنوز نمی‌توان در مورد اثربخشی آن نتیجه‌گیری نمود. اما توصیه می‌شود سیاست‌گذاران نسبت به این تجربیات توجه بیشتری داشته باشند.

۳. روش‌شناسی پژوهش (جامعه، نمونه، روش و ابزار گردآوری اطلاعات، روش انجام پژوهش)

پژوهش‌های علمی بر اساس هدف، به چهار دسته تقسیم می‌شوند: بنیادی، کاربردی، ارزشیابی و توسعه‌ای (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸). همچنین براساس نحوه به‌دست آوردن داده‌های مورد نیاز، به پژوهش‌های کمی، کیفی و آمیخته (کیفی و کمی) دسته‌بندی می‌شوند. پژوهش حاضر، مطالعه‌ای اکتشافی است و برای تحلیل داده‌های کیفی از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شده است.

محققان به تحلیل محتوا به منزلهٔ روشی انعطاف‌پذیر برای تحلیل اطلاعات توجه ویژه‌ای دارند (ایمانی و نوشادی،۱۳۹۰). تحلیل محتوای کیفی با استفاده از طبقه‌بندی نظام‌مند کدها و شناسایی مضامین و الگوها روشی برای تفسیر محتوای داده‌های متنی می‌باشد (هسیه و شانون[۲۵]، ۲۰۰۵). بر این اساس، تحلیل محتوای کیفی به پژوهشگر اجازه می‌دهد که اصالت و حقیقت داده‌ها را به گونه‌ای ذهنی ولی با روش علمی تفسیر کند (ایمانی و نوشادی ۱۳۹۰). عینیت نتایج به‌وسیله وجود یک فرآیند کدبندی نظام‌مند تضمین می‌شود. به‌عبارتی به ورای واژه‌ها یا محتوای عینی متون دست‌یافته و تم‌ها یا الگوهای آشکار یا پنهان را به‌صورت محتوای آشکار می‌آزماید (قاعدی و گلشنی، ۱۳۹۵).

هدف از تحلیل محتوا ارائه شناخت، بینش و در واقع تصویری از واقعیت است زیرا پژوهشگر به دنبال کشف لایه‌های پنهان در متن و منظور واقعی پیام‌دهنده و همچنین حصول فهم دقیق‌تری از متن می‌باشد. اگر داده‌ها حاصل از مصاحبه باشد، از یک پرسش باز استفاده می‌نماید و به دنبال آن پرسش‌های ویژه‌ای برای کشف تجربیاتِ مشترک مشارکت‌کنندگان مطرح می‌شود (ایمانی و نوشادی،۱۳۹۰).

همان‌طور که در بالا به آن اشاره شد، در پژوهش حاضر راهبرد تحلیل محتوای کیفی به کار گرفته شده است. داده‌های کیفی از خلال مصاحبه‌های عمیق با مشارکت‌کنندگان پژوهش گردآوری می‌شود؛ به این شیوه که با ۹ نفر از مجریان و صاحب‌نظران خط‌مشی‌گذاری به‌ویژه در حوزه مالیات و مسکن، مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۶۰

[۲۵] Hsiu & Shannon

تا ۹۰ دقیقه انجام شد. در ابتدای مصاحبه با تمرکز بر خط‌مشی مالیات بر خانه‌های خالی، سؤال اصلی طرح و با توجه به پاسخ‌های مصاحبه‌شونده سؤالات بعدی مطرح می‌شد. درضمن، مصاحبه‌ها با کسب موافقت مصاحبه‌شونده ضبط گردید.

در این پژوهش نیز همچون پژوهش‌های کیفی از نمونه‌گیری نظری استفاده شده است که مشخصهٔ اصلی این نوع نمونه‌گیری هدفمندبودن آن است. در واقع نمونه‌گیری از رویدادها صورت می‌گیرد و اگر به افراد مراجعه می‌شود صرفاً با هدف کاوش و فهم رویدادها می‌باشد؛ رویدادهایی که نمایانگر مؤلفه‌های گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش می‌باشند.

دستورالعمل نمونه‌گیری نظری، طرح پرسش‌ها و انجام مقایسه‌هایی است که در خلال تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها با افراد بروز می‌کنند و موجب کشف مؤلفه‌ها و شاخص‌های مناسب می‌شوند (اشتراوس و کوربین[۲۶]، ۱۹۹۸). منطق این نوع نمونه‌گیری به این شکل است که در طول مصاحبه، از مشارکت کنندگان تقاضا می‌گردد تا سایر افراد را که به امور مالیاتی و عناصر اجرایی آشنا بوده و یا در زمینه موضوع پژوهش فعالیت می‌کنند و به قانون مورد نظر اشراف دارند و همچنین از خبرگان موضوع مورد پژوهش محسوب می‌شوند، معرفی نمایند.

هدف اصلی، دستیابی به افرادی است که یا خود از متولیان/مجریان محسوب می‌شوند یا ارتباط نزدیکی با آن‌ها دارند. این نوع انتخاب، فهرست جامعی از بازیگران اصلی در اجرای خط‌مشی را در اختیار قرار می‌دهد و به مشاهدات و بینش‌های جامعی از رویکردها، منافع شخصی و نگرش افراد، گروه‌ها و نهادهای دخیل در اجرای خط‌مشی مورد نظرمنتهی می‌شود. نمونه‌گیری نظری تا رسیدن به اشباع نظری ادامه می‌یابد؛ اشباع نظری مرحله‌ای است که در آن دیگر داده‌های جدیدی در ارتباط با مؤلفه‌ها پدید نیاید به این معنی که مؤلفه‌ها، گسترهٔ مناسبی یافته است (حاجی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). به همین دلیل، کدگذاری داده‌ها هم‌زمان با گردآوری آن‌ها انجام می‌گیرد (اشتراوس و کوربین، ۱۹۹۸).

[۲۶] Straus &Corbin

جدول۱. مشخصات مصاحبه شوندگان

ردیف	نام و نام خانوادگی	سمت / ملاحظات	رشته تحصیلی
۱.	احمد زمانی	رئیس مرکز آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی مالیاتی	اقتصاد نظری
۲.	محمود علیزاده	معاونت حقوقی و فنی مالیاتی	مدیریت راهبردی
۳.	محمود اولاد	پژوهشگر حوزهٔ مسکن	اقتصاد مسکن
٤.	ابوالفضل مشکینی	استاد دانشگاه	جغرافیای انسانی - جغرافیای شهری
٥.	سعید توتونچی	مدیر امور استان‌های وزارت اقتصاد	اقتصاد
٦.	نرگس رزبان	کارشناس وزارت مسکن شهرسازی	اقتصاد مسکن
۷.	محسن رجب‌پور	کارشناس وزارت مسکن و شهرسازی	مدیریت *MBA*
۸.	محمد سعید تجریشی	پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس	اقتصاد
۹.	حسین عبدللهی	پژوهشگر اندیشکده اقتصاد مقاومتی	شهرسازی

۵. تحلیل و تفسیر داده‌ها

کدگذاری، شیوه‌ای نظام‌مند برای کشف شاخص‌ها، مؤلفه‌ها و ابعاد داده‌های کیفی می‌باشد. بر این اساس، در پژوهش حاضر با استفاده از دستورالعمل کدگذاری، چالش‌های اجرای خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی تشریح می‌شود. لازم به ذکر است که در این روش فرآیند جمع‌آوری و تجزیه وتحلیل داده‌ها به‌صورت رفت و برگشتی و هم‌زمان انجام می‌گیرد. هم‌زمان با گردآوری داده‌ها از ۹ نفر از خبرگان اجرایی و صاحب‌نظران حوزه مسکن و مالیات، کدگذاری داده‌ها انجام گرفت. مصاحبه‌شوندگان به تشریح موانع، مشکلات و چالش‌های اجرای خط‌مشی مذکور پرداختند. در ادامه از جملات و دیدگاه‌های این افراد، مفاهیم استخراج گردید. در مرحله بعد کدگذاری محوری که پژوهشگر پیوسته میان تفکر استقرایی و قیاسی در حرکت است، داده‌ها بررسی شدند. در ضمن، جمع‌آوری داده‌ها تا جایی ادامه می‌یابد که پژوهشگر در داده‌های به‌دست‌آمده به اشباع برسد به این معنا که مفاهیم مطرح شده مرتبط با چالش‌های اجرای خط‌مشی مالیات برخانه‌های خالی توسط مصاحبه‌شوندگان تکراری بوده و مفهوم جدیدی اضافه نمی‌نماید. نتیجه کدگذاری باز و محوری در دو بعد هفت مؤلفه و ۲۴ شاخص به‌طور خلاصه در جدول ۲ ارائه می‌شود.

جدول۲. ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های آسیب‌شناسی مالیات بر خانه‌های خالی

۵-۱. تحلیل نتایج

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، چالش‌های موجود در اجرای خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی دارای دو بعد سیاستی و اجرایی می‌باشد. در بعد سیاستی ۳ مؤلفهٔ ماهیت سیاست (شاخص‌ها: تنظیم‌گری، کارایی در مالیات‌ستانی، سطح ملّی – محلی و محدوه زمانی)، چندگانگی (شاخص‌ها: نگرش به بازار مسکن، درهم تنیدگی بازارها و محرک‌های پیدایش قانون) و تدوین‌گری (شاخص‌ها: بازدارندگی، معافیت‌ها و اثربخشی، درک آماری از وضعیت، یکپارچگی قوانین مالیاتی و مبنای اخذ مالیات) قرار دارد. در بعد اجرایی ۳ مؤلفهٔ اهتمام مجریان و متولیان (شاخص‌ها: جدّیت، باورها/ تمایل)، کاستی و پیچیدگی‌های اجرا (شاخص‌ها: چارچوب برنامه‌ریزی، آیین‌نامه‌ها، الزامات اجرایی، استثنائات ثبت‌نام، سامانه املاک و اسکان)، عوامل اجتماعی (شاخص‌ها: موضوعات اجتماعی، هراس اجتماعی) و سازوکارهای جاری (شاخص‌ها: اسناد مالکیت، تجمیع اطلاعات و روابط بین دستگاهی) قرار دارند که در ادامه، جزئیات هر یک از آن‌ها تشریح می‌شود.

ابعاد	مؤلفه	شاخص
سیاستی	ماهیت سیاست	
		محدوهٔ زمانی
	چندگانگی	نگرش به بازار مسکن
		درهم تنیدگی بازارها
		ی نرخ مالیات
		ی از وضعیت
		یکپارچگی قوانین مالیاتی
		مبنای اخذ مالیات
اجرایی	اهتمام مجریان	جدّیت
		باورها - تمایل
	کاستیها و پیچیدگیهای اجرا	
		الزامات اجرا
	عوامل اجتماعی	موضوعات اجتماعی
		هراس اجتماعی
	سازوکارهای جاری	اسناد مالکیت
		تجمیع اطلاعات
		روابط بین دستگاهی

۵-۲. تشریح مؤلفه‌ها، شاخص‌ها و عبارات ذی‌ربط

در این بخش در واقع به روایت چارچوب به‌دست آمده از تحلیل محتوای کیفی مصاحبه‌ها می‌پردازیم. ابتدا بعد سیاستی با ۳ مؤلفه تشریح می‌شود:

۵-۲-۱.مؤلفه ماهیت سیاست

مؤلفه ماهیت سیاست شامل تنظیم‌گری، مقرون به صرفه‌بودن، سطح ملّی - محلی و محدوده زمانی می‌شود.

✓ **شاخص تنظیم‌گری**

نتایج گفتگو با افراد نشان می‌دهد که هدف سیاست‌گذار از این سیاست درآمدزایی نیست بلکه با اعمال جریمه و نوعی مداخله در بازار و تأثیرگذاری بر تصمیمات سرمایه‌گذار به‌دنبال تنظیم رفتار در جامعه می‌باشد:

- در این سیاست هدف سیاست‌گذار درآمدزایی نیست و بیشتر به دنبال تنظیم‌گری در بازار مسکن است. یعنی هدف مجاب‌کردن مردم برای عرضهٔ خانه‌ها برای اجاره است.
- برای سازمان امور مالیاتی به‌دلیل هزینه‌هایی که وجود دارد، دریافت این نوع مالیات صرفه اقتصادی ندارد و از طرف دیگر اهمیت رویکرد تنظیمی برای آن مغفول واقع شده بود و فقط بر درآمد آن تمرکز وجود داشت.

این عبارات بیانگر این است که سیاست‌گذار نه تنها در پی درآمد نبوده بلکه با اعمال هزینه‌هایی سعی در تنظیم‌گری رفتار دارد. به همین دلیل صاحب‌نظران آن را از جنس مالیات ندانسته بلکه نوعی جریمه و تنبیه برای عدم استفاده از ثروت تلقی می‌کنند:

- این [مالیات بر خانه‌های خالی، در واقع] مالیات نیست بلکه یک نوع جریمه است. یعنی اگر شما یک کار خاصی را انجام ندهید جریمه می‌شوید در حالی‌که مالیات یعنی اگر یک کار خاص را انجام دادید، باید بخاطر انجام آن کار به دولت، پرداخت نمایید. یعنی مالیات بر خانه‌های خالی جریمه‌ای است برای در اختیار قرارندادن ثروت موجود در خدمت تولید و اقتصاد کشور، اما مالیات بر ثروت نیست و مالیات بر این است که شما از ثروت خود استفاده نمی‌کنید.
- دولت‌های محلی افرادی که سرمایه عمومی را خالی نگه می‌دارند را مجازات می‌کنند. این مسأله را از بعد مالیاتی نگاه نمی‌کنیم. وقتی علاوه بر مالیات بر مستغلات و درآمد، مالیات دیگری را اعمال می‌کنند این از باب تنبیهی می‌باشد.

براساس گفتگو با افراد، برخی به این موضوع اذعان داشتند که در بطن این تنظیم‌گری در واقع سیاستی مداخله‌جویانه وجود دارد که در برنامه‌ها و تصمیمات سرمایه‌گذاران تأثیرگذار است:

[مالیات بر خانه‌های خالی] نوعی مداخله است. یک دخالت در بازار به شکل سلب مجموعه اختیارات است. در واقع هدف اصلی از تولید، فروش و سود است. سرمایه‌گذار سعی دارد در بهترین زمان این کار (فروش و سود) را انجام دهد. یک سرمایه‌گذار واحدهای خود را به

بازارمسکن عرضه می‌کند تا به‌دنبال پروژه دیگری برود؛ ممکن است هنوز تصمیم به سرمایه‌گذاری ندارد. . پس، این قانون یک نوع مداخله در تصمیمات سرمایه‌گذار است.

- سیاست‌گذار [با وضع مالیات بر خانه‌های خالی] بدون توجه به دلیل رفتار سرمایه‌گذار ... در بازار دخالت می‌کند و بنابراین این سیاست، یک سیاست مداخله غیرمستقیم در بازار محسوب می‌شود (یعنی تعیین تکلیف برای سرمایه‌گذار).

✓ **شاخص کارایی در مالیات ستانی**

گفتگوها نشان می‌دهد که افراد مصاحبه‌شونده سیاست وضع مالیات بر خانه‌های خالی را به دلیل نوع سیاست، بار هزینه‌ای، نیاز به فراهم‌نمودن بستری برای اجرای یک قانون جدید و همچنین نوع اجرای آن، یک سیاست کارا و مقرون به صرفه نمی‌دانند:

- از منظر مالیات‌ستانی بحث خانه‌های خالی به‌ویژه در صورتی که در سطح کشور و با استفاده از مراکز بانک‌های اطلاعاتی بخواهد انجام شود، بسیار پر هزینه است. به این ترتیب، اصل کارایی در مالیاتی‌ستانی نقض می‌شود.
- بخش قابل‌توجهی از نیروی‌های انسانی را درگیر خواهد کرد و در مقابل درآمدی (دستاوردی) عاید نخواهد شد و با تعیین نرخ بالا نیز تعرض به حقوق مؤدیان است و در همین جا چانه‌زنی‌ها و فسادها زیاد خواهد شد.
- سیاست‌گذار بر مجموعه قوانین مالیاتی اشراف ندارد و به نظرش می‌رسد که قوانین و مقررات جدید باید ارائه شود. این امر بار هزینه‌ای اجرای نظام مالیاتی را سنگین می‌کند.
- فرض کنید اصلاً هدف درآمدی نداریم و می‌خواهیم عرضه مسکن را بهبود ببخشیم آیا باز هم مجبور هستید این سامانه [ملی املاک و اسکان] را برای رصد همیشگی حفظ کنید؟
- این سامانه هزینه زیادی دارد. به‌روزرسانی و پایش دائمی سامانه برای تشخیص بسیار پرهزینه است.

همان‌طور که از نمونه گفتگوهای مذکور بر می‌آید، افراد مصاحبه‌شونده با تأکید بر اهمیت اصل کارایی در مالیات‌ستانی، مقرون به صرفه‌نبودن را جزو ماهیت این سیاست می‌دانند.

✓ **شاخص سطح ملّی /محلی**

تحلیل متن گفتگوها نشان از تأکید بر محلی بودن این نوع مالیات دارد که در همین راستا دولت‌های محلی (در ایران شهرداری‌ها) به‌دلیل داشتن اطلاعاتی به مراتب دقیق‌تر، مناسب‌ترین دستگاه مجری محسوب می‌شوند. به‌عبارتی این نوع مالیات، مالیات محلی تلقی می‌شود و باید در سطح محلی به اجرا درآید. به این دلیل که ممکن است در برخی مناطق کشوری و یا حتی شهری نیازی به اجرای قانون مذکور نباشد:

- در کشورهای دیگر حتی اگر چنین مالیاتی بخواهد اخذ شود جزو مالیات‌های محلی محسوب می‌شود و شهرداری‌ها به دلیل ماهیت کاری که دارند بانک‌های اطلاعاتی در اختیار داشته

- و این موضوع هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات را به شدت کاهش می‌دهد و دیگر لازم نیست برای کل کشور به‌طور یکسان این سیاست اعمال شود و باید صرفاً برای شهرهایی که خانه‌های خالی (شهرهای خاص) در آنجا وجود دارد اعمال شود و نیازی به اجرای آن در سطح کشور نمی‌باشد.
- یک قانونی که بخواهد سراسر کشور اجرا شود محل اشکال است و این نوع مالیات از فعالیت‌های دولت‌های محلی است.

نکته مهم دیگر که برآن تأکید می‌شود ایرادات وارد بر اجرای سراسری این قانون در تمامی مناطق مختلف شهری (برای مثال مناطق ۲۲ گانه شهر تهران) و یا در مناطق مختلف در سطح کشوری (تمامی استان‌ها) می‌باشد. این موضوع به اشکال مختلف در متن گفتگوها مشاهده می‌شود که در ادامه به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌شود:

- اگر قرار است استثنائاتی مثل مستثناشدن شهرهای کوچک و روستاها لحاظ شود چرا این قانون سراسری و در سطح کشوری مطرح و در حال اجرا است؟
- لازم نیست برای کل کشور به‌طور یکسان این سیاست اعمال شود و باید صرفاً برای شهرهایی (شهرهای خاصی) که خانه‌های خالی در آنجا وجود دارد اعمال شود و نیازی به اجرای آن در سطح کشور نیست.
- اگر تعداد مسکن از تعداد خانوار آن شهر بیشتر باشد (عرضه بیش از تقاضا باشد) دیگر نیازی به اخذ مالیات بر خانه‌های خالی نیست چرا که این موضوع نشان‌دهنده این است که ساکنین آن شهر به خاطر رفاهی که دارند خانه‌ها را خالی نگه داشته‌اند. باید معلوم شود که مالیات در چه شهرهایی لازم است اعمال و در چه شهرهایی نباید اعمال شود.
- این قانون برای همیشه نیست و وقتی شرایط عرضه و تقاضا تغییر کرد باید در هر شهری برای اعمال وعدم اعمال آن تصمیم گیری شود.

موضوع دیگر به تعیین نرخ طبیعی خانه‌های خالی مربوط می‌باشد[۲۷]. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اجرای این قانون در سطح ملّی حاکی از آن است که نرخ طبیعی خانه خالی در سراسر کشور یکسان دیده شده است در حالیکه باید برای هر یک از مناطق نرخ طبیعی مبتنی‌بر محاسبات و شواهد پژوهشی تعیین شود:

- ..... برای مثال گفته می‌شود درصد بهینه خانه خالی در ایران به نسبت ۲۲ میلیون خانه (طبق فرض) در حدود ۱۰ [درصد] می‌شود اما اگر به‌طور کلی در نظر گرفته شود ۶ الی ۷ درصد می‌شود. این درصدها بدون بررسی گفته می‌شود حتی ۵ درصد هم گفته شده است
-

[۲۷] منظور از نرخ طبیعی خانه‌های خالی آن است که همواره باید در بازار مسکن شهرها و کشورها، تعدادی واحد مسکونی خالی از سکنه به منظور پاسخ به نیاز جابه‌جایی در بازار مسکن، ورود و خروج از بازار اجاره به بازار خرید مسکن و برعکس و ... وجود داشته باشد. همچنین وجود درصدی خانه‌خالی در بازار امکان عرضه زمان‌دار واحد مسکونی توسط سازنده‌ها به بازار فروش و امکان خرید از بازار مسکن توسط متقاضیان جدید و همچنین جابه‌جایی در بازار به واسطه تخریب و نوسازی واحدهای فرسوده و قدیمی را فراهم می‌کند.

چون در دنیا نرخ بهینه بین ۷ الی ۱۰ درصد است و به‌دلیل حادبودن شرایط کشور ۵ درصد است؛ البته این نرخ بدون بررسی[و در سطح کشوری] مطرح شده است.

✓ **شاخص محدودهٔ زمانی**

شواهد گفتگوها نشان از آن دارد که صاحب‌نظران بر این باور هستند که به‌دلیل شرایط خاص کشور، سیاست مالیات بر خانه‌های خالی با هدف کسب نتیجه در کوتاه‌مدت و مقطعی تدوین شده است و در واقع آن را مُسکّن شرایط فعلی تلقی می‌کنند:

- در یک اقتصاد رو به رشد و توسعه این نوع مالیات غیرضرور است اما در شرایطی که نیاز به احکامی خاص است آن احکام باید با لحاظ کردن شرایط کلی و هزینه و منفعت باشد و به‌طور کلی رو بنایی نباشد. باعث نشود که [مثلاً] بخواهیم سردرد ناشی از میگرن را با مسکّن رفع کنیم. به عبارتی ... تدوین چنین سیاستی مسکنی و رو بنایی است.
- این سیاست مالیاتی مقطعی است و امکان ادامه آن به دلیل تحمیل هزینه‌هایی به جامعه، وجود ندارد.

۵-۲-۲. مؤلفه چندگانگی

شاخص‌های نگرش به مسکن، بخش‌های تأثیرگذار و محرک‌های پیدایش قانون بازتابی از مؤلفه چندگانگی می‌باشند که در ادامه با ارائه نمونه‌هایی از گفته‌ها به جزئیات آن اشاره می‌شود.

✓ **شاخص نگرش به بازار مسکن**

گفتگوها نشان می‌دهد که افراد بر وجود نگرش خاص به بخش مسکن تأکید دارند که اگر این نگرش اصلاح نشود، اثربخشی سیاست مخدوش خواهد شد و در سیاست حاضر نیز این موارد اصلاحی لحاظ نشده است. موضوع بحث را در دو دسته، نگاه ویژه و وجه تمایز ادامه می‌دهیم.

در نگاه ویژه به بازار مسکن بر پذیرش تقاضای سرمایه‌ای این بازار تأکید داشته و معتقدند در خصوص بازار مسکن حساسیت‌های زیادی وجود دارد:

- اینجا بحث این است که راکد بودن سرمایه مهم است چرا در جاهای دیگر که سرمایه راکد است، به آن پرداخته نمی‌شود و نسبت به اثرات بیرونی و یا خالی بون توجهی نمی‌شود. مثلاً ظرفیت بلا استفاده کارخانه‌ها از این جمله است. چه دلیل دارد که در خصوص مسکن اثرات بیرونی در نظر گرفته می‌شود؛ اما در مورد سایر سرمایه‌های خالی و بلا استفاده این حساسیت وجود ندارد. فکر کنید که برای خالی بودن ظرفیت کارخانه دولت نه تنها مالیاتی نمی‌گیرد بلکه با پرداخت تسهیلات به آن کمک هم می‌کند و هرگز گفته نمی‌شود که با این کار فضای اشتغال دچار آسیب شده است اما برای خالی بودن مسکن به دنبال دریافت هزینه است.
- گفته می‌شود که وقتی که مسکن توسط فردی خریداری می‌شود و مصرف نمی‌شود آن را به‌عنوان اثرات بیرونی نگاه می‌کنند که در واقع تخصیص بهینه در آن صورت نگرفته است.

- در خصوص تقاضای مصرفی یا سرمایه‌ای مسکن این کج فهمی وجود دارد و این که تقاضای سرمایه‌ای مسکن را باید از بین ببریم کاملاً اشتباه است.
- مسکن یک کالای کاملاً سرمایه‌ای است نه یک کالای مصرفی. فقط خدمات سکونتی را می‌توان کالای مصرفی دانست. به همین دلیل مرکز آمار مسکن را هم به‌عنوان هزینه و هم درآمد می‌داند. مسکن کالای سرمایه‌ای است. در واقع افراد با پس‌انداز و وام سرمایه گذاری می‌کند.

در وجه تمایز، تأکید صرف بر عرضهٔ مسکن (بی‌توجهی به تقاضا) و غفلت از ناهمگنی بخش‌های بازار مسکن و تأکید صرف بر واحدهای مسکونی، قابلیت انتقال بار مالیاتی و ... می‌تواند نتایج اثربخش سیاست را مخدوش نماید. در ادامه به برخی گفته‌ها اشاره می‌شود:

- در بحث مالیات، موضوع انتقال مطرح می‌شود که هرچه بازار انحصاری‌تر باشد قدرت انتقال بار مالیاتی به مصرف‌کننده بیشتر است. انحصارگر به راحتی می‌تواند این انتقال را انجام دهد. در بحث مسکن هم موضوع انحصار از این بابت که غیرقابل جابه جایی است صادق است در نتیجه در هر محله‌ای تعداد عرضه مسکن محدود است که موضوع انحصار پیش می‌آید بنابراین حتی اگر مالیات بر آن را بتوانیم وضع کنیم و سرمایه‌گذار را تنبیه کنیم به راحتی به‌دلیل وجود همان نوع انحصار قادر به انتقال آن به مصرف‌کننده می‌باشد.
- ... و نکته اینکه بازار مسکن بازار همگنی نیست و نباید به عنوان تنها یک بازار به آن نگاه کرد بلکه مجموعه‌ای از بازارهای فرعی است و در واقع چندین بازار است که هر کدام شرایط عرضه و تقاضای خود را دارد و نباید سیاست یکسان برای همه آنها در نظر گرفت (یک سیاست برای همه بخش‌های بازار).
- اگر بحث مسکن فارغ از دو سوی عرضه و تقاضا بررسی شود اشتباه بزرگی مرتکب شده است. مشکلات مسکن بخشی ناشی از عرضه و بخشی دیگر ناشی از تقاضا می‌باشد. در این سیاست تنها از منظر عرضه به موضوع نگاه شده است.
- نقص دیگر اینکه در این طرح تنها به خانه‌های مسکونی توجه شده است و به املاک اداری و تجاری یا حتی زمین توجه نشده است.

✓ **شاخص درهم تنیدگی بازارها**

متن مصاحبه‌ها از تأثیرپذیری بازارها از یکدیگر حکایت دارد؛ در این میان بازار مسکن نیز از این امر مستثنی نمی‌باشد. محتوای گفتگوها بر این موضوع تأکید دارد که کنترل مسکن با حکم مالیات بر خانه‌های خالی به این شکل اثربخشی نخواهد داشت و لازمه آن تدوین بسته سیاستی جامع برای تمامی بازارهای مرتبط می‌باشد؛ نمی‌توان بدون توجه به بازارهای دیگر برای یک بخش مثل بخش مسکن بسته سیاستی تدوین کرد. به‌عبارتی متن مصاحبه‌ها بر این موضوع اذعان دارد که سیاست‌های

نادرست در بخش‌های دیگر به بروز مشکلاتی همچون وجود خانه‌های خالی در بخش مسکن منتهی شده است. بنابراین، همان‌طور که اشاره شد تدوین یک بسته سیاستی منسجم برای تمامی بازارها ضرورت دارد:

- وجود خانه‌های خالی با این سیاست برطرف نمی‌شود چون اشکال کار جای دیگری است ...
- فرهنگ خرید ملک در میان جامعه همراه با تولید سریع نقدینگی از یک سو و از سوی دیگر کم رمق و کم رونق بودن بخش‌های مولد اقتصاد (تحریم، تورم، امنیت سرمایه‌گذاری، رکود و ...) منجر به کاهش جذابیت‌های سایر بخش‌های مولد و افزایش جذابیت بخش‌هایی از جمله بخش مسکن شده است.
- تازمانی که برای سیل نقدینگی، بخش‌های مولد را جذاب نکنیم مشکل همچنان پابرجا است.

✓ **شاخص محرک‌های پیدایش قانون**

گفتگوها نشان می‌دهد که صاحب‌نظران بر بررسی ریشه‌های بروز خانه‌های خالی تأکید دارند و در واقع پدیده خانه‌های خالی را معلول نوع برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های پیشین در بخش مسکن می‌دانند؛ به‌طوری که عرضه را پیش از تقاضا نشان داده و آن را شکست در بخش‌های کم درآمد تلقی می‌کنند. از این رو با اتخاذ رویکرد پیش‌نگرانه می‌توان از پیدایش پدیده‌ای به نام خانه‌های خالی جلوگیری نمود تا نیازی به احکام مالیاتی به این شکل نباشد.

- ایراد اصلی در سیاست‌های توسعه مسکن، ساختار اقتصاد، بودجه کشور و اقتصاد تورمی است و سیاست‌گذار دست روی این موضوع گذاشته که خود معلول است؛ باید به علت‌ها پرداخت؛ زیرا، خانه‌های خالی خود معلول یکسری از عوامل هستند و با مُسکن مالیات مشکل برطرف نمی‌شود.
- به دلایل بسیار یک خانه می‌تواند خالی از سکنه باشد اما در این سیاست دیده نشده است.
- درصد خانه‌های خالی در کشورهای مختلف تفاوت زیادی با هم دارند. سیاست‌های دولت باعث این تفاوت می‌باشد و الزاماً در همه کشورها این مالیات گرفته نمی‌شود چون ریشه و ساختار در جایی دیگر است.
- به‌عبارتی خانه‌های خالی خاصی (که تشریح شد) وجود دارد ولی به دلایلی که گفته شد متقاضی ندارد. بنابراین هرچه مالیات بگیری اتفاقی نمی‌افتد و در تخصیص منابع برای ساخت خانه تغییری پیش نمی‌آید زیرا تخصیص در گذشته انجام یافته است؛ باید در زمانی که مجوز ساخت داده می‌شد به این موضوع توجه می‌شد. به رانت ایجاد شده برای ساخت باید بیشتر توجه می‌شد؛ زیرا درحال حاضر سرمایه‌ها مصرف و تمام شده است. توضیح تکمیلی اینکه با یک برنامه‌ریزی نادرست هم در تولید مسکن‌های لوکس به دلیل رانتی که وجود داشت سرمایه‌ها جذب شده و الان هم مسکن خالی داریم و هم اشتباهات در

- برنامه‌ریزی مسکن باعث ایجاد خانه‌های خالی شده است و گذاشتن این نوع مالیات مشکل را برطرف نخواهد کرد.

به این ترتیب این باور وجود دارد که تا به دلایل اصلی رجوع نشود و اقداماتی در آن خصوص انجام نگیرد، اعمال این نوع مالیات تأثیری نداشته و هدف سیاست‌گذار تأمین نخواهد شد.

۵-۲-۳. مؤلفه تدوین‌گری

✓ **شاخص بازدارندگی نرخ مالیات**

به اذعان صاحب‌نظران نرخ جریمه‌ای که در قانون برای خالی نگه‌داشتن واحد مسکونی دیده شده است منطق اقتصادی نداشته و دارندگان را مجاب به عرضه نمی‌کند. اگرچه در طی مراحلی این نرخ بهبود یافته‌است؛ اما همچنان آن را مبتنی بر واقعیت اقتصادی کشور نمی‌دانند. در زیر به نمونه‌هایی از اظهارات در این خصوص اشاره می‌شود:

- نرخ‌های [وضع‌شده برای ایجاد] انگیزه عرضه مسکن، منطق اقتصادی ندارد: آیا نرخ‌های گذاشته شده انگیزه عرضه را ایجاد می‌کنند؟! خیر. نرخ‌ها بازدارنده نیستند و انگیزه عرضه ایجاد نمی‌کنند. نرخ‌ها باید طوری باشند که فرد را مجبور کند که واحد را یا بفروشد و یا برای اجاره واگذار نماید. هدف تحریک‌سازی برای عرضه، با این نرخ‌ها امکان پذیر نیست.
- مسئله اصلی در این راستا (ماده مکرر ۵۴) بازدارنده نبودن نرخ‌های مصوب بود.
- معیار تعیین ارزش مالیات بر خانه‌های خالی، بر اساس پایه مالیاتی ماده ۵۴ مکرر می‌باشد که براساس جدول ارزش ملک تعیین می‌شود؛ و این امر خطا ایجاد می‌کند به این معنا که

ارزش اجاره و ارزش ملک واقعی نبوده و اگر قرار باشد نرخ مالیات بر خانه‌های خالی بر اساس این جدول تهیه شود واقعی نخواهد بود و این امر مستلزم داشتن سامانه‌ای برای تعیین قیمت‌های واقعی است تا به سازمان امور مالیاتی متصل شود تا میانگین ارزش واقعی استیجاری ملک در اختیار قرار گیرد.

✓ **شاخص معافیت‌ها و اثربخشی**

بررسی‌گفتگوها نشان از آن دارد که وجود معافیت‌های متعدد می‌تواند به فرار مالیاتی و به‌عبارتی خارج شدن از ذیل مالیات مذکور منجر شود. به باور متخصصین امر، وجود معافیت‌های متعدد می‌تواند اثربخشی سیاست را تحت تأثیر قرار دهد:

- به راحتی می‌توان از ثبت خانه به عنوان یک خانه خالی با مثلاً ثبت فرزند خود برای سکونت در آن خانه که منع قانونی هم ندارد، امکان‌پذیر نمود.
- در حال حاضر اعلام شده است که {فلان تعداد} خانه خالی شناسایی شده است که به نظر می‌رسد این رقم درست نیست و اگر این تعداد به سازمان امورمالیاتی اعلام شود و به اجرا
-

- برسد به صفر تبدیل خواهد شد. چون مردم می‌توانند با کلی ارائه اسناد و مدارک (بر اساس معافیت‌ها) ثابت کنند که خانه مورد نظر خالی نبوده و آن را از ذیل این مالیات خارج کنند.
- یکی از آسیب‌های طرح در پاسخ به این سؤال مشخص می‌شود که آیا این طرح می‌تواند به گرفتن مالیات بر خانه‌های خالی منتهی شود یا نه؟ باید گفت که نه این‌طور نیست؛ زیرا نکته‌ای که در طرح است، وجود معافیت‌های متعدد می‌باشد برای مثال، به شرکت‌های دانش بنیان اجازه داده‌ایم که بتوانند در واحد مسکونی خود را ثبت کند و این به نوعی فرار مالیاتی ایجاد می‌کند.
- بر اساس قانون مالیات بر خانه‌های خالی، شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر معاف هستند و این می‌تواند یک فرار مالیاتی محسوب شود و پس از راه‌اندازی سامانه باید این معافیت را لغو کرد؛ به خصوص در شهرهای شمالی که زیر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت دارد و افراد برای خرید به آن شهرها هجوم خواهند برد.

✓ **شاخص درک آماری از وضعیت**

در سال ۱۳۹۵ تعداد دو میلیون و ششصد خانه خالی گزارش شد (معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶). از تحلیل فحوای مصاحبه‌های انجام شده چنین بر می‌آید که آمار اعلام شده که مبنای تدوین این قانون بوده است دارای ابهامات زیادی است که اگر این ابهامات برطرف می‌شد، شاید نیازی به تدوین چنین قانونی نبود. از جمله، مشخص نبودن محل جغرافیایی این نوع خانه‌ها می‌باشد، بطوری که گزارش مربوطه این موضوع را در هاله‌ای از ابهام گذاشته است. همچنین، مشخص نیست با چه تعریفی این خانه‌ها، خالی تلقی‌شدند. در ادامه به نمونه‌ای از جملات مصاحبه در این خصوص اشاره می‌شود:

- با توجه به آمار اعلام‌شده برای خانه‌های خالی، سیاست‌گذار یک سیاست تعریف کرده است به نام مالیات بر خانه‌های خالی؛ اینکه تعداد آمار این خانه‌ها چقدر درست است و با چه تعریفی این آمار به دست آمده است، مشخص نیست.
- زمانی که اعداد کلی (دو میلیون و ششصد) می‌دهیم یعنی اعداد دقیقی نداریم. این پیشگویی است و پیش‌بینی نیست این آمار زمانی داده قابل توجهی به حساب می‌آید که دقیقاً جای این خانه‌ها را نشان دهد در کدام شهر در کدام منطقه و... قرار دارد.
- اینکه این تعداد خانه‌های شناسایی‌شده در کدام شهرها و اینکه در کدام بخش‌ها و مناطق شهر قرار دارند اهمیت دارد. مثلاً در منطقه‌ای مثل شوش چند خانوار در یک خانه زندگی می‌کند؛ اما در مناطق بالاتر خانه خالی داریم پس اینکه در کجاهای بازار این خانه‌های خالی قرار دارند، اهمیت دارد.
- همان‌طور که در ادبیات موضوعی هم به آن اشاره شده است، وجود خانه‌های خالی همچون بیکاری تا حدی طبیعی است. به این معنا که در مقطعی در سال ۱۳۹۵ آماری از وجود

خانه‌های خالی اعلام شد ولی هیچ کس تلاش نکرد که این آمار ارائه شده در مورد خانه‌های خالی را عمیقاً بررسی کند و صرفاً این آمار را مبنا و بهانه‌ای برای تدوین این سیاست قرار دادند در حالیکه ماهیت وجودی آن مورد بررسی قرار نگرفت.

- ✓ **شاخص یکپارچگی قوانین مالیاتی**

تحلیل متن مصاحبه‌ها حاکی از این است که با مجموعه قوانین مالیاتی مواجه هستیم که هر یک بنا به ضرورت زمانی و با اهداف خاصی تدوین شده‌اند؛ از این‌رو با وجود تعدد قوانین، ارتباط ارگانیک و سیستمی بین اجزاء مجموعه نظام مالیاتی قابل مشاهده نیست. این امر می‌تواند انسجام نظام مالیاتی را مخدوش نماید. بنابراین، این باور وجود دارد که اگر سیاست‌گذار بر نظام مالیاتی اشراف داشته باشد، گاهی به تدوین یک قانون مالیاتی جدید نیازی نیست؛ زیرا اصلاح و بهبود قوانین موجود می‌تواند بسیار اثربخش‌تر باشد. به باور مصاحبه‌شوندگان، مالیات بر خانه‌های خالی از جمله این موارد به‌شمار می‌آید.

- ➢ به نظر می‌رسد برخی از سیاست‌گذاران بر مجموعه قوانین مالیاتی اشراف ندارند و به نظرشان می‌رسد که باید قوانین و مقررات جدید ارائه شود.
- ➢ گاهی اصلاح یک بخش از قانون می‌تواند بسیار مهم و تأثیرگذار باشد تا اینکه یک قانون جدید وضع شود.
- ➢ آیا بین پازل مالیات بر خانه‌های خالی در کنار سایر مالیات‌ها تضاد، همسویی یا ارتباط تکمیلی وجود دارد؟! جایگاه مالیات بر خانه‌های خالی در درون سیاست‌های مالیاتی در کجا قرار دارد؟ آیا تنها است یا در ادامه و مکمل آنهاست؟! اما ویژگی جزیره‌ای و غیرسیستماتیک بودن را می‌توان بر آن اطلاق کرد.
- ➢ اینکه نظام مالیاتی را شلوغ کنیم، بار هزینه‌ای آن افزایش می‌یابد. این سیاست (مالیات بر خانه‌های خالی) نظام مالیاتی را شلوغ می‌کند در حالی‌که حلقه‌های گم‌شده و زمینه‌های به جامانده زیادی داریم و بی‌جهت سرگرم این سیاست شده‌ایم.

- ✓ شاخص مبنای اخذ مالیات

مصاحبه‌شوندگان در گفتگوها با برشمردن اهداف مالیاتی بر این باور هستند که مشخص نیست این نوع مالیات کدام هدف مالیاتی را تعقیب می‌کند و مبنای اخذ آن چیست. در میان کارشناسان در خصوص چرایی این نوع پایهٔ مالیاتی، میزان اثرگذاری آن در بازار و نرخ‌های آن اختلاف نظر وجود دارد و بر این نکته تأکید دارند که در نوع پایهٔ مالیاتی آن ابهام وجود دارد.

- ➢ مالیات یا بر درآمد یا ثروت و یا مصرف است. مالیات بر خانه‌های خالی از جنس هیچ یک از این موارد نیست.
- ➢ ... از اهداف سه گانه مالیاتی گفته شده مشخص نیست که این نوع مالیات کدام یک از اهداف مالیاتی را پی‌گیری می‌کند.

- ... اما [مالیات بر خانه‌های خالی،] مالیات بر ثروت نیست. مالیات بر این است که شما از ثروت خود استفاده نمی‌کنید.

۵-۲-۴. مؤلفه سازوکارهای جاری

این بخش شامل سازوکارهای قانونی اسناد مالکیت، تجمیع اطلاعات و همچنین روابط دستگاهی می‌باشد که در ادامه جزئیات هر یک تشریح می‌شود:

✓ **شاخص اسناد مالکیت**

به اذعان صاحب‌نظران، مشکل نهادی ثبت مالکیت در سازوکارهای اسناد قانونی همچنان وجود دارد. طبق سند رسمی و درج شده در سامانه، واحد مسکونی متعلق به صاحب سند است؛ اما امکان انتقال با یک سند عادی به فرد دیگری وجود دارد. موضوع مهم این است که برگه سند عادی از اعتبار قانونی برخوردار است؛ درحالیکه دستگاه‌های نظارتی و اجرایی مطابق با اطلاعات سازمان ثبت اسناد عمل می‌کنند. نکته حائز اهمیت دیگر این است که تعداد خانه‌های دارای سند تک برگ الکترونیکی بسیار محدود است.

- از حدود ۲۷ میلیون خانه‌ای که در کشور وجود دارد تعداد محدودی سند تک برگ الکترونیکی دارند (طبق آمار سازمان ثبت) که با زدن کد ملی افراد، مالکیت آن‌ها محرز است، بنابراین مابقی که سندهای دفترچه‌ای و عادی دارند اطلاعات زیادی نداریم و این مشکل جدی است که وجود دارد.
- به عبارتی ضعف نهاد ثبت و مستند کردن نقل و انتقال اموال منقول و غیرمنقول در حوزه حقوق مالکیت ثبت رسمی و ثبت غیر رسمی همچنان وجود دارد.

✓ **شاخص تجمیع اطلاعات**

براساس گفتگوها می‌توان نتیجه‌گیری کرد که سامانه‌های اطلاعاتی متعددی در کشور وجود دارد؛ زیرا هر یک از دستگاه‌ها براساس نیاز اطلاعاتی خود مبادرت به ایجاد آن نموده‌اند و ارتباط و پیوندی بین اطلاعات این سامانه‌ها وجود ندارد. به‌عبارتی اطلاعات پراکنده و سامانه‌های اطلاعاتی به‌صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند. این موضوع باعث شده است که با وجود اطلاعات گسترده اما به‌دلیل پراکندگی، همچنان فاقد سامانه‌ای جامع اطلاعاتی در کشور هستیم. علاوه بر این، دستگاه‌ها با زدن بر چسب محرمانه بودن بر اطلاعات از تبادل آن خودداری می‌کنند.

- البته حاکمیت دارای اطلاعاتی هست مثل اطلاعات قبض برق اما این اطلاعات با کدپستی مرتبط نیست. اگر این ارتباط برقرار بود اطلاعات زیادی می‌شد پیش از خود اظهاری افراد در سامانه داشت.
- چالش اصلی این نوع مالیات فقدان پایگاه اطلاعاتی از مالکیت‌ها و ملک در کشور است. مالیات بر املاک در کشورهایی موفقیت‌آمیز بوده است که توانستند پایگاه اطلاعاتی دقیقی از ملک و مالک داشته باشند.

- بسیاری بر این باور بودند که جمع‌آوری اطلاعات حوزه املاک و مخصوصا حوزه مسکن با تجمیع اطلاعات سایر دستگاه‌ها قابل انجام است. با توجه به بررسی‌های به عمل آمده و بررسی مطالعات تطبیقی این نتیجه حاصل شد که تکیه صرف به تجمیع اطلاعات سایر دستگاه ها به هیچ عنوان کافی نیست. به این دلیل که هر دستگاه با توجه به نیازهای خود اطلاعات را جمع‌آوری و دسته‌بندی کرده‌است.
- مشکل در این است که اطلاعات موجود بخشی می‌باشد و باید به فکر مکانیزم‌ها و زیرساخت‌هایی برای شکل‌گیری بستری به نام حاکمیت داده باشیم.
- ... ثبت یک سامانه دارد، شهرداری، وزارت مسکن و دارایی هم یک سامانه دارد که هیچ وقت اینها به هم لینک نمی‌شوند. حتی وزارت نیرو دقیق‌ترین سامانه ثبت اطلاعات را دارد اگر این‌ها به هم لینک شوند اطلاعات کاملی که به‌صورت جزیره وجود دارد یکپارچه می‌شود.

در همین رابطه، تحلیل گفتگوها نشان از تأکید بر این نکته دارد که اطلاعات موجود ضمن قدیمی بودن دارای درصدی خطا نیز هستند و این امر می‌تواند به اثربخشی این خط‌مشی خدشه وارد کنند.

- وجود اطلاعات براساس کدپستی بر پشت هر کدملی بسیار قدیمی است که در حال حاضر کارکرد ندارد. زیرا هدف اصلی در این طرح شناسایی محل سکونت فعلی افراد است و اگر بخواهیم هدف شناسایی خانه‌های خالی برای گرفتن مالیات را به آن اضافه کنیم آسیب‌های دیگر خود را نشان می‌دهد.
- ..... اما اطلاعات خودِ همان سازمان‌ها نیز قدیمی بود برای مثال اطلاعات سازمان ثبت پیش از سال ۱۳۸۵ دستی و پس از سال ۱۳۸۵ که اطلاعات سامانه‌ای شده بود، با راستی آزمایی اطلاعات مشخص شد که برخی از اطلاعات غلط هستند.
- فرض کنید اسامی سازمان‌ها را آوردیم و سامانه را هم با همکاری و مشارکت آن‌ها تشکیل و تعیین موارد اطلاعاتی را هم بر عهده وزارت مسکن گذاشتیم، آیا می‌توان گفت اطلاعات این سامانه بهترین و دقیق‌ترین و درست‌ترین اطلاعات هستند. و مثلا ۵ درصد خطا دارند. آیا نهادها اطلاعات دقیق دارند؟

✓ **شاخص روابط بین دستگاهی**

با بررسی مصاحبه‌ها با صاحب‌نظران درخصوص روابط بین دستگاه‌های اجرایی دارای اطلاعات، می‌توان نتیجه گرفت که نه تنها اطلاعات موجود ماهیت جزیره‌ای دارند بلکه سازمان‌ها و ادارات نیز منفک از هم هستند و به دلیل احساس مالکیتی که نسبت به اطلاعات خود دارند، در ارائه اطلاعات به شدت مقاومت می‌کنند. بنابراین، دستگاه‌ها پیش از عملیاتی‌سازی باید مکلف به همکاری می‌شدند.

- در قانون گفته شده‌است که دستگاه‌های اطلاعاتی باید اطلاعات خود را در اختیار بگذارند؛ اما به دلیل احساس مالکیت دستگاه‌ها نسبت به اطلاعات خود آنها را به راحتی در اختیار قرار نمی‌دهند و این متضمن ورود مسئول بالاتر در حد رئیس جمهور به موضوع می‌باشد که دستگاه‌ها را مکلف به همکاری در ارائه اطلاعات مورد نیاز نماید.
- در اینجا نیازمند تعامل بین دستگاهی هستیم ... و نیاز به مشارکت وزارتخانه‌های اجرایی درگیر در موضوع می‌باشد.
- ... به علاوه دستگاه‌های اجرایی تمایل چندانی به همکاری و ارائه اطلاعات در اختیار خود به سامانه نداشتند.
- ... این اطلاعات در اختیار سازمان‌های زیادی است و اگر این اطلاعات داده شود این سامانه تقویت می‌شود.

علاوه بر این، تحلیل مصاحبه‌ها حاکی از آن است که دستگاه‌های مربوطه و دارای اطلاعات دیده نشده‌اند و این می‌توان در دستیابی به اطلاعات اثربخش آسیب‌زا باشد:

- شرکای اطلاعاتی مشخص نشده‌است. دستگاه‌ها و نهادهایی که می‌توانند سهم و نقشی در کشیدن برگه تشخیص مالیاتی داشته باشند؛ چرا دیده نشده‌اند. سازمان‌های دارای این اطلاعات مشارکت داده نشده‌اند.
- شهرداری ریزترین اطلاعات را برای املاک در خصوص متراژ، مالک، مستأجر و ...) دارد که براساس آن ممیزی شهرداری انجام می‌شود. اما اسمی از آن برده نشده است.
- اگر درصدی از این مالیات به شهرداری تعلق بگیرد به سرعت[اطلاعات] خانه‌های خالی را در اختیار قرار می‌دهد. بنابراین، منافع نهادهای دارای اطلاعات در این سیاست درگیر نیست.
- این سامانه نیازمند خوراک اطلاعاتی متعدد و فراوانی بود که تقریباً تمامی آن در اختیار سایر سازمان‌ها همچون سازمان ثبت اسناد، سازمان امورمالیاتی، بانک مرکزی، ثبت احوال، وزارت نیرو .... قرار داشت.

۵-۲-۵. مؤلفه عوامل اجتماعی

✓ **شاخص هراس اجتماعی**

از آنجایی که صِرف جمع‌آوری اطلاعات از دستگاه‌ها با تمامی مشکلاتی که وجود دارد، درتشخیص خالی بودن خانه‌ها کفایت نمی‌کند؛ خود اظهاری در دستور کار قرار گرفت. با توجه به پایین بودن اعتماد جامعه، مردم از دادن هرگونه اطلاعات اجتناب می‌کند و حتی‌المقدور سعی در عدم ارائه اطلاعات دارند. به‌طور کلی، جامعه نسبت به ارائه اطلاعات مربوط به دارایی‌ها از خود مقاومت نشان می‌دهد. این امر می‌تواند در روند تکمیل اطلاعات سامانه، تأثیرگذار باشد.

- ترس مردم از در اختیار گذاشتن اطلاعات به شدت وجود دارد.
- اولین موضوعی که به ذهن می‌رسد این است که محور اصلی این طرح خود اظهاری مردم در خصوص مالکیت و سکونت است. طرح کلی که مبنای آن خود اظهاری مردم است می‌توان گفت که به سختی اجرا خواهد شد.
- مقاومت مردم به‌دلیل خوداظهاری بودن اطلاعات می‌تواند شروع کار را دچار مشکل نماید.
- اگر تعداد زیادی افراد مثلاً ۸۰ درصد از خود اظهاری امتناع کنند نمی‌توان برای همه آن‌ها مالیات صادر کرد.

✓ **شاخص وجود موضوعات خاص اجتماعی**

علاوه بر وجود هراس اجتماعی در ارائه اطلاعات، عوامل دیگری تحت عنوان عوامل خاص اجتماعی نیز وجود دارند که اجرای اثربخش این خط‌مشی را مخدوش کرده است. از جمله مختصات زمانی اجرا می‌باشد. به این معنا که اجرای عملیاتی مصادف با پایان کار دولت و داغ بودن بحث فرآیندهای برگزاری انتخابات می‌باشد. به اذعان مصاحبه‌شوندگان پیاده‌سازی با شتاب انجام شد و با آنکه سامانه مشکلاتی داشت به هر قیمتی عملیاتی شد. در این میان وجود همه‌گیری کرونا و همچنین وجود ذینفعان بزرگ در تعویق اجرا بی‌تأثیر نبودند.

- ... موضوعات دیگری همچون انتخابات و همچنین شیوع همه‌گیری کرونا به نظر می‌رسد این اطلاع‌رسانی را دچار تعلل کرده است.
- فراخوان ثبت نام عمومی با عجله انجام شد و آن هم به این دلیل بود که زمان پایان دولت بود و مجریان بر آن بودند که نشان دهند قانون اجرا می‌شود. در حالیکه ابتدا باید زیر ساخت‌ها فراهم می‌شد و سپس فراخوان عمومی انجام می‌شد. این به اجرا آسیب زد و آن را با مشکلاتی مواجه نمود.

۵-۲-۶. مؤلفه کاستی‌ها و پیچیدگی‌های اجرا

تحلیل گفتگوها نشان از وجود کمبودها و همچنین به دلیل نوع خط‌مشی حاوی پیچیدگی‌های خاصی می‌باشد. که در ادامه به هر یک از آنها اشاره می‌شود.

✓ **شاخص چارچوب برنامه‌ریزی**

موضوع مورد تأکید در این بخش این است که به دلیل پیچیدگی‌های خود موضوع و کمبودهایی که وجود دارد امکان برنامه‌ریزی و حتی پیش‌بینی موضوعات وجود ندارد. به‌طوری که تا مرحله‌ای انجام نشود و بازخورد دریافت نشود نمی‌توان گام بعدی را طراحی نمود. بنابراین، نمی‌توان از پیش برنامه و راهبردی جامع و کاملی تدوین کرد. در ادامه، نمونه‌ای از جملات گفتگوها ارائه می‌شود:

- اولین چالشی که برای این سامانه و برای وزارت شهرسازی به‌عنوان متولی این امر وجود داشت این است که با توجه به این که چنین سامانه‌ای از پیش وجود نداشته است در قدم اول پیدا کردن راهبرد و روش جمع‌آوری اطلاعات بود که ما از پیش راهبردی برای آن نداشتیم.
- چون با یک سیستم پیچیده مواجه هستیم نمی‌دانیم که در قدم بعدی با چه موضوعات جزئی در اجرا مواجه خواهیم شد.
- به دلیل پیچیدگی‌های زیاد این موضوع، حتی نمی‌توانیم همه گپ‌ها را پیش‌بینی کنیم و بایستی مدتی از اجرایی شدن بگذرد تا موضوع راستی آزمایی شده و مرحله به مرحله اشکالات در بیاید. هر مرحله که جلو می‌رود اشکالات در می‌آید و باید در آن موقع فکر چاره باشیم و به دنبال راه حل بگردیم.
- امکان پیش‌بینی تمامی موارد وجود ندارد و در هر مرحله با مشکلی مواجه می‌شویم.

✓ **شاخص آیین‌نامه‌های مربوطه**

بکارگیری مفاهیم جدید نیازمند تدوین آیین‌نامه‌های متعددی می‌باشند زیرا این موضوعات باید از طریق تدوین آیین‌نامه چاره‌اندیشی شوند. گاهی تدوین آن‌ها ملزم به همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و طی زمان می‌باشد که می‌تواند پیاده‌سازی را با مشکلاتی مواجه سازد:

- آیین‌نامه‌هایی که برای این موضوع تهیه شده اشکالاتی دارد که نحوه شناسایی خانوار، تعریف خانوار بحث سرپرستی فرزندان، متارکه و زندگی جدای زوجین، خانوارهای گروهی مثل شیرگاه‌ها، سالمندان، افرادی که به دلیل تحصیل یا اشتغال کنار هم زندگی می‌کنند و ... از دیگر مواردی هستند که در آیین نامه بایستی چاره‌اندیشی شوند.
- در این خصوص با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طبق تکلیف قانونی جلسات مکرر داشتیم که آیین‌نامه نحوه شناسایی خانوار را وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین نماید و در اختیار قرار دهد که نهایتاً موضوع در حال رایزنی برای رفع مشکلات و رسیدن به وفاق در این خصوص است. یکی از مشکلات شناسایی خانوار است که تاکنون راه حلی برای آن ارائه نشده است. تعریف خانوار نداریم که به چه افرادی خانوار می‌گویند (پدر و مادر با فرزندان و پدر بزرگ و مادر بزرگ یک خانوار حساب می شود یا دو خانوار)
- تعریفی دقیق از خانه خالی همچنان وجود ندارد بنابراین شناسایی آن مشکل خواهد بود.

✓ شاخص الزامات اجرایی

بررسی مصاحبه‌ها حاکی از آن است که سامانه املاک و مستغلات نیازمند خوراک اطلاعاتی متعدد و فراوانی است و صِرف دریافت اطلاعات از سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نمی‌تواند به تشخیص اثربخش خانه‌های خالی منجر شود.

- صرف اطلاعات دستگاه‌های اجرایی شناسایی خانه خالی امکان پذیر نبود.

بررسی‌ها نشان داد علاوه براین که خود اظهاری باید در سامانه گنجانده شود، طبق قانون اگر ملکی از سوی دو طرف مالک و ساکن ثبت نشود واحد مسکونی مورد نظر به‌عنوان خانه خالی شناسایی می‌شود. به این ترتیب ثبت دو طرفه (مالک-مستأجر) از الزامات اجرا محسوب می‌شود و به باور صاحب‌نظران این موضوع می‌تواند بستری برای بروز مشکلات باشد.

- ... به این صورت که اجبار بر ثبت مستأجر وجود دارد یعنی علاوه بر ثبت از طرف مالک باید مستأجر هم ثبت نام کند این باعث می‌شود افراد به جان هم بیفتند و در واقع دچار مشکل می‌شوند.

از سوی دیگر تکلیف قانونی بر ثبت سرپرست می‌باشد و این موضوع نیز منوط بر تعیین سرپرست خانوار می‌باشد.

- در متن قانون می‌گوید سرپرست خانوار موظف است ثبت نام کند در برخی از موارد این امر امکان پذیر نیست و یا اینکه تکلیف سرپرست خانوار روشن نیست.
- در جایی از قانون می‌گوید مستأجر باید ثبت در سامانه انجام دهد و اگر این اتفاق نیافتد مالک دچار مشکل شده و مشمول جریمه می‌شود. این از اشکالات اجرایی طرح محسوب می‌شود.

از جمله موضوعات مطرح شده این است که فرآیند شناسایی، فرآیندی مستمر است و باید اطلاعات دربازهٔ زمانی مقرر به‌روزرسانی شود تا تشخیص اثر بخش حاصل شود.

- اما اگر همه آن اطلاعات هم می‌آمد باز هم این قانون نمی‌توانست به نحو مطلوبی اجرایی شود زیرا فرآیند شناسایی خانه‌های خالی فرآیندی مستمر و دائمی است و نمی‌توان ادعا کرد که پس از یکبار شناسایی خانه‌های خالی کل کار انجام شده و دیگر مسئولیتی متوجه سامانه یا مسئولین ذیربط نیست، بلکه ممکن است ظرف مدت زمان کوتاهی خانه‌ها خالی دارای سکنه شوند و یا اینکه بخشی از خانه‌های دارای ساکن، خالی شوند. بنابراین نیازمند فرآیندی مستمر برای رصد مساکن خالی هستیم. حداقل در دوره‌های زمانی ۶ ماهه باید اطلاعات را بروزسانی نمود.

✓ **شاخص استثنائات در ثبت**

از نکات دیگری که در گفتگوها مطرح شده است، وجود استثنائات بسیار در امر ثبت می‌باشد که اگر از آن‌ها غفلت شود نمی‌توان به خروجی سامانه اطمینان نمود و در عین حال می‌تواند زمینه نارضایتی مؤدیان را فراهم کند؛ اگرچه لازم به ذکر

است که اِعمال تمامی استثنائات دشواری‌های خاص خود را دارد؛ و اگر بخواهیم عامل انسانی را در تشخیص وارد کنیم می‌تواند بستری برای ظهور فساد باشد؛ این دوگانگی بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. درحالیکه الزام قانونی بر تشخیص صرف سامانه است.

- این موضوع به تعیین دقیق مصادیق و استثنائات نیازمند است و این امر یکی از پیچیدگی‌های این موضوع است و اگر نتوانیم استثنائات را ببینیم نمی‌توان به خروجی سامانه اطمینان کرد و اگر براساس آن عمل کنیم نارضایتی مؤدیان و جامعه را در پی خواهد داشت و اگر بخواهیم عامل انسانی بر خالی بودن یا نبودن را اضافه کنیم می‌تواند فسادزا باشد.

در ادامه به برخی از استثنائات مطرح شده از جانب صاحب نظران، اشاره می‌شود:

- همچنین خانوار می‌تواند یک اقامتگاه دوم داشته باشد که این موضوع نیز در عمل ابهامات بسیاری به خصوص در رابطه با خانوارهای گروهی دارد. نحوه ثبت اطلاعات توسط خانوارهای گروهی مثل شیرخوارگاه‌ها یا خانه سالمندان که خود مرکز آمار هم آن‌ها را خانوار گروهی تعریف می‌کند، مشخص نیست.
- درجایی از قانون آمده که خانوار می‌تواند یک خانه به نام هر یک از اعضا داشته باشد منوط بر اینکه محرز شود به تنهایی زندگی می‌کند این موضوع نیز دارای ابهامات زیادی است و تعیین نشده است که به چه صورت بایستی اقامت جدا از خانوار ثابت شود به‌عنوان مثال آیا زوجین یا کودکان می‌توانند مدعی زندگی جداگانه و مستقل باشند.
- ..... برای ثبت باید سرپرستان اقدام کنند حال در استان‌هایی که چند همسری رواج دارد این فرد به‌عنوان سرپرست باید یک اقامتگاه داشته باشد یا به تعداد همسران می‌تواند اقامت داشته باشد و چگونه سرپرست مثلاً چهار خانواده باشد.
- بحث‌هایی که در موضوعات امنیتی وجود دارد مبنی بر اینکه که نباید سکونت این افراد عیان شود در اینجا چکار باید کنیم یا بحث سکونت در خانه‌های سازمانی به چه صورت خواهد بود. احصاء خانه‌های خالی مشکلات خود را دارد.
- سرپرست خانوار چه کسی است. در ایران مرد را سرپرست خانوار می‌دانند مگر اینکه به دلایلی از جمله بدسرپرستی، متارکه یا غیره زن سرپرست باشد. اشکال اینجاست که سرپرستان خانوار موظف هستند اطلاعات را در سامانه ثبت کنند. نکته مهم این است که خانم باید به مراجع قضایی مراجعه کند و حکم سرپرستی را دریافت کند و اگر خانم بدون این حکم ثبت کند قابل پذیرش نیست چون قانون اجازه نمی‌دهد.

✓ **شاخص سامانه املاک و اسکان**

بررسی‌ها و اظهارات صاحب‌نظران بر اشکالات کارکردی سامانه مورد نظر اشاره دارد. با توجه به اینکه در دوره‌های زمانی حتی از دسترس نیز خارج شده است، گواهی بر این ادعا است:

- ..... و یا پیش فرض‌ها با وارد کردن کدملی باید درج می‌شد که بنا بر آنچه در طرح بود باید از وزارت رفاه، کار و تامین اجتماعی گرفته می‌شد اما .....
- ..... یعنی هر چه اطلاعات داشتیم اول باید در سامانه می‌ریختیم سپس فراخوان خود اظهاری صورت می‌گرفت.
- موضوع دیگر این که سیستم نرم‌افزاری سامانه باید کاربر پسند باشد برای مثال [تا کنون]تنها نسخه وب راه‌اندازی شده و نسخه موبایلی هنوز وجود ندارد تا بتوانند به راحتی بارگذری کنند.

همان‌طور که از متن اظهارات بر می‌آید سامانه باید طوری طراحی می‌شد که کاربران با پیش فرض اطلاعاتی مواجه شوند و به نوعی کاربر پسند می‌بود؛ و همچنین از نظر فنی قادر به تشخیص اطلاعات نادرست باشد.

۵-۲-۷. مؤلفه اهتمام متولیان –مجریان

✓ شاخص جدّیت

گفتگوها نشان از آن دارد که صاحب‌نظران امر با ارائهٔ نمونه‌هایی از جمله درنظر گرفتن بازهٔ زمانی محدود ثبت‌نام، تعجیل در فراخوان و .... بر این باور هستند که مداومتی بر اجرای اثربخش دیده نمی‌شود و صرفاً در مسیر آرام کردن جو التهاب حرکت می‌کنند.آن‌ها بر این موضوع اذعان دارند که دلیل اصلی آن فقدان/ ضعف مدافعان خط‌مشی از ابتدا تا انتهای فرآیند خط‌مشی‌گذاری می‌باشد. در ادامه به نمونه‌هایی از اظهارات آن‌ها اشاره می‌شود:

- در این طرح دوماه به افراد در سراسر کشور فرصت داده شد تا در سامانه املاک و اسکان ثبت‌نام کنند و محل اسکان و املاک خود را به ثبت برسانند.
- بهتر بود تشویق‌هایی در اجرا دیده می‌شد و یا حتی مدت زمان ثبت نام را بیشتر در نظر می‌گرفتند زیرا در نظر گرفتن مدت زمان دوماهه برای چنین طرحی در سطح کشور بسیار کم بود.
- در حال حاضر عملاً این قانون اجرا نشده است و به گونه‌ای از سر بازکنی برای آخرین روزهای کارهای دولت محسوب شد.
- مجریان می‌خواستند نشان دهند قانون در حال اجرا است. در حالیکه ابتدا باید زیرساخت‌ها فراهم و سپس فراخوان عمومی انجام می‌شد. این ضعف به اجرا آسیب زد. اگر هم ادعا بر کم بودن مهلت قانونی بود، نباید فراخوان عمومی داده می‌شد.

- .....آنچه اهمیت دارد این است که ضمن اینکه اراده‌ای برای اخذ این مالیات وجود نداشت؛ قانون هم مشکلات خاص خودش را داشت و حتما با موانع اجرایی مواجه می‌شد.
- از روزی که این سیستم راه اندازی شد نشان دهنده نمایشی بودن اجرای آن است. به مردم فرصت دوماهه برای ثبت نام می‌دهند. وقتی می‌گویند دو ماه، چگونه در عرض دو ماه این کار انجام شدنی است در حالیکه که سیستم کاداس ۴۰ ساله هنوز تکمیل نشده است.
- از طرفی سازمان امور مالیاتی می‌گوید من مالیات می‌گیرم ولی متولی امور مسکن در کشور نیستم. به من اطلاعات مسکن‌های خالی را بدهید مالیات را می‌گیرم. این موضوعات نشان می‌دهد وزارت اقتصاد به‌عنوان مجری و وزارت مسکن به‌عنوان متولی امر، اراده‌ای برای اجرای این قانون ندارند.
- ..... دلیل آن این است که صرفاً وزیر به مجلس گزارش بدهد که این قانون در حال اجرا است.

✓ **شاخص باورها**

آنچه از مصاحبه‌ها بر می‌آید این است که این خط‌مشی در باور متولیان و مجریان جایی ندارد. با این طرز تلقی که نیازی به درآمد آن نیست. بطورکلی در دستگاه‌های اجرایی بر انجام کارهای روتین و از پیش تعریف شده تمایل زیادی وجود دارد:

- نظام اجرایی به دنبال انجام کارهای روتین و عادی هستند و از اجرای کارهای جدید و نو بر حذر هستند.
- ... چون کاری سخت و مشکل است یعنی اینکه باید بسترهایی برای اجرای آن فراهم باشد و هیچ یک از این دو مجموعه هم اعتقادی به این درآمد ندارند.
- از آنجایی که سازمان امور مالیاتی مالیات بر خانه را به راحتی و بدون بحث و گفتگو دریافت می‌کند، تمایلی به دریافت این نوع مالیات ندارد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مرحله اجرای خط‌مشی عمومی شروعی بر تحقق هدف‌ها است و با ارزیابی آن مشخص می‌شود تا چه میزان اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده موفقیت‌آمیز و یا با شکست همراه بوده است (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰).

براساس آخرین اخبار مبنی بر «مالیات در یک قدمی ۲۱ میلیون خانه و ثبت‌نام ۴.۵ میلیون نفر در سامانه املاک و اسکان» و همچنین اظهارات متولیان و مجریان امر مبنی بر اینکه «در انتظار اطلاعات لازم در خصوص اجرای قانون مالیات برخانه‌های خالی از سوی وزارت راه و شهرسازی هستیم» (خبرگزاری ایسنا[۲۸])، می‌توان پی برد که اجرای خط‌مشی عمومی مالیات برخانه‌های خالی با چالش‌ها و موانع جدّی مواجه است. از این رو، در پژوهش حاضر سعی بر آن است تا گامی در جهت شناسایی موانع و آسیب‌های موجود برداشته شود. به دلیل پیچیدگی‌های فرآیند اجرای خط‌مشی‌های عمومی، کمبود جدی مطالعهٔ میدانی که بتواند درک کاملی از موانع و عوامل بازدارندهٔ اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی را به تصویر کشد، وجود دارد. از این رو، مزیت پژوهش حاضر در این است که همزمان به مؤلفه‌های مؤثر در حوزهٔ تدوین و اجرا توجه می‌نماید.

[۲۸] Https://Www.Isna.Ir/News/۱٤۰۰۰۷۱۱۰۷۳٤۱/

بر اساس تحلیل‌های به دست‌آمده از مصاحبه‌ها، آسیب‌های مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی در دو بعد سیاستی و اجرایی دسته‌بندی شده است.

بعد سیاستی به چالش‌های موجود در فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی اشاره دارد که به خروجی محتوای ضعیف خط‌مشی‌عمومی منتهی می‌شود. فقدان انسجام و ناهمسویی درونی خط‌مشی، ناسازگاری با خط‌مشی‌های موجود در نظام مالیاتی، غفلت از تأثیرگذاری تصمیمات و برنامه‌های سایر بخش‌های اقتصادی و یا ناهمسویی ابزارهای اجرا با قانون مذکور، بی‌توجهی به محدودهٔ زمانی و مکانی اِعمال خط‌مشی و ضعف در مبانی نظری به تدوین محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی منتهی شده است که به نوبه خود می‌تواند در عمل چالش‌هایی به‌همراه داشته باشد.

با توجه به هدف تنظیم‌گری مالیات برخانه‌های خالی، بین اِعمال این نوع مالیات و تغییر رفتار مالکان فاصلهٔ زمانی وجود خواهد داشت. تا زمانی که مالکان مجبور به پرداخت مالیات نشوند، رفتار آن‌ها تغییر نخواهد کرد و در نهایت خانه خالی به بازار عرضه نخواهد شد. بنابراین، گرچه متولیان امر به دنبال ساماندهی بخش مسکن و پیامدهای مورد نظر در کوتاه مدت هستند، حصول نتایج مورد انتظار در زمانی کوتاه منطقی به نظر نمی‌رسد. از سوی دیگر، وجود معافیت‌های متعدد می‌تواند فرصت فرار از پرداخت را فراهم نماید که به اثربخشی اجرا خدشه وارد می‌کند. به این ترتیب، بازبینی در هر یک از معافیت‌ها ضروری به نظر می‌رسد.

در همین راستا، به دلیل عدم توجه به محدودهٔ مکانی و زمانی اجرای قانون و اصرار بر اجرای آن در سراسر کشور می‌تواند در عمل مشکلاتی به‌همراه داشته باشد؛ با این توضیح که نرخ طبیعی خانه‌های خالی در مناطق مختلف کشور یکسان نیست. عدم تعیین شرایط ادامهٔ اجرای قانون از یک‌سو و اجرای سراسری آن از سوی دیگر دستیابی به نتایج موردنظر را تحت تأثیر قرار خواهد داد. به این ترتیب، اجرای محلی از طریق شهرداری‌ها به دلیل ماهیت این خط‌مشی و به دلیل وجود بانک‌های اطلاعاتی به روز همراه با جزئیات مورد نیاز، می‌تواند تا حدودی از چالش‌های اجرا بکاهد و اصل کارایی در مالیات‌ستانی را محقق نماید.

تعیین شرایط تداوم اجرای قانون (از طریق تعریف نرخ طبیعی خانه‌های خالی که می‌تواند برخی مناطق را معاف از اجرا کند) کارآمدی بیشتری در پی خواهد داشت. از این رو، پیشنهاد می‌شود نرخ طبیعی خانه خالی تعیین و اطلاعات خانه‌های خالی به تفکیک مناطق جغرافیایی و با جزئیات بیشتر در اختیار قرار گیرد.

از آنجایی که شرایط کلان اقتصادی، سیاست‌های دولت در سایر بازارها و بخش‌های اقتصادی نقش مهمی در بازار مسکن دارد و وجود خانه‌های خالی معلول شرایط تلقی می‌شود و همچنین با توجه به اینکه هدف سیاست‌گذار مدیریت بازار مسکن و مقابله با تقاضای سوداگرانه می‌باشد، پیش از اهتمام به اجرای مالیات بر خانه‌های خالی، باید برنامه‌ریزی‌های حوزه مسکن مورد بازبینی و خط‌مشی‌های همسو برای سایر بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار، تدوین و اجرا نمود تا اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی پیامدهای مورد نظر را محقق نماید. در این‌صورت، حتّی این امکان وجود دارد که ضرورت اجرای این قانون از میان برود. بنابراین با اتخاذ رویکرد پیشگیرانه، می‌توان در دستیابی به اهداف مندرج در قانون امیدوارتر بود.

نرخ بازدارندگی مالیات و شیوهٔ ارتباطی نامناسب آن با سایر مالیات‌ها همچون مالیات بر اجاره و وجود معافیت‌های مختلف در آن می‌تواند اثربخشی سیاست را متأثر سازد. پیشنهاد می‌شود، مالیات بر خانه‌های خالی و مالیات بر اجاره در یک

راستا قرار گیرند و با برطرف شدن مشکلات مالیات بر اجاره (ارزش روز بازاری املاک) و به دنبال آن تعدیل نرخ جریمه خالی‌نگهداشت خانه، به نتیجه بخشی اجرای مالیات بر خانه‌های خالی کمک نمود.

با توجه به اهمیت ابعاد مختلف اطلاعات در اجرای این قانون، برای تجمیع اطلاعات پراکنده موجود در سازمان‌های مختلف باید تمهیداتی به‌کار گرفت تا بتوان بخشی از اطلاعات مورد نیاز را در سامانه املاک و اسکان بارگذاری نمود و این امر تا حدی به برقراری روابط بین دستگاهی با ورود مقامات سطوح بالا به عرصهٔ اجرا نیاز دارد تابتوان نیازمندی‌های اطلاعاتی را تأمین و کارکرد مورد نظر را محقق نمود.

سرانجام لازم به ذکر است که به دلیل وجود شکاف و عدم ارتباط میان فضای فکری (تدوین) و فضای اجرایی (عمل)، اهداف و خط‌مشی‌هایی تدوین و دنبال می‌شود که در اجرا با موانع جدّی مواجه می‌شوند. شکاف میان فضای تدوین و اجرای خط‌مشی از طریق رویکردی رفت و برگشتی برطرف می‌شود. به‌طوری که همزمان با تدوین خط‌مشی اقتضائات عملی آن نیز در نظر گرفته شود.

از نگاهی دیگر، خط‌مشی‌گذاری با خرد مایهٔ اطلاعات واقعی و شواهدِ خالی از ابهام و منتج از بطن تحقیقات می‌تواند به تصمیم‌گیری آگاهانه‌تری در مورد تدوین خط‌مشی و ارائه راهکارهای مناسب نسبت به اجرا منجر شود و در عین حال جانب‌داری از خط‌مشی و پیگیری اجرا را تسهیل بخشد. با این وجود، در خط‌مشی‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها از شواهد و مستندات استفاده نمی‌شود. شایان ذکر است که عوامل زیادی می‌تواند بی‌توجهی به اطلاعات و تحلیل آن‌ها را موجب شود که این امر نتایج زیان‌باری در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها به همراه دارد.

بعد اجرایی به چالش‌های موجود در فضای عمل اشاره دارد. در این راستا، مجریان و متولیان خط‌مشی عمومی مالیات بر خانه‌های خالی با توجه به فضای خاص اجرای خط‌مشی‌مذکور با موانعی شامل مؤلفه‌های اهتمام متولیان–مجریان، کاستی‌ها و پیچیدگی‌های اجرا، عوامل اجتماعی و سازوکارهای جاری مواجه هستند.

از آنجایی که اجرای خط‌مشی مالیات بر خانه‌های خالی بنا به ماهیت آن از پیچیدگی‌های زیادی برخوردار است، لازم است پیش از عملیاتی نمودن آیین‌نامه‌های مورد نیاز تهیه و همچنین تمامی استثنائات بررسی شود تا برگهٔ مالیاتی اثربخش صادر شود. در کل، می‌توان گفت که تعریف و همچنین نحوهٔ شناسایی خانه‌های خالی به‌عنوان مهم‌ترین سد راه مقابله با پدیده خانه‌های خالی است. با درنظر گرفتن این ملاحظات پیشنهاد می‌شود که اعمال هر گونه مالیات بر خانه‌های خالی منوط به ارائه سازوکاری مناسب و مشخص برای شناسایی این خانه‌ها باشد.

شایان ذکر است که در قانون، تشخیص خانه‌های خالی صرفاً بر اساس خروجی سامانه املاک و اسکان است. بنابراین، برحذف عامل انسانی تأکید شده است. شناسایی دقیق و درست خانه های خالی به تعیین دقیق مصادیق و استثنائات نیازمند است که از پیچیدگی‌های این موضوع می‌باشد. بطوری‌که اگر از استثنائات غافل شویم نمی‌توان به خروجی سامانه اطمینان کرد و صدور برگه تشخیص براین اساس، نارضایتی مؤدیان و جامعه را درپی خواهد داشت. از سوی دیگر دخالت عامل انسانی در تشخیص می‌تواند فسادزا باشد.

متولیان امر با ارائه دلایل و توجیهات، خود اظهاری را اساس سامانه املاک و اسکان قراردادند. وارد کردن بحث خود اظهاری بر سختی هر چه بیشتر عملیات می‌افزاید؛ زیرا عموم جامعه به دلایل فرهنگی و اجتماعی اطلاعات از دارایی‌های خود را به سختی

در اختیار قرار می‌دهد. بنابراین، آگاه‌سازی جامعه و ترغیب آنها در خود اظهاری می‌تواند از سختی کار بکاهد. از این رو، به دلیل ماهیت جریمه‌ای و تنبیهی خط‌مشی ضرورت دارد متولیان امر در حوزه اطلاع‌رسانی، آگاه‌سازی و ترغیب جامعه، و به‌طور کلی جلب اعتماد جامعه اهتمام ورزند و در راستای کاهش ابهام و هراس اجتماعی تلاش نمایند. با این توجیه که در صورت امتناع اکثریت قریب به اتفاق جامعه از خود اظهاری می‌توان گفت طرح با ناکامی مواجه شده است؛ زیرا از نظر منطقی نمی‌توان برای اکثریت جامعه مالیات مذکور را اعمال نمود. در ادامه، با توجه به وقفه‌های متعدد و از دسترس خارج شدن سامانه و همچنین ضعف در تشخیص اطلاعات نادرست، بر بهبود فنی سامانه املاک و اسکان تأکید می‌شود و با تأمین امنیت هرچه بیشتر در جهت کاربر پسند نمودن سامانه مذکور تلاش شود.

در پایان لازم به ذکر است؛ پیامد بی‌توجهی به عوامل شناسایی شده، شکست و یا اجرای ضعیف خواهد بود که تحت عنوان اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی مالیات برخانه‌های خالی تبیین می‌شود. علاوه بر شکل‌گیری تصویری از ناکامی خط‌مشی مذکور، اعتماد عمومی سلب و اعتبار خط‌مشی‌گذاران، مجریان و متولیان امر مخدوش می‌شود.

منابع

۱. احمدی‌پور، معین؛ مختاریان‌پور، مجید؛ حسنقلی‌پور یاسوری، طهمورث (۱۳۹۷) "آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران"، دوره ۱۰، شماره ۳، صص۳۵۶-۳۳۳.

۲. اعرابی، سید محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴) "آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور"، سومین کنفرانس بین المللی مدیریت.

۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۶) تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه (سمت) چاپ دوازدهم.

٤. الوانی، سیدمهدی؛ شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۱)، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ نهم، تهران: دانشگاه علامه‌طباطبایی.

٥. ایمانی، محمدتقی؛ نوشادی، محمودرضا (۱۳۹۰) تحلیل محتوای کیفی. پژوهش؛ سال سوم، شماره دوم صص ۴۴-۱۵.

٦. حاجی‌پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ فانی، اصغر (۱۳۹۴) "طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران"، مدیریت انتظامی، ۵۸ (۱۵)، صص۲۳-۱.

۷. خداوردی، حسن (۱۳۸۷) " متدولوژی پژوهش کیفی"، ره‌آورد سیاسی،۲۱(۴)،صص۶۲-۴۱.

۸. دانایی‌فرد، حسن؛ ثقفی، عمادالدین؛ مشبکی اصفهانی، اصغر (۱۳۸۸)"اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی"، مدرس علوم انسانی، ۱۴ (۴)، ۷۹-۱۰۶.

۹. رحمانی، تیمور (۱۳۹۴) "تبیین نقش ابزارهای مالیاتی در ساماندهی بازار مسکن برای اصلاح قانون مالیاتی"، وزارت اقتصاد و دارایی.

۱۰. رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۷۹)"اجرا، حلقه مفقود فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی"، مدیریت دولتی، شماره ۵۰، صص ۶۲-۵۱.

۱۱. عباسی، عباس؛ معتضدیان، رسول؛ میرزایی، محمدقاسم (۱۳۹۵) "بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی"، پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، ۶ (۲).

۱۲. قائدی، محمدرضا؛ گلشنی، علیرضا (۱۳۹۵)"روش تحلیل محتوا، از کمی‌گرایی تا کیفی‌گرایی"، روش‌ها و مدل‌های روانشناختی، ۷ (۲۳)،صص۸۲-۵۷.

۱۳. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰) "ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، مطالعه موردی در استان قم"، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۹ (۲)، صص ۱۳۰-۱۰۳.

۱٤. قلی‌زاده، علی‌اکبر؛ امیری، نعمت‌اله (۱۳۹۲) "نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان و چارچوبی برای اصلاح ساختار مالیات‌ها در بخش مسکن ایران" مجله اقتصادی، ۱۳ (۱۱و۱۲)، صص۱۱۰-۹۱.

۱٥. لستر، جیمز؛ پی و استورات (۱۳۸۱)، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، ترجمه طبری و دیگران، انتشارات ساوالان.

۱٦. مقدس‌پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن و کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۲) "واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا.ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور"، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱ (۱)، صص۶۸-۳۳.

۱۷. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۵). سالنامه آماری کشور- ۱۳۹۵.

۱۸. مرکزآمارایران. (۱۳۹۸). گزارش شاخص قیمت اجاره‌بهای واحدهای مسکونی خانوارهای شهری.

۱۹. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۹). اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور.

۲۰. معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد (۱۳۹۶) "مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن" دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی.

۲۱. هادیان، مهدی (۱۳۹۹) "بررسی نقش شهرداری‌ها در فرآیند اعمال مالیات بر مسکن‌های خالی"، فصلنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری دوره ۹، شماره ۴ ، صص ۲۱۴.-۲۲۵

۲۲. Cunningham, C. R. (۲۰۰٦): "House price uncertainty, timing of development, and vacant land prices: Evidence for real options in Seattle", Journal of Urban Economics, ٥٩, ١–٣١.

۲۳. Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saiz, A. (۲۰۰۸). Housing supply and housing bubbles. Journal of urban Economics, ٦٤(٢), ١٩٨-٢١٧.

۲٤. Hsiu-Fang, H. Sieh & Shannon, S. E. (۲۰۰٥). Three Approaches To Qualitative Content Analysis. Qualitative Health Research. NoVember.

۲٥. Indecon International Research Economists (۲۰۱۸) Indecon Report on the Taxation of Vacant Residential Property Prepared for the Minister for Finance.

۲٦. KPMG LLP (۲۰۲۰). A Review of Issues to be Considered for the Taxation of Vacant Homes in Toronto Supplementary Analysis for the Effects of COVID-۱۹ Prepared for the City of Toronto. Canadian limited liability partnership and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG.

۲۷. National Collaborating Center for Helthy Public Policy (۲۰۱۲) A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide.

۲۸. Segú, Mariona and Vignolles, Benjamin RITM (۲۰۱۸) .Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?. Univ. Paris-Sud, Université Paris-Saclay, Paris School of Economics.

۲۹. Segú, M. (۲۰۱۹) "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France", Journal of Public Economics, ١٠٤٠٧٩.

۳۰. Straus. A.&Corbin J (۱۹۹۸). Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques,۲nd ed. Thousand Oaks.CA:Sage.

۳۱. Yang ,Qihang & Yang, Yue (۲۰۱۹) .The Impact of Speculation on and Vacancy Tax on the Hosing Price in Vancouver. Project Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Finance.