

# ارائه چارچوب و طرح راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کشور



انديشگه اقتصاد مقاومتي |

گروه مسکن و شهرسازی |

فرورداد ماه ۱۴۰۲

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## ارائه چارچوب و طرح راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کشور

مسکن و شهرسازی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۲۰۳۸۰۹	شناسه:
۱۴۰۲/۰۳/۳۰	تاریخ انتشار:
امیر شهبازی	تهیه و تدوین:
محمد مهدی یزدانی	مدیر مطالعه:
حسین عبدالهی	اظهار نظر کننده:
افشین بیک پور	



## خلاصه مدیریتی

مسکن یکی از نیازهای اساسی انسان برای بقا است و تأثیر مستقیمی بر جنبه‌های مختلف زندگی و رفاه خانواده‌ها دارد. با وجود اهمیت بالای آن، بسیاری از افراد در تأمین مسکن مناسب با چالش‌هایی روبه‌رو هستند. یکی از دلایل اصلی این مشکل، مدیریت نادرست و غیرشفاف بازار مسکن است که منجر به اختلال و ناکارآمدی در این حوزه شده است.

یکی از راهکارهای سمت تقاضا جهت رفع چالش‌های بازار مسکن، مالیات بر خانه‌های خالی است که قانون آن جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی خالی تصویب شده است. طبق ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، هر واحد مسکونی در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت که بر اساس ثبت اطلاعات در سامانه ملی املاک و اسکان، طی یک سال بیش از ۱۲۰ روز خالی بماند، خانه خالی شناخته می‌شود. در این صورت، برای هر ماه اضافه بر این مدت، مالک موظف به پرداخت مالیات بر درآمد اجاره طبق ماده ۵۴ اصلاحی خواهد بود.

توسعه سامانه ملی املاک و اسکان برای اجرای موثر مالیات بر خانه‌های خالی ضروری است. این سامانه نه تنها اجرای این مالیات را ممکن می‌سازد، بلکه امکان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بهتر در بخش مسکن فراهم می‌کند. با وجود اهمیت این سامانه، موانع مختلفی باعث کندی توسعه آن شده‌اند. بنابراین، ارزیابی وضعیت کنونی و اقدام برای بهبود و تکمیل آن ضروری است.

سامانه ملی املاک و اسکان یکی از سامانه‌های اطلاعات ملی محسوب می‌شود. لذا در این پژوهش، ابتدا جوانب مختلف سامانه‌های اطلاعاتی و استانداردهای توسعه آن بررسی، سپس دو استاندارد «نماتن» و «پیکره دانش مدیریت پروژه» به‌عنوان چهارچوب‌های مناسب برای مدیریت توسعه این سامانه در مراحل تعریف، ارجاع، و مدیریت پروژه انتخاب شده‌اند. بر اساس این استانداردها، روند توسعه سامانه ارزیابی و پیشنهادهایی برای بهبود آن ارائه شده است. هر چند استاندارد نماتن انتخاب مجری را بر اساس یک‌سری معیارهای کیفی توصیه می‌کند، ارزیابی‌ها حاکی از آن است که فرایند ارجاع کار جهت توسعه سامانه ملی املاک و اسکان به‌صورت تک‌گزینه‌ای و بدون رعایت تشریفات انتخاب، انجام و قرارداد آن منعقد شده است.

قرارداد سامانه شامل تحلیل، طراحی، پیاده‌سازی و استقرار است و با یک شرکت مشاور جهت انجام خدمات مشاوره، بر اساس «موافقتنامه و شرایط عمومی همسان قراردادهای خدمات مشاوره» (نشریه ۴۳۱۸ سازمان برنامه و بودجه) نوشته و تصویب شده است. این قرارداد به‌دلیل تطابق با ماهیت پروژه‌های مشابه، جنبه‌های فنی را بیشتر مورد توجه قرار می‌دهد. در عوض، اسناد همسان به کار رفته در قرارداد کنونی بیشتر بر خدماتی مانند مطالعات امکان‌سنجی تمرکز دارند و تنها بخش‌های اولیه پروژه را به‌خوبی پشتیبانی می‌کنند. با این حال، با توجه به اختیارات زیاد کارفرما، امکان تعریف ابزارهای حقوقی برای مدیریت پروژه در چهارچوب قرارداد وجود دارد. در این قرارداد، مدیریت پروژه به دو بخش از وزارت راه و شهرسازی (دفتر اقتصاد مسکن و مرکز فناوری اطلاعات وزارتخانه) واگذار شده که موظف به تشکیل کمیته‌ای برای نظارت بر اجرای قرارداد هستند.



با وجود پیش‌بینی این کمیته، سازوکار مشخص و شرح وظایف روشنی برای دو مجموعه فعال در پروژه تدوین نشده که موجب ناکارآمدی عملیات نظارت بر پروژه شده است. علاوه بر آن، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که افراد مسئول در این بخش‌ها با مفاد قرارداد و شرح وظایف خود آشنایی ندارند. تنها بخش فعال در این ساختار، مدیریت پروژه است، زیرا کارفرما طبق تعهدات قراردادی، موظف به تأمین داده‌های لازم برای تکمیل سامانه است و افراد مرتبط در وزارت راه و شهرسازی بر روی این بخش تمرکز کرده‌اند.

پروژه توسعه سامانه با چالش‌هایی ناشی از رویکرد شرکت مشاور نیز مواجه بوده است. از جمله، عدم تکمیل اصولی فاز طراحی باعث تداخل در فعالیت‌های وابسته شده و سوءتفاهم‌ها و اشتباهاتی در طراحی سیستم، به‌ویژه در بخش شناسایی خانه‌های خالی، ایجاد کرده است. علاوه بر این، کنترل محدود کارفرما بر فرآیند توسعه، نظارت بر کیفیت و تضمین عملکرد مطلوب سیستم را دشوار ساخته است.

بخش عمده چالش‌های پروژه توسعه سامانه ملی املاک و اسکان به ساختار نادرست مدیریت پروژه برمی‌گردد که باعث شده است تعریف و نظارت بر توسعه به‌درستی انجام نشود و نواقصی در طراحی مفهومی سامانه ایجاد شود. در این پژوهش، بر اساس مصاحبه با خبرگان و جلسات با افراد درگیر در پروژه، ساختاری جدید برای مدیریت پروژه ارائه شده است. سپس با تدوین الگوها، فرآیندها، و برنامه‌های اجرایی، تلاش شده تا این نواقص برطرف شوند.

در ساختار پیشنهادی، فعالیت‌های مرتبط با راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان به دو بخش توسعه فنی و گردآوری اطلاعات تقسیم شده است. به همین دلیل، ساختار پیشنهادی این طرح شامل دو بخش مجزا با تیم‌های مستقل است. برای نظارت و هماهنگی این دو بخش، ایجاد یک بخش بالاتر تحت عنوان «دفتر مدیریت پروژه (PMO)» ضروری است. این دفتر به‌عنوان نقطه تماس متمرکز برای ذینفعان عمل می‌کند و به آن‌ها دیدگاهی شفاف از وضعیت پروژه‌ها و نیازهایشان ارائه می‌دهد. علاوه بر دفتر مدیریت پروژه، در راس ساختار یک کمیته سطح بالا با حضور افراد متخصص و باتجربه جهت راهبری پروژه تشکیل شده است تا به مسائل کلان پروژه رسیدگی کند. این کمیته مسئول حل چالش‌هایی در حوزه‌هایی مانند توسعه فنی، جمع‌آوری داده‌ها، بودجه، زمان‌بندی و تعامل با سایر نهادها خواهد بود.

به دلیل نظارت ناکافی بر فعالیت‌های مشاور، مراحل ابتدایی پروژه به‌درستی انجام نشده و نواقصی در بخش‌هایی مانند شناسایی خانه‌های خالی به وجود آمده است. در این گزارش، علاوه بر ارائه ساختار مناسب برای مدیریت پروژه، در نهایت به دیگر جنبه‌های کلیدی راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان از جمله برنامه گام‌های اجرایی، انتخاب استان پایلوت، اولویت‌بندی استان‌ها برای فعال‌سازی سامانه و اتصال خدمات به‌عنوان ضمانت‌های اجرایی و الگوی جدید برای شناسایی خانه‌های خالی نیز پرداخته شده است. لذا در این گزارش ضمن بررسی وضعیت کنونی سامانه، پیشنهادهایی جهت رفع ضعف‌های موجود در محتوا و برنامه‌ریزی‌ها ارائه شده است.

## فهرست مطالب

مقدمه	۷
فصل ۱. کارکردهای سامانه ملی املاک و اسکان	۹
۱-۱- تخصیص و مدیریت مسکن	۱۱
۲-۱- جمع آوری مالیات بر دارایی	۱۱
۳-۱- برنامه ریزی شهری	۱۱
۴-۱- مدیریت بحران	۱۲
۵-۱- تجزیه و تحلیل بازار املاک و مستغلات	۱۲
۶-۱- سیاستگذاری مسکن	۱۲
۷-۱- پیشگیری از جرم	۱۲
۸-۱- تجزیه و تحلیل جمعیت شناختی	۱۳
۹-۱- بهبود بهره‌وری انرژی	۱۳
۱۰-۱- سرشماری برخط	۱۳
۱۱-۱- بازرسی ایمنی و بهداشت	۱۳
۱۲-۱- خدمات اجتماعی	۱۳
۱۳-۱- محیط زیست	۱۴
فصل ۲. استانداردها و چهارچوب‌های توسعه سامانه‌ها	۱۵
۱-۲- استانداردهای توسعه سامانه‌های اطلاعاتی	۱۵
۱-۱-۲- استانداردهای داده (Data standards)	۱۵
۲-۱-۲- استانداردهای تعامل پذیری (Interoperability standards)	۱۶
۳-۱-۲- استانداردهای تجربه کاربری (User experience standards)	۱۷
۴-۱-۲- استانداردهای قانونی و نظارتی (Legal and regulatory standards)	۱۸
۲-۲- استانداردها و چهارچوب‌های مدیریت پروژه توسعه سامانه	۱۹
فصل ۳. تعریف پروژه سامانه ملی املاک و اسکان کشور	۲۱
۱-۳- فرآیند ارجاع کار و تعیین عوامل پروژه	۲۲
۱-۱-۳- انتخاب مشاور	۲۴
۲-۱-۳- تهیه درخواست برای پیشنهاد (RFP)	۲۵
۳-۱-۳- انتخاب ناظر	۲۷
۴-۱-۳- تعیین قالب پروپوزال	۲۸
۵-۱-۳- برگزاری مسابقه و ارزیابی پیشنهاد	۲۹
۶-۱-۳- قرارداد	۳۰
۲-۳- چارچوب مدیریت پروژه	۲



۲-۱-۳-۱- فرآیندهای مدیریت پروژه.....	۲
<b>فصل ۴. ارزیابی پروژه سامانه ملی املاک و اسکان کشور.....</b>	<b>۳</b>
۴-۱- فرآیند ارجاع کار.....	۳
۴-۲- قرارداد.....	۵
۴-۳- ساختار مدیریت پروژه.....	۶
۴-۴- عوامل پروژه.....	۸
۴-۵- برنامه زمانی پروژه.....	۹
۴-۶- ساختار پیشنهادی.....	۱۰
<b>فصل ۵. الگوی شناسایی خانه‌های خالی در قانون .....</b>	<b>۱۴</b>
۵-۱- الگوی کنونی شناسایی خانه‌های خالی کنونی.....	۱۴
۵-۲- الگوی پیشنهادی برای شناسایی خانه‌های خالی مبتنی بر موارد قانونی و ظرفیت‌ها.....	۱۷
۵-۲-۱- فرآیند اصلی شناسایی خانه‌های خالی.....	۲۴
<b>فصل ۶. اولویت بندی شهرها و خدمات برای اجرای آزمایشی .....</b>	<b>۲۸</b>
۶-۱- اولویت بندی شهرها.....	۲۸
۶-۲- اولویت بندی ارائه خدمات مبتنی بر سامانه ملی املاک و اسکان کشور.....	۳۲
<b>فصل ۷. برنامه پیشنهادی مدیریت پروژه راه اندازی سامانه ملی املاک و اسکان.....</b>	<b>۳۶</b>
۷-۱- طراحی مفهومی.....	۳
۷-۲- طراحی فنی.....	۴
۷-۳- گردآوری اطلاعات.....	۵
۷-۴- توسعه فنی.....	۶
۷-۵- بارگذاری اطلاعات.....	۷
۷-۶- فعال سازی ضمانت‌های اجرایی ارائه خدمات.....	۷
۷-۷- فعال‌سازی ضمانت اجرایی تعرفه برق.....	۸
۷-۸- اجرای پایلوت.....	۹
۷-۹- آغاز خود اظهاری.....	۱۰
۷-۱۰- اتصال به سازمان امور مالیاتی.....	۱۱
۷-۱۱- ارزیابی عملکرد.....	۱۱
۷-۱۲- اصلاح نواقص.....	۱۲
۷-۱۳- تحویل گرفتن سامانه از پیمانکار.....	۱۳
<b>فصل ۸. نتیجه‌گیری و جمع‌بندی.....</b>	<b>۱۴</b>

## فهرست جداول

- جدول ۱. اطلاعات قابل استخراج از سامانه ملی املاک و اسکان کشور در حوزه اراضی ..... ۹
- جدول ۲. اطلاعات قابل استخراج از سامانه ملی املاک و اسکان کشور در حوزه مستحذات ..... ۹
- جدول ۳. اجزای سند RFP ..... ۲۵
- جدول ۴. اطلاعات مورد نیاز جهت درج در پروپوزال ..... ۲۹
- جدول ۵. راهنمای اختصار نویسی ..... ۱۸
- جدول ۶. حالات ممکن میان موجودیت‌های وضعیت اشغال ..... ۱۹
- جدول ۷. شاخص‌های در نظر گرفته شده برای اولویت بندی شهرها توسط وزارت راه و شهرسازی ..... ۲۸
- جدول ۸. ضرایب اهمیت نسبی اختصاص داده شده به هر شاخص ..... ۳۰
- جدول ۹. اولویت بندی و امتزدهی استان‌ها برای راه اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کشور ..... ۳۰
- جدول ۱۰. اولویت اتصال خدمات ..... ۳۵

## فهرست اشکال

- شکل ۱. فازهای پروژه توسعه سامانه ملی املاک و اسکان کشور ..... ۲۲
- شکل ۲. فرآیند ارجاع کار بر اساس استاندارد نماتن ..... ۲۳
- شکل ۳. فرآیند انتخاب مشاور بر اساس استاندارد نماتن ..... ۲۴
- شکل ۴. ساختار ارتباط نهاد ناظر با عوامل پروژه ..... ۲۸
- شکل ۵. فرآیند برگزاری مسابقه نرم افزاری ..... ۳۰
- شکل ۶. گروه‌های فرآیندی مدیریت پروژه و نگاهت آنها به حوزه‌های دانش ..... ۲
- شکل ۷. ساختار عوامل معرفی شده در قرارداد سامانه ..... ۷
- شکل ۸. ساختار عوامل پروژه توسعه سامانه ملی املاک و اسکان کشور ..... ۸
- شکل ۹. برنامه زمانی کلی توسعه سامانه ..... ۹
- شکل ۱۰. توالی مطلوب فازهای پروژه ..... ۱۰
- شکل ۱۱. ساختار پیشنهادی برای مدیریت پروژه سامانه ..... ۱۱
- شکل ۱۲. بخش اول الگوی شناسایی ارائه شده توسط پیمانکار سامانه ملی املاک و اسکان ..... ۱۵
- شکل ۱۳. بخش دوم الگوی شناسایی ارائه شده توسط پیمانکار سامانه ملی املاک و اسکان ..... ۱۵
- شکل ۱۴. بخش سوم الگوی شناسایی ارائه شده توسط پیمانکار سامانه ملی املاک و اسکان ..... ۱۶
- شکل ۱۵. ساختار موجودیت‌های اطلاعاتی سامانه ..... ۱۸
- شکل ۱۶. درجه نامعلومی حالات معرفی شده ..... ۱۹
- شکل ۱۷. فرآیند اصلی شناسایی خانه‌های خالی ..... ۲۱
- شکل ۱۸. زیرفرآیندهای راستی آزمایی مالکیت، ضمانت‌های تعرفه خدمات و ارجاع به زیرسامانه معاملات ..... ۲۲
- شکل ۱۹. زیرفرآیندهای تداخل سنجی، راستی آزمایی سکونت و بررسی وضعیت شهر ..... ۲۲
- شکل ۲۰. زیرفرآیندهای بررسی وضعیت آغازین ملک و ثبت به عنوان خانه خالی ..... ۲۳
- شکل ۲۱. زیرفرآیند پایش سرسیدها ..... ۲۳
- شکل ۲۲. گام‌های راه اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کشور ..... ۲