



# بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۳۹۰  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۸/۲۷

عنوان گزارش:  
بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان

نام دفتر:  
مطالعات زیربنایی

مدیران مطالعه:  
علی فرنام

تهیه و تدوین کنندگان:  
نوید پاک‌نژاد (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:  
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:  
محمدتقی فیاضی، مهسا پایاب، حمیدرضا صباغی (دفتر مطالعات زیربنایی)  
محمدامین صلواتیان (دفتر مطالعات اقتصادی)

تاریخ شروع:  
۱۴۰۲/۲/۱

تاریخ خاتمه:  
۱۴۰۲/۵/۲۱

ویراستار ادبی:  
شیوا امین اسکندری

گرافیک و صفحه آرایی:  
آذر مهمان نواز



واژه‌های کلیدی:  
۱. پیش‌فروش ساختمان  
۲. مشارکت ساخت  
۳. تأمین مالی مسکن



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۳. تبیین جایگاه پیش فروش ساختمان در رشد تولید و مهار تورم.....	۱۰
۴. ویژگی‌های مدل پیش فروش ساختمان.....	۱۱
۵. تحلیل روند اجرای قانون پیش فروش ساختمان و چالش‌های آن.....	۱۱
۶. جمع‌بندی و پیشنهاد.....	۱۷
منابع و مأخذ.....	۱۸

## فهرست شکل‌ها و جدول

شکل ۱. ارتباط پیش فروش ساختمان با شعار سال در مهار تورم و رشد تولید و همچنین رویکرد مردمی سازی حکمرانی.....	۱۰
شکل ۲. فرصت‌های پیش فروش برای خریدار و فروشنده مشارکت عمومی و حفظ تعادل عرضه و تقاضا.....	۱۱
شکل ۳. «مدل پیش فروش» جدید در مدل اصلاحیه پیشنهادی قانون پیش فروش ساختمان.....	۱۵
شکل ۴. «سامانه پیش فروش» در مدل طرح اصلاح قانون پیش فروش ساختمان.....	۱۶
جدول. جمع‌بندی چالش‌ها و مسائل قانون پیش فروش ساختمان (۱۳۸۹) و مواد اصلاحی و پیشنهادی.....	۱۳



## بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان

چکیده



به‌عنوان پتانسیلی برای رونق ساخت‌وساز و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و رشد تولید و مهار تورم پرداخته است. قانون پیش‌فروش ساختمان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ در ۲۵ ماده و ۴ تبصره مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در جلسه ۱۳۹۳/۰۳/۰۷ هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی آن بعد از گذشت بیش از سه سال به تصویب رسید اما این قانون به دلایل مختلف همچون تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی (نظام تعدیل)، لزوم ارائه شناسنامه فنی به‌هنگام ثبت قرارداد «شناسنامه فنی مستقل واحد ساختمانی» و دیگر موارد که به‌طور مفصل در این گزارش به آن اشاره شده مورد استقبال قرار نگرفت. در گزارش حاضر ضمن بررسی و تحلیل چالش‌های قانون موجود، مدل اصلاحی برای بازنگری در قانون موجود و بنا به درخواست نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در قالب تدوین مدل طرح اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود، تا ضمن رفع زمینه مشکلات مختلف موجود، شرایط توسعه بازار مسکن و ارتقای کارایی این بازار فراهم شود.

پیش‌فروش ساختمان یکی از معدود موضوع‌ها در حوزه برنامه‌ریزی مسکن است که هم در ضرورت و اولویت به‌کارگیری آن و هم در نواقص قانون کنونی آن بین جمیع جوانب اجماع وجود دارد. کمیسیون عمران و کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی، حوزه‌های پژوهشی و پیشگیری در قوه قضائیه، مدیران دستگاه‌های مسئول و مرتبط شامل وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، نظام‌مهندسی ساختمان، بانک‌ها و مجموعه‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری مسکن و بورس اوراق بهادار، فعالان حوزه ساخت مسکن، بنگاه‌های املاک؛ همگی در این موضوع متفق‌القول هستند که پیش‌فروش ساختمان یکی از روش‌های مؤثر در تأمین مالی است که به‌طور چشمگیری مشارکت و رونق تولید مسکن را منجر می‌شود. به تعبیر دیگر مبتنی بر ویژگی‌ها و آثار، پیش‌فروش ساختمان را می‌توان تلاقی چهار محور مهار تورم، رشد تولید، مردمی کردن اقتصاد و کاهش تصدی‌گری دولت و نهایتاً توسعه مشارکت دانست. این روش در جذب منابع خرد و کلان نقدینگی مردم جهت تولید مسکن توسط بخش خصوصی و تعاونی نیز بسیار مؤثر است. بنابراین گزارش پیش‌رو به بررسی جایگاه مدل پیش‌فروش ساختمان



### بیان / شرح مسئله

قانون پیش‌فروش ساختمان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ در ۲۵ ماده و ۴ تبصره مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در جلسه ۱۳۹۳/۰۳/۰۷ هیئت وزیران، آیین‌نامه اجرایی آن بعد از گذشت بیش از سه سال به تصویب رسید. بنابر آمار قانون سردفتران کشور در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تنها ۱۱۹۵ و ۱۲۷۲ قرارداد پیش‌فروش در کشور<sup>۱</sup> منعقد شده است، بنابر این داده‌های فوق، استفاده ناچیز از قانون موجود و ناکارایی آن را در بازار نشان می‌دهد و این مسئله به علت چالش‌هایی است که مانع فراگیری قانون شده است. با بررسی جایگاه مدل پیش‌فروش ساختمان در رشد تولید و مهار تورم و ابعاد مختلف چالش‌ها و مسائل قانون فعلی؛ مدل اصلاحی برای بازنگری در قانون موجود در قالب تدوین طرح اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان ارائه می‌شود، تا ضمن رفع زمینه مشکلات مختلف موجود، از پتانسیل پیش‌فروش مسکن در جهت رونق ساخت‌وساز و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن استفاده شود.

### نقطه‌نظرها / یافته‌های کلیدی

در جمع‌بندی مسائل و مشکلات قانون فعلی پیش‌فروش ساختمان می‌توان به مواردی همچون؛ تعریف پیش‌فروش و اشخاص صالح برای پیش‌فروش، تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی (نظام تعدیل)، لزوم ارائه شناسنامه فنی به‌هنگام ثبت قرارداد، تکلیف اعتبار قانونی قراردادهایی که در انطباق با مواد (۲) و (۴) نیستند اما موضوع آنها پیش‌فروش ساختمان است، مسئله مالکیت تدریجی مندرج در مواد (۱۳) و (۱۴) به نفع خریدار و چگونگی احراز و سندیت بخشیدن قانونی به آن، عدم تعادل در تعیین میزان خسارت تأخیر برای خریدار در تحویل و استتکاف ادای تعهدات فروشنده، نقش نظام مهندسی و گزارش مهندس ناظر، پرداخت خسارت طرفین نسبت به هم به علل مختلف، اجرا نشدن قانون از سوی دولت در طرح‌های مختلف مسکن مهر و اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن، درخواست مجوز تبلیغات، نداخل در حیطه حکمفرمایی و نفوذ هیئت داور، ناظر و کارشناس دادگستری، عدم تعریف کد پیش‌فروش یکتا برای جلوگیری از فروش به افراد مختلف، ریسک نکول طرفین، کیفیت ساخت ساختمان اشاره داشت.

به این ترتیب قانون موجود در مدلی که این گزارش ارائه کرده، با اهداف زیر مورد اصلاح قرار گرفته است:

- ۱ کاهش جرائم حوزه پیش‌فروش،
- ۲ کاربردی‌سازی قانون و فراگیری آن در نزد بازیگران پیش‌فروش مسکن،
- ۳ افزایش کارایی بازار مسکن و توسعه بازار،
- ۴ فراهم آوردن امکان مشارکت اقشار متوسط جامعه و افزایش امید به خانه‌دار شدن،
- ۵ استفاده از مدل‌های مختلف مشارکت و تأمین مالی در تلفیق با مدل پیش‌فروش،
- ۶ افزایش ساخت‌وساز و رشد تولید در بخش مسکن.

۱. با توجه به حجم ساخت‌وساز مسکن در حدود ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار واحد مسکونی در سال میزان قراردادهای پیش‌فروش بسیار محدود بوده است.



## ■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

**راهکار تقنین (کمیسیون عمران، کمیسیون قضایی و حقوقی، کمیسیون اقتصادی) به جهت اصلاح وضعیت قانون جاری مدل زیر پیشنهاد می‌شود: (همچنین پیش‌نویس اصلاح قانون فعلی نیز تهیه شده و آماده انتشار است)**

در مدل پیشنهادی ضمن حفظ ساختار قانون فعلی به اصلاح موادی از آن و افزودن مواد تکمیلی جدید پرداخته می‌شود. این مدل ضمن استفاده از تجربیات مدل عرفی، سعی بر آن دارد با استفاده از تجربیات بخش‌ها و حوزه‌های دیگر در ایجاد تضمین برای عمل به تعهدات و پیگیری آن در اعتمادسازی طرفین نقش مؤثر ایفا کرده و امکان هرگونه کلاهبرداری را با یک مکانیسم شفاف، فراگیر و برخط به حداقل ممکن برساند. براساس این مدل، برای طی فرایند پیش‌فروش، فرد خریدار و پیش‌فروشنده ضمن مراجعه به بنگاه‌های معاملات ملکی جهت شناسایی واحد مدنظر خود برای خرید و عرضه واحد در دست ساخت خود، در صورت تفاهم مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت می‌شود. در این بخش ابتدا طرفین معامله با سامانه فرعی مورد اعتبارسنجی الکترونیکی قرار می‌گیرند که به سامانه پیش‌فروش ساختمان متصل است و در صورتی که از اعتبار یکدیگر برای انجام معامله رضایت داشتند، مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت و به دفاتر اسناد رسمی معرفی می‌شوند. سامانه پیش‌فروش ساختمان قابلیت‌های مختلفی دارد و امکان اخذ اطلاعات با سطح دسترسی‌های مختلف برای مراجع و دستگاه‌های درگیر در فرایند پیش‌فروش است.

قابلیت ارتباطی این سامانه به منظور معرفی افراد از سوی مشاوران املاک به دفاتر اسناد رسمی با امکان دسترسی برای اعتبارسنجی طرفین و ثبت اولیه اطلاعات طراحی می‌شود. شهرداری‌ها با ثبت برخط مشخصات و امکان ارائه وضعیت جواز ساخت صادره، امکان اشتراک‌گذاری اطلاعات با سامانه از تباط خواهند داشت. اداره پست نیز به سبب تخصیص کدپستی مکان محور و ارائه سرویس تأییدیه کدپستی در سامانه پیش‌فروش ساختمان، به این سامانه متصل خواهد بود. به این ترتیب امکان انتقال و فروش یک ملک به خریداران مختلف قبل از انتقال قطعی سند گرفته می‌شود.

نظام مهندسی و ناظران فرایند پیش‌فروش به جهت ثبت گزارش‌های پیش‌بینی شده در قانون، به سامانه دسترسی مشخصی دارند همچنین با یک سیستم برخط تکالیف طرفین به صورت الکترونیکی و پیامکی به آنها ابلاغ می‌شود. دفاتر اسناد رسمی باید قرارداد را در سامانه پس از کنترل بیمه تضمین کیفیت، صدور ضمانت‌نامه‌های ریسک طرفین که صدور آن به صورت برخط در این سامانه امکان‌پذیر است، به تنظیم قرارداد و اعلام به ادارات ثبت اسناد و املاک کشور اقدام کنند. در نهایت کد پیش‌فروش یکتا برای واحد مدنظر خریدار ارائه می‌شود. تعریف لایه‌های مختلف اطلاعاتی و اشتراک‌گذاری اطلاعات به صورت خاص و براساس تکالیف و حیطة وظیفه مرتبط به صورت برخط از اهداف اصلی این سامانه است که در آیین‌نامه اجرایی این قانون در صورت تصویب باید مدنظر قرار گیرد.

در این سامانه امکان استعلام بیمه تضمین کیفیت ساخت و اخذ ضمانت‌نامه‌های ریسک برای طرفین معامله فراهم است. در نهایت بعد از تنظیم قرارداد پیش‌فروش و ثبت آن در سامانه یک کد پیش‌فروش یکتا برای آن واحد صادر می‌شود و دیگر امکان معامله آن واحد وجود نخواهد داشت. کد پیش‌فروش ساختمان قابلیت تخصیص به هر واحد یا سهم مشاعی را دارد.

همچنین این سامانه امکان استعلام در خصوص وضعیت پلاک ثبتی را به شهروندان برای اطلاع از پیش‌فروش شدن واحدها می‌دهد که این مسئله باعث پیشگیری از هرگونه کلاهبرداری و فروش مال غیر می‌شود. در واقع این سامانه در راستای شفافیت فرایند پیش‌فروش نقش مهمی خواهد داشت.

## ۱. مقدمه

قانون پیش‌فروش ساختمان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ در ۲۵ ماده و ۴ تبصره مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در جلسه ۱۳۹۳/۰۳/۰۷ هیئت وزیران، آیین‌نامه اجرایی آن بعد از گذشت بیش از سه سال به تصویب رسید. علت تصویب این قانون، وجود تعداد زیادی پرونده‌های شکایت در محاکم قضایی بوده که فروشندگان پس از درج تبلیغات در رسانه‌ها و جمع‌آوری مبالغ بالایی پول از شهروندان، بدون تحویل واحدها متواری می‌شدند. با گذشت بیش از یک دهه از تصویب، هنوز هم این قانون نتوانسته مشکلات حوزه پیش‌فروش را کاهش دهد و قابلیت عملیاتی و اجرایی پیدا نکرده است. از طرف دیگر نقدشوندگی در بازار مسکن به دلیل کاهش قدرت خرید مردم کاهش یافته و همین مسئله باعث افزایش اقدام به پیش‌فروش آپارتمان‌ها در قالب‌های خارج از قانون به صورت معرفی شده، که خود باعث بروز مسائل مختلفی شده است. شاهد آن نیز مسائل و مشکلات متعدد این حوزه است که به تبع آن، میزان پرونده‌های تشکیل شده در محاکم قضایی رشد داشته و برای مثال، فقط در سال ۱۴۰۰، ۳۵ هزار پرونده در محاکم قضایی استان تهران با موضوع جعل و کلاهبرداری در پیش‌فروش ساختمان ثبت شده و این آمار در مقایسه با حجم ساخت‌وساز در کشور که سالیانه حدود ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار واحد در سال است رقم بالایی است. این مسئله باعث شد که هم قوه قضائیه و هم نمایندگان مجلس در قوه مقننه به دنبال بازنگری در این قانون باشند. از سوی دیگر به علت محدودیت‌های تأمین مالی و جهش‌های ارزی و تورمی، بازار مسکن نیازمند تأمین مالی از سوی سرمایه‌گذاران و متقاضیان مسکن است. نبود یک فرایند منسجم و تعریف شده قانونی به جهت توسعه بازار، باعث شده که تعریف مدل‌های مختلف مشارکت در ساخت و پیش‌خرید مسکن و توسعه ابزارهای نوین تأمین مالی با نگاه به تأمین منافع هر دو طرف سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر، سلب شود و همین خلأ قانونی سبب ایجاد دوراهی تحمیل ریسک بالا به شهروندان یا ناامیدی از خانه‌دار شدن در طول زمان شده است. از همین رو در این گزارش به بررسی جایگاه مدل پیش‌فروش ساختمان در رشد تولید و مهار تورم و ابعاد مختلف چالش‌ها و مسائل قانون فعلی پرداخته شده و مدل اصلاحی برای بازنگری در قانون موجود در قالب تدوین طرح اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان ارائه می‌شود، تا ضمن رفع زمینه مشکلات مختلف موجود، از پتانسیل پیش‌فروش مسکن در جهت رونق ساخت‌وساز و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن استفاده شود.

## ۲. پیشینه پژوهش

### ۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

متأسفانه در این حوزه سابقه و پیشینه پژوهشی زیادی وجود ندارد، اما پژوهشگاه قوه قضائیه گزارش دقیق و جامعی با عنوان "گزارش مختصر بررسی طرح پیش‌فروش ساختمان" در این حوزه تهیه کرده که از تجربیات آن در این گزارش نیز مورد استفاده قرار گرفته است.

### ۲-۲. سوابق تقنینی

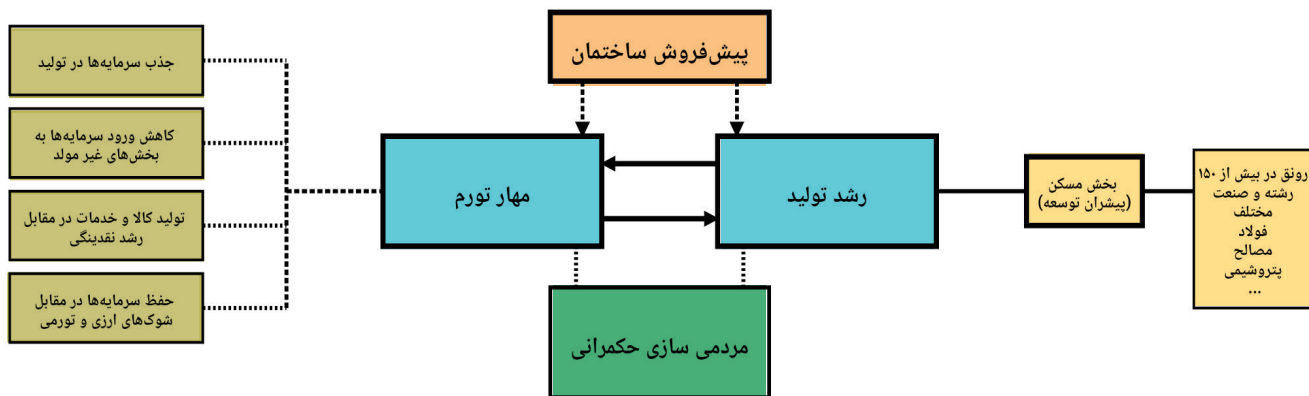
قانون پیش‌فروش ساختمان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ در ۲۵ ماده و ۴ تبصره مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در جلسه ۱۳۹۳/۰۳/۰۷ هیئت وزیران، آیین‌نامه اجرایی آن بعد از گذشت بیش از سه سال به تصویب رسیده است. که در ادامه به آسیب‌شناسی آن پرداخته می‌شود.

### ۳. تبیین جایگاه پیش فروش ساختمان در رشد تولید و مهار تورم

بسزایی در رونق و رشد مستمر اقتصادی دارد. بر خورداری از سهم حدود ۳۰ درصدی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کشور و سهم ۱۲ درصدی از ایجاد اشتغال از ویژگی‌های بارز این بخش است. از این رو بخش مسکن را یکی از بخش‌های پیشران توسعه کشور می‌دانند و رشد تولید در این بخش به رشد اقتصادی منجر خواهد شد.

مسکن از منظر اثرگذاری بر اشتغال، تولید و ایجاد پویایی و تحرک در اقتصاد ملی دارای اهمیت بالایی است. بخش مسکن به لحاظ داشتن ارتباط قوی پسین و پیشین با سایر بخش‌های اقتصادی و ایجاد زنجیره‌ای از فعالیت‌های تولیدی، به عنوان محرک بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی عمل می‌کند، لذا پویایی و رونق فعالیت‌ها در این بخش نقش

شکل ۱. ارتباط پیش فروش ساختمان با شعار سال در مهار تورم و رشد تولید و همچنین رویکرد مردمی سازی حکمرانی



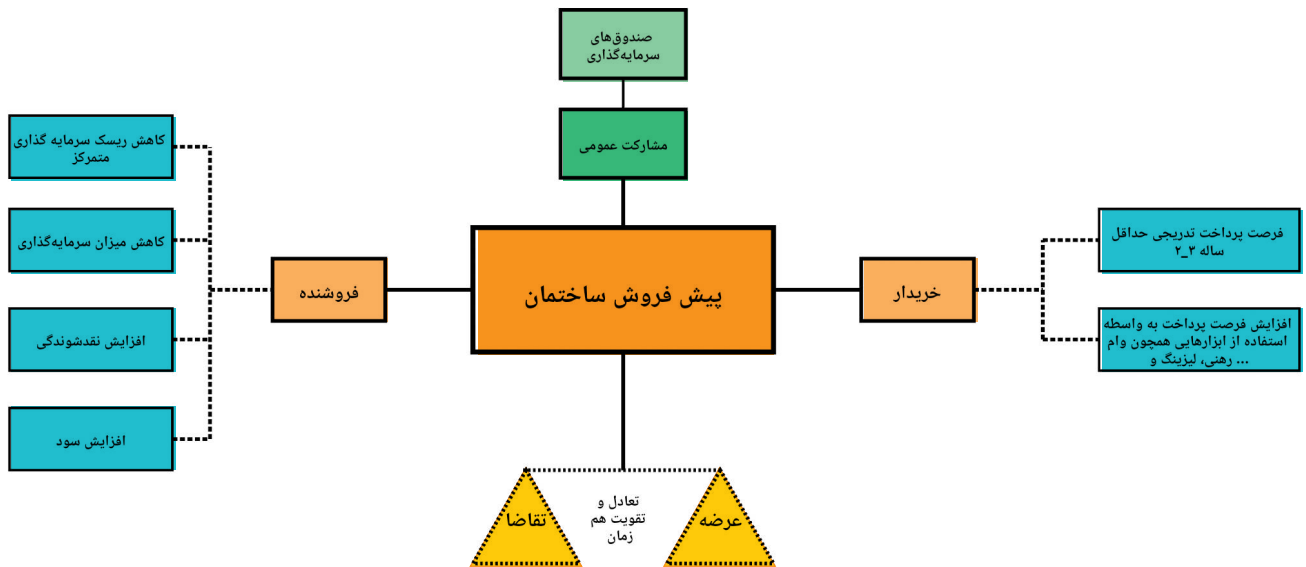
مأخذ: یافته‌های نگارنده.

سرمایه‌گذاری سبب تلاش برای فعالیت غیر مولد می‌شود. پیش فروش ساختمان با جلب مشارکت‌ها و تشویق سرمایه‌گذاران و خریداران مسکن به مشارکت به دلیل محاسنی که دارد (شکل ۲) و ارتقای کارایی و توسعه بازار مسکن سبب رونق ساخت و ساز می‌شود. سازندگان نیز با افزایش نقدشوندگی و کاهش ریسک‌هایی که به سبب ویژگی‌های این مدل اتفاق می‌افتد، می‌توانند حجم تولید را افزایش دهند. از سوی دیگر مردمی‌سازی حکمرانی با استفاده از مشارکت شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی امکان‌پذیر می‌شود و این مدل بر پایه حضور و مشارکت شهروندان تعریف شده است.

از نگاهی دیگر مهار تورم با رشد تولید قابل تحقق است. تولید مسکن از محدود راهکارهایی است که می‌تواند علاوه بر افزایش تولید و به تبع آن رشد اقتصادی، هم‌زمان زمینه کاهش تورم را نیز فراهم کند. جذب سرمایه‌ها در تولید علاوه بر تأثیر مستقیم، مانع ورود سرمایه‌ها به بخش‌های غیر مولد شده که همین مسئله باعث جلوگیری از تأثیر مضاعف سوداگری بر تورم می‌شود. همچنین به علت سرمایه‌گذاری در بخش ساخت و ساز مسکن و تولید مسکن، ابزاری برای جلوگیری از کاهش ارزش پس‌اندازها و سرمایه‌ارائه می‌شود که خود به رضایت عمومی و اجتماعی منجر خواهد شد. در واقع محدودیت ابزارهای مالی

#### ۴. ویژگی‌های مدل پیش‌فروش ساختمان

شکل ۲. فرصت‌های پیش‌فروش برای خریدار و فروشنده مشارکت عمومی و حفظ تعادل عرضه و تقاضا



مأخذ: همان.

خاص املاک زمینه مشارکت شهروندان با هر میزان آورده محقق خواهد شد. در واقع افرادی که توان مالی بالایی ندارند پس‌اندازهای محدود خود را در تولید مسکن به کار می‌گیرند و در صورتی که سطح سرمایه‌گذاری به میزان یک واحد از پروژه بود، می‌توانند صاحب خانه شوند که این مسئله هم به نوعی یک ابزار مالی برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود و هم ابزاری برای صاحب خانه شدن. حال آنکه در این مدل هم‌زمان به طرف عرضه و بخش تقاضای مسکن توجه شده است که باعث ایجاد تعادل و تقویت هم‌زمان دو طرف می‌شود. مسئله‌ای که یکی از مصادیق آن به‌طور محدود در تجاری از فروش متری مسکن طرح شد و اخیراً نیز دوباره مورد توجه قرار گرفته است.

پرداخت تدریجی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هایی است که مصرف‌کننده بخش مسکن به‌دلیل فرصت زمانی دو تا سه سال زمان ساخت دارد و می‌تواند با آورده‌های بسیار کمتر و تکمیل آن در طول زمان صاحب خانه شود. در صورتی که این مدل در تلفیق با دریافت تسهیلات ساخت یا تسهیلات در قالب وام رهنی و اجاره به‌شرط تملیک تلفیق شود، می‌توان این فرصت زمانی را حداقل تا یک دوره ۱۰ ساله افزایش داد که برای اقشار متوسط به بالای جامعه یک روش کاملاً کارآمد خواهد بود. از نگاه سازندگان نیز به‌دلیل افزایش نقدشوندگی بازار و کاهش ریسک ناشی از سرمایه‌گذاری در یک پروژه و افزایش تولید، در واقع سود ناشی از عملکرد مثبت به افزایش تولید منجر می‌شود که این خود از دیدگاه سیاست‌گذاری در اقتصاد کلان امری مطلوب است. این مدل می‌تواند به مشارکت عمومی منجر شود. با ورود صندوق پروژه‌ها و صندوق‌های

#### ۵. تحلیل روند اجرای قانون پیش‌فروش ساختمان و چالش‌های آن

یکتا به هر واحد مطابق قانون فعلی، همچنان این امکان وجود دارد. بنابر آمار کانون سردفتران کشور در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تنها ۱۱۹۵ و ۱۲۷۲ قرارداد پیش‌فروش<sup>۱</sup> در کشور<sup>۲</sup> منعقد شده است، بنابراین داده‌های فوق استفاده‌ناچیز از ظرفیت قانون موجود و ناکارایی آن را در بازار نشان

در بررسی و تحلیل روند اجرای قانون پیش‌فروش ساختمان و چالش‌های آن، هم‌فرایند عرفی و هم‌قانونی پیش‌فروش ساختمان، هر دو دچار نقص‌ها و ضعف‌های متعددی هستند. هر چند امکان فروش یک واحد به چند نفر در قالب این قانون کمتر از گذشته شده، ولی به‌دلیل عدم تخصیص شناسه

۱. براساس اطلاعات دریافتی حاصل از مکاتبات با کانون سردفتران.

۲. با توجه به حجم ساخت‌وساز حدود ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار واحدی در سال، میزان قراردادهای پیش‌فروش بسیار محدود بوده است.



می‌دهد و این مسئله به علت چالش‌هایی است که امکان فراگیری قانون را گرفته که در ادامه به آن اشاره شده است.

در سال‌های اخیر به تناوب شاهد بروز تکانه‌ها و تورم‌های بالایی بوده‌ایم، این مسئله سبب بروز اختلاف‌های گوناگونی میان پیش‌فروش‌کننده و پیش‌خریدار و طرح دعاوی متعدد از جانب آنها می‌شود. از آنجاکه تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی در شرایط خاص اقتصادی با تورم بالا، به تغییر در محاسبات و سود پیش‌فروشنده منجر می‌شود و با این توضیح که پیش‌فروشنده براساس وضعیت موجود در بازار، برآوردی از هزینه‌های احتمالی به دست می‌آورد و بر مبنای آن قیمت پیشنهادی خود را به پیش‌خریدار ارائه می‌کند، در چنین شرایطی اختلاف‌ها بین پیش‌خریدار و پیش‌فروشنده تشدید می‌شود. چنانچه قیمت‌ها در طول مدت ساخت به صورت چشمگیری افزایش یابد، پیش‌فروشنده از پرداخت هزینه‌های ساخت، ناتوان می‌شود و به دلیل کمبود نقدینگی، عملیات ساخت را متوقف می‌سازد. هر چند مطابق بند «۸» ماده (۲) قانون پیش‌فروش ساختمان، طرفین مکلف به «تعیین تکلیف راجع به تغییر قیمت» هستند، اما در عمل نظام تعدیل قراردادی چه در قرارداد نمونه کانون سردفتران و چه در عرف معاملاتی مورد توجه قرار نگرفته است و به یکی از مشکلات حوزه پیش‌فروش ساختمان مبدل شده است. از این رو قانونگذار باید برای حل و فصل منازعات حاصل از این بحران‌ها راهکار منصفانه‌ای ارائه دهد که منافع تمام طرفین اختلاف را تضمین کند.

برای حل این مشکل باید برای فرض تغییر غیرقابل پیش‌بینی قیمت‌ها در حوزه مسکن، نظام تعدیل بهای قرارداد تدوین شود. اما در قانون پیش‌فروش ساختمان به این مسئله توجهی نشده است. با بررسی آمارهای ارائه شده از اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی روشن می‌شود که در سال‌های اخیر میزان تورم و به خصوص تورم مسکن بسیار شدید بوده است، حال می‌توان میزان تورم براساس شاخص کلی بهای کالاها و خدمات مصرفی، میزان تورم براساس شاخص بهای کالاها و خدمات گروه مسکن و متعلقات و همچنین میزان تورم براساس شاخص قیمت زمین در همه مناطق شهری را مبنای تعدیل قرار داد. همچنین پیشنهاد می‌شود در صورت افزایش غیرمتعارف قیمت‌ها، نسبت به لحظه انعقاد قرارداد، اقساط باقی مانده نیز با تناسب خاصی افزایش یابد تا زیان غیرقابل پیش‌بینی فروشنده جبران شود.

از دیگر ابهام‌های قانون موجود این مسئله است که قانونگذار در قانون پیش‌فروش ساختمان برای تحقق اهداف قانون، سند جدیدی به نام «شناسنامه فنی مستقل واحد ساختمانی» پیش‌بینی کرده است. تدوین‌کنندگان آیین‌نامه اجرایی نیز قصد داشتند برای صدور این سند از تجربیات شناسنامه فنی و ملکی ساختمان مندرج در بند «ز» ماده (۲۱) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ استفاده کنند؛ اما در عمل باعث خلط میان این دو سند شده‌اند و علاوه بر تأخیر در تدوین دستورالعمل آن، موجب بروز ابهام‌های متعددی در خصوص سند

مذکور شده‌اند. براساس ماده (۲۲) قانون پیش‌فروش ساختمان و ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی آن، در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۱ وزیر راه و شهرسازی وقت برای خاتمه بر این دوگانگی، دستورالعمل صدور شناسنامه فنی ساختمان (و نه هر واحد مستقل) را صادر کرد. علاوه بر اینکه عملاً این دستورالعمل پاسخگوی سند مذکور در قانون پیش‌فروش ساختمان نیست، اما در آن وظایف جدیدی بر عهده مهندسین ناظر گذاشته شده است که در خصوص حدود و چگونگی اجرای این وظایف ابهام‌هایی وجود دارد. از این رو به منظور اجرایی‌سازی موارد قانونی منوط به نظر مهندس ناظر و تشویق مشارکت مهندسین ناظر در اجرای تکالیف این قانون، تعیین و پرداخت حق الزحمه مناسب برای ساختمان‌های مشمول پیش‌فروش نیز می‌تواند مؤثر باشد.

مرجع صدور پروانه در شهر تهران، مبتنی بر ماده (۲۲) قانون پیش‌فروش ساختمان و بند «د» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی آن، قبل از صدور پروانه ساختمانی، امضای تأییدیه مهندس ناظر مبنی بر تطابق مشخصات ساختمان با مندرجات درخواست مالک را مطالبه می‌کند. این مطالبه‌گری هر چند مبتنی بر اهداف قانون پیش‌فروش ساختمان است، اما اساساً مغایر با قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ و حیطة مسئولیتی ناظران است. این مهم در حالی است که تا امضای ناظر منعقد نشود صدور پروانه و جریان مالی بین مالک، نظام مهندسی، شهرداری و مهندس ناظر صورت نمی‌پذیرد. چالش دو سند مذکور، به گونه‌ای است که اداره کل راه و شهرسازی استان تهران در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ نامه‌ای صادر کرده و طی آن ناظران را به امضای اسناد مورد مطالبه جهت صدور پروانه کرده است. با توجه به اعتراض‌های متعدد مهندسین ناظر، مدیر کل معماری و ساختمان معاونت معماری و شهرسازی شهرداری تهران در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹ ارائه امضای ناظران قبل از صدور جواز را غیرمجاز دانسته‌اند. در واقع شهرداری‌ها از صدور شناسنامه فنی ساختمان خودداری می‌کنند که این موضوع مانع صدور پیش‌سند در دفاتر اسناد رسمی شده است.

براساس این قانون، در ماده (۲۱)، موضوع «لزوم اخذ مجوز برای تبلیغات پیش‌فروش از وزارت راه و شهرسازی» مطرح شده، اما سازوکار مناسب در وزارت راه و شهرسازی دیده نشده است و بسیاری از افراد پیش‌فروش‌کننده همچنان بدون داشتن مجوز از وزارت راه و شهرسازی، در حال انجام تبلیغ در روزنامه‌ها و رسانه‌ها برای جذب منابع مالی مردمی هستند. این در حالی است که ضرورتی وجود ندارد که پیش‌فروشنده‌ای که صاحب زمین بوده و جواز ساخت را از شهرداری دریافت کرده است و در قالب مکانیسم قانونی در حال پیش‌فروش است، مبادرت به اخذ مجوز جدید برای تبلیغات کند و تأکید قانونگذار باید بر استفاده از قانون باشد.

از ایرادهایی که انبوه‌سازان به این قانون وارد می‌دانند، وجود محدودیت‌هایی است که برای پیش‌فروشنده در نظر گرفته شده است. برای حل این مسئله یک نظام اعتبارسنجی دقیق در پیش از عقد

نارسایی‌های قوانین پیشین جبران شود. تحلیل قوانین پیشین نشان می‌دهد کارایی قانون مورد غفلت قرار گرفته است. با توجه به مقدمه و رویکردهای عنوان شده درباره طرح حاضر، جدول زیر مروری کلی بر چالش‌ها، مسائل و اصلاحات پیشنهادی نسبت به آن را نشان می‌دهد که بناسط طرح پیشنهادی تکمله‌ای بر این قوانین بوده و در راستای رفع نقایص آنها عمل کند.

قرارداد به جهت سنجش و کاهش ریسک پیش‌فروشنده و پیش‌خریدار به همراه نظام تسویه اقساط همچون آنچه برای صدور چک طراحی و اجرایی شده ضروری است. در کنار این مسئله تعریف یک نهاد واسط برای ارائه ضمانت‌نامه‌های لازم با ترکیب بیمه به طرفین قرارداد می‌تواند ریسک‌های آتی این بخش را به حداقل رسانده و محدود کند. در طرح اصلاحی ارائه شده تلاش بر این بوده است تا احداث مکان

جدول جمع‌بندی چالش‌ها و مسائل قانون پیش‌فروش ساختمان (۱۳۸۹) و مواد اصلاحی و پیشنهادی

ردیف	چالش‌ها و مسائل	شماره مواد قانون	اصلاحات پیشنهادی
۱	تعریف پیش‌فروش و اشخاص صالح برای پیش‌فروش	ماده (۱) و (۲)	در قانون تأکید شد که قرار دادهای حوزه پیش‌فروش ساختمان صرفاً باید از مدل مشخص و یکسانی پیروی کنند.
۲	تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی (نظام تعدیل)	ماده (۲۶)	نظام تعدیل در قرار دادهای پیش‌فروش به منظور پیشگیری از اختلافات طراحی شود.
۳	لزوم ارائه شناسنامه فنی به هنگام ثبت قرارداد «شناسنامه فنی مستقل واحد ساختمانی»	اصلاح ماده (۲، ۴، ۲)	حذف الزام شناسنامه فنی با هدف تسهیل قانون و خارج کردن مسیر قانون از بن‌بست انجام شود.
۴	تکلیف اعتبار قانونی قراردادهایی که در انطباق با مواد (۲) و (۴) نیستند، اما موضوع آنها پیش‌فروش ساختمان است	ماده (۳ و ۳)	عبارت «معامله‌ای که وقوع آن توسط سند رسمی اجرا شود بر سایر معاملات معارض مقدم است» اضافه شود و در ماده (۲۳)، پیش‌فروش بدون تنظیم سند رسمی حتی در فرض عدم قرارداد مکتوب، جرم‌انگاری شود.
۵	مسئله مالکیت تدریجی مندرج در مواد (۱۳) و (۱۴) به نفع خریدار و چگونگی احراز و سندیت بخشیدن قانونی به آن	ماده (۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۴)	به منظور کاهش ریسک پیش‌خریدار با حفظ انعطاف‌پذیری قانونی، شرایطی نزدیک به عرف در نظر گرفته شده و با شفافیت بیشتری در مواد (۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۴) موارد لازم اشاره شود؛ از جمله اینکه به مالکیت پیش‌خریدار نسبت به زمین پروژه نیز تصریح شود.
۶	عدم تعیین دریافت خسارت تأخیر برای خریدار در تحویل و استنکاف ادای تعهدات فروشنده	ماده (۶ و ۱۳)	جهت کاهش ریسک تغییرات ناشی از موانع اجرایی ساخت و ساز، میزان خسارت و وجه التزام مندرج در قانون تعدیل و اصلاح شود تا ضمن حفظ حقوق پیش‌خریدار انعطاف لازم برای پیش‌فروشنده نیز در نظر گرفته شود.
۷	عدم تعیین وضعیت تأخیر خریدار در صورت استنکاف وی از ادای تعهدات	ماده (۱۶)	به منظور امکان دسترسی به افراد برای ابلاغ اخطاریه ثبت‌نام در سامانه ثنا الزامی شود تا در صورت عدم عمل به تعهدات پیش‌خریدار پیش‌فروشنده با سهولت بیشتری نسبت به فسخ قرارداد اقدام نماید.
۸	نقش نظام‌مهندسی و گزارش مهندس ناظر	ماده (۱۲، ۱۳ و ۲۰)	به منظور ایجاد فرصت برای کارشناسان رسمی در زمانی که مهندس ناظر تمایل به مشارکت در فرایند پیش‌فروش و ثبت گزارش‌ها در سامانه پیش‌فروش ندارد و همچنین پیش‌بینی حق الزحمه مهندسین ناظر برای مشارکت در فرایند پیش‌فروش و کاهش زمان رسیدگی به درخواست بررسی وضعیت پروژه اصلاحاتی در این مواد اعمال شود.
۹	پرداخت خسارت طرفین نسبت به هم به علل مختلف	ماده (۹)	حذف بیمه مسئولیت در این ماده در نظر گرفته شود تا پیش‌فروشنده رغبت بیشتری نسبت به استفاده از قانون داشته باشد.

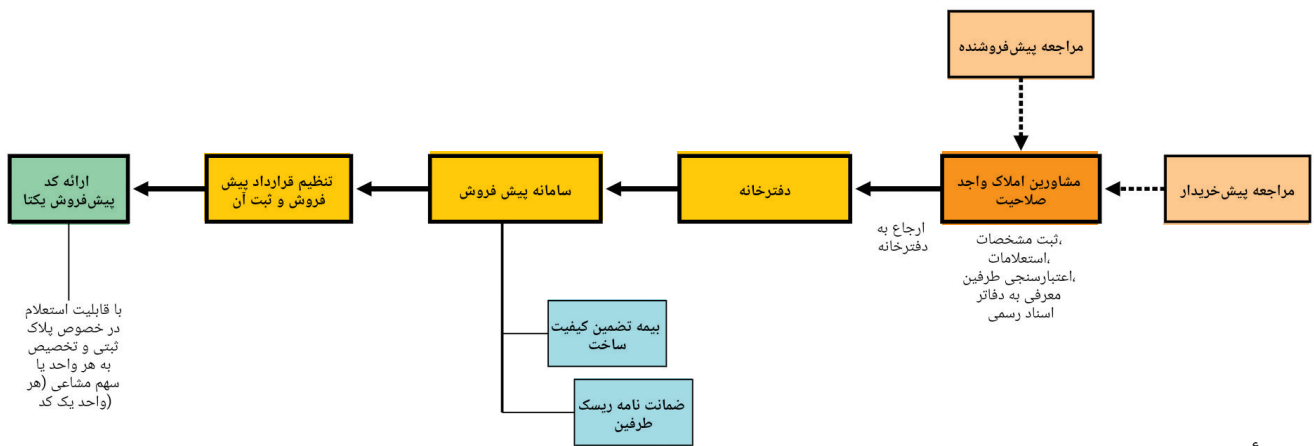


ردیف	چالش‌ها و مسائل	شماره مواد قانون	اصلاحات پیشنهادی
۱۰	اجرا نشدن قانون توسط دولت در طرح‌های مختلف مسکن مهر، اقدام ملی مسکن، نهضت ملی مسکن	ماده (۲۱)	بهمنظور فراگیری و تکلیف قانونی برای طرح‌های دولتی که مدلی از پیش‌فروش هستند این موارد نیز باید مشمول قانون پیش‌فروش قرار گیرند.
۱۱	درخواست مجوز تبلیغات	حذف ماده (۲۱) قانون	اخذ مجوز دوباره برای تبلیغات رویه نادرستی بوده و فردی که بر اساس قانون پیش‌فروش اقدام به پیش‌فروش واحد می‌کند تحت حمایت این قانون است و پیش‌نیازهای لازم را باید رعایت کرده باشد تا بتواند وارد این فرایند شود.
۱۲	پیش‌بینی دآوری اجباری در قرارداد	اصلاح در ماده (۸) و حذف ماده (۲۰) قانون	با حذف ماده (۲۰) رفع می‌شود.
۱۳	تعریف کد پیش‌فروش یکتا به جهت جلوگیری از فروش به افراد مختلف	لزوم درج ماده الحاقی	با مشخص کردن محل تأمین منابع مربوطه، سامانه پیش‌فروش در قانون پیش‌بینی شود تا طی شدن تمام مراحل پیش‌فروش و اخذ استعلامات در این سامانه و صدور کد شناسه یکتا زمینه هر گونه تخلف و کلاهبرداری رفع گردد.
۱۴	ریسک نکول طرفین	لزوم درج ماده الحاقی	بهمنظور افزایش اعتماد پیش‌فروشنده و پیش‌خریدار سامانه اعتبارسنجی تعریف شود که دو طرف معامله توان مشارکت داشته باشند. همچنین به جهت افزایش اعتماد پیش‌فروشنده در خصوص پرداخت به موقع اقساط، مکانیسم برداشت مستقیم از همه حساب‌ها پیش‌بینی شود. بهمنظور کاهش ریسک طرفین در برابر نکول بعد از اعتبارسنجی جامع، ضمانت‌نامه ریسک اختیاری برای دو طرف معامله قابل تدارک است.
۱۵	کیفیت ساخت ساختمان	لزوم درج ماده الحاقی	با هدف افزایش کیفیت ساخت، بیمه تضمین کیفیت ساخت به صورت بلندمدت مورد تأکید بوده و ارتقای سطح پوشش و مسئولیت‌پذیری آن باید در قالب یک ماده الحاقی مورد توجه قرار گیرد.

مأخذ: یافته‌های نگارنده.

- حال با توجه به آنچه گفته شد جهت اصلاح قانون و تهیه پیش‌نویس، اهدافی را در بازنگری قانون به شرح زیر می‌توان متصور بود:
۱. کاهش جرایم حوزه پیش‌فروش،
  ۲. کاربردی‌سازی قانون و فراگیری آن در نزد بازیگران پیش‌فروش مسکن،
  ۳. افزایش کارایی بازار مسکن و توسعه بازار،
  ۴. فراهم آوردن امکان مشارکت اقشار متوسط جامعه و افزایش امید به خانه‌دار شدن،
  ۵. استفاده از مدل‌های مختلف مشارکت و تأمین مالی در تلفیق با مدل پیش‌فروش،
  ۶. افزایش ساخت‌وساز و رشد تولید در بخش مسکن،
  ۷. افزایش کیفیت ساخت،
  ۸. ارائه تضامین لازم برای فروشنده و خریدار برای تسهیل امور و افزایش اعتماد.

### شکل ۳. «مدل پیش‌فروش» جدید در مدل اصلاحیه پیشنهادی قانون پیش‌فروش ساختمان



مأخذ: یافته‌های نگارنده.

ساختمان قابلیت‌های مختلفی دارد، از جمله اخذ استعلامات با سطح دسترسی‌های مختلف برای مراجع و دستگاه‌های درگیر در فرایند پیش‌فروش امکان دارد.

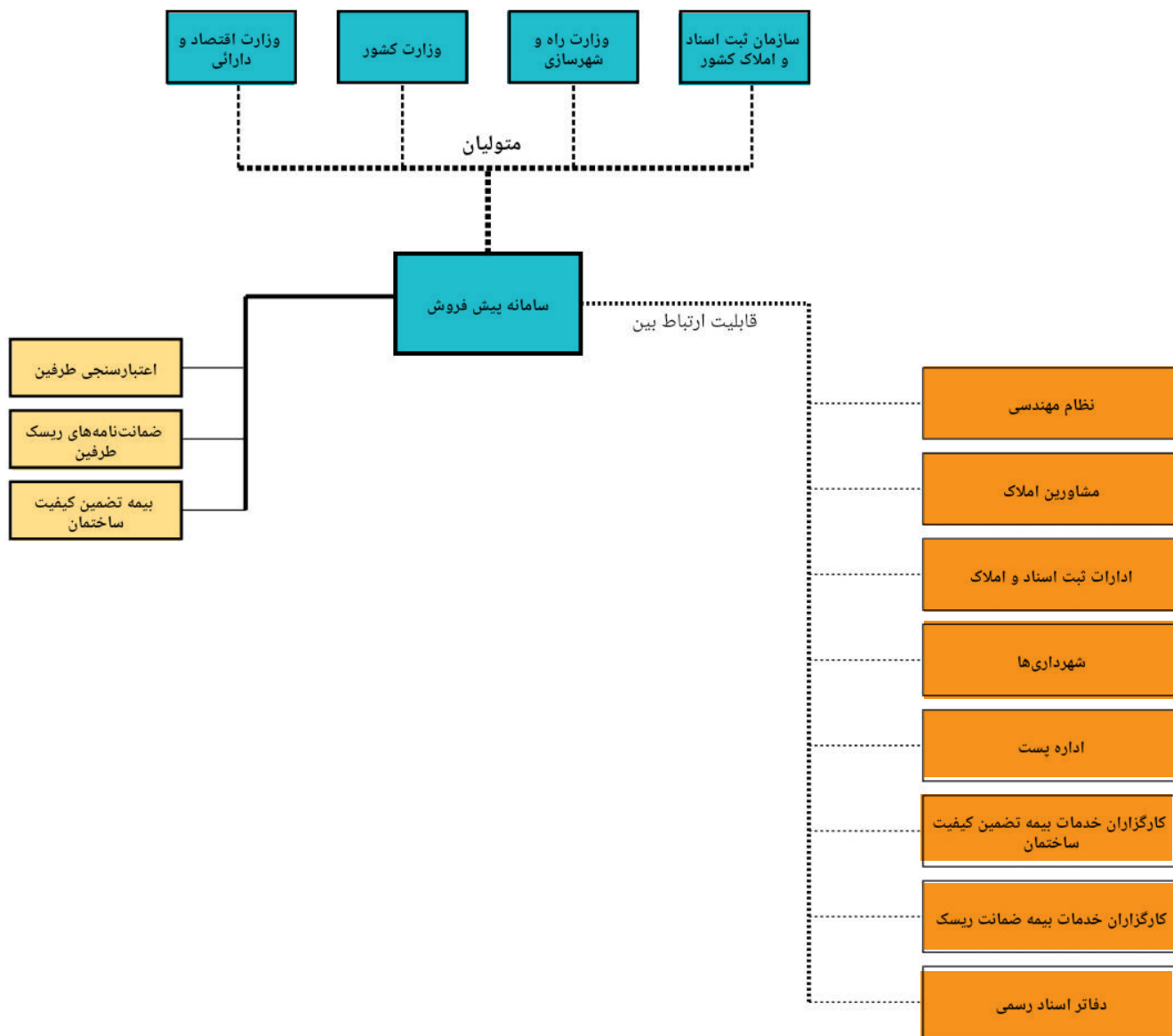
در این سامانه امکان استعلام بیمه تضمین کیفیت ساخت و اخذ ضمانت‌نامه‌های ریسک برای طرفین معامله فراهم است و در نهایت بعد از تنظیم قرارداد پیش‌فروش و ثبت آن در سامانه یک کد پیش‌فروش یکتا برای آن واحد صادر می‌شود و دیگر امکان معامله آن واحد وجود نخواهد داشت. کد پیش‌فروش ساختمان قابلیت تخصیص به هر واحد یا سهم مشاعی را دارد.

همچنین این سامانه امکان استعلام در خصوص وضعیت پلاک ثبتی را به شهروندان برای اطلاع از پیش‌فروش شدن واحدها را می‌دهد که این مسئله نیز باعث پیشگیری از هرگونه کلاهبرداری و فروش مال غیر می‌شود. در واقع این سامانه در راستای شفافیت فرایند پیش‌فروش نقش مهمی خواهد داشت.

در مدل پیشنهادی ضمن حفظ ساختار قانون فعلی به اصلاح موادی از آن و افزودن مواد تکمیلی جدید پرداخته می‌شود. این مدل ضمن استفاده از تجربیات مدل عرفی، سعی بر آن دارد با استفاده از تجربیات بخش‌ها و حوزه‌های دیگر در ایجاد تضمین برای عمل به تعهدات و پیگیری آن در اعتمادسازی طرفین نقش مؤثر ایفا کرده و امکان هرگونه کلاهبرداری را با یک مکانیسم شفاف، فراگیر و برخط به حداقل ممکن برساند.

بر اساس این مدل، طی فرآیند پیش‌فروش، فرد خریدار و پیش‌فروشنده ضمن مراجعه به مشاوران املاک جهت شناسایی واحد مدنظر برای خرید و عرضه واحد در دست ساخت خود، در صورت تفاهم مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت می‌شود. در این بخش ابتدا طرفین معامله مورد اعتبارسنجی الکترونیکی در سامانه فرعی که به سامانه پیش‌فروش ساختمان متصل است قرار می‌گیرند و در صورتی که از اعتبار یکدیگر برای انجام معامله رضایت داشتند، مشخصات در سامانه پیش‌فروش ثبت و به دفاتر اسناد رسمی معرفی می‌شوند. سامانه پیش‌فروش

شکل ۴. «سامانه پیش فروش» در مدل طرح اصلاح قانون پیش فروش ساختمان



#### مأخذ: همان.

مشخصی دارند همچنین با یک سیستم برخط تکالیف طرفین به ایشان به صورت الکترونیکی و پیامکی ابلاغ می‌شود. دفاتر اسناد رسمی باید قرارداد را در سامانه پس از کنترل بیمه تضمین کیفیت، صدور ضمانت‌نامه‌های ریسک طرفین که صدور آن به صورت برخط در این سامانه امکان‌پذیر است، به تنظیم قرارداد و اعلام به ادارات ثبت اسناد و املاک کشور اقدام کنند. در نهایت کد پیش‌فروش یکتا برای واحد مدنظر خریدار ارائه می‌شود. تعریف لایه‌های مختلف اطلاعاتی و اشتراک‌گذاری اطلاعات به صورت خاص و براساس تکالیف و حیطه وظیفه مرتبط به صورت برخط از اهداف اصلی این سامانه است که در آیین‌نامه اجرایی این قانون در صورت تصویب باید مدنظر قرار گیرد.

قابلیت ارتباطی این سامانه به منظور معرفی افراد از سوی مشاوران املاک به دفاتر اسناد رسمی با امکان دسترسی برای اعتبارسنجی طرفین و ثبت اولیه اطلاعات طراحی می‌شود. شهرداری‌ها با ثبت برخط مشخصات و امکان ارائه وضعیت جواز ساخت صادره، با سامانه ارتباط می‌توانند اطلاعات را اشتراک‌گذاری کنند. اداره پست نیز به سبب تخصیص کدپستی مکان محور و ارائه سرویس تأییدیه کدپستی در سامانه پیش‌فروش ساختمان، به این سامانه متصل خواهد بود. به این ترتیب امکان انتقال و فروش یک ملک به خریداران مختلف قبل از انتقال قطعی سند گرفته می‌شود. نظام مهندسی و ناظران فرایند پیش‌فروش نیز برای ثبت گزارش‌های پیش‌بینی شده در قانون به سامانه دسترسی

## ۶. جمع‌بندی و پیشنهاد

سرمایه‌گذار، صندوق پروژه‌ها<sup>۱</sup> از مهم‌ترین ابزارها و روش‌های توسعه بازار مسکن و ایجاد مسیرهای متنوع برای خرید و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن است.

انتشار اوراق رهنی مسکن که به افزایش قدرت خلق پول بانک‌ها، مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی و نهادهای مالی منجر می‌شود نیز یکی از روش‌های مهم تأمین مالی مسکن است که در سایر بازارهای مالی (بازارهای سرمایه) مورد استفاده قرار می‌گیرد. با استفاده از این ابزار مالی، می‌توان حجم زیادی تأمین مالی در حوزه مسکن فراهم آورد. با این حال، نرخ‌گذاری و بلندمدت بودن تسهیلات اعطایی در بخش مسکن از جمله چالش‌ها و موانع استفاده از اوراق رهنی مسکن در کشور ایران است.<sup>۲</sup>

در همین راستا پیشنهاد می‌شود پیش‌فروش ساختمان به‌عنوان اصلی‌ترین شیوه فروش و مشارکت در ساخت مسکن در نظر گرفته شود و با توجه به آنچه که در گزارش به آن اشاره شد با استفاده از ابزارهای مختلف دیگر این مدل قاطبه نیاز بازار را پاسخ دهد. در این مدل سعی شد با توجه به چالش‌ها و موانع موجود در قانون فعلی، موادی با نگاه به توسعه بازار مسکن تدوین شود تا ضمن حل مشکلات قانون فعلی، زمینه فراگیری این قانون فراهم شود. در مدل پیشنهادی ضمن حفظ ساختار قانون فعلی به اصلاح موادی از آن و افزودن مواد تکمیلی جدید پرداخته می‌شود. این مدل ضمن استفاده از تجربیات مدل عرفی، سعی بر آن دارد با استفاده از تجربیات بخش‌ها و حوزه‌های دیگر در ایجاد تضمین برای عمل به تعهدات و پیگیری آن در اعتمادسازی طرفین نقش مؤثر ایفا کرده و امکان هرگونه کلاهبرداری را با یک مکانیسم شفاف، فراگیر و برخط به حداقل ممکن برساند. براساس این مدل، در فرایند پیش‌فروش، فرد خریدار و پیش‌فروشنده ضمن مراجعه به مشاوران املاک برای شناسایی واحد مدنظر خود برای خرید و عرضه واحد در دست ساخت خود، در صورت تفاهم مشخصات در سامانه پیش‌فروش ثبت می‌شود. در این بخش ابتدا طرفین معامله مورد اعتبارسنجی الکترونیکی با سامانه فرعی که به سامانه پیش‌فروش ساختمان متصل است قرار می‌گیرند و در صورتی که از اعتبار یکدیگر برای انجام معامله رضایت داشتند، مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت و به دفاتر اسناد رسمی معرفی می‌شوند. سامانه پیش‌فروش ساختمان قابلیت‌های مختلفی دارد و امکان اخذ استعلامات با سطح دسترسی‌های مختلف برای مراجع و دستگاه‌های درگیر در فرایند پیش‌فروش است.

قابلیت ارتباطی این سامانه به‌منظور معرفی افراد از سوی مشاوران املاک به دفاتر اسناد رسمی با امکان دسترسی برای اعتبارسنجی طرفین و ثبت اولیه اطلاعات طراحی می‌شود. شهرداری‌ها با ثبت برخط مشخصات و

بخش مسکن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور و محرک حرکت بخش‌های مختلف صنعت است. از طرف دیگر تأمین مالی مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای انسان نیز واجد ارزش است و اتفاقاً ابزار پیش‌فروش به‌عنوان یکی از روش‌های تأمین مالی که سابقه طولانی در بخش مسکن داشته، همواره راهی مناسب برای خانه‌دار شدن شهروندان و تأمین نقدینگی برای سازندگان بوده است. موارد مذکور در ابتدای گزارش بیانگر عدم شفافیت و ناکارایی مندرجات قانون پیش‌فروش ساختمان در سطح حرفه و اجراست و لزوم اصلاح آن و دقت نظر به مفاد آن را بیان می‌دارد. البته بخشی از ایرادهای قانون پیش‌فروش ساختمان در طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول مرتفع می‌شود که هم‌اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی است.

در قانون پیش‌فروش ساختمان جنبه‌ها و جایگاه پیش‌فروش به‌عنوان ابزاری برای توسعه بازار مسکن دیده نشده و ایرادها و خلأهایی در آن وجود دارد که سبب شده قانون فوق به‌طور مطلوب و گسترده اجرایی نشود. در جمع‌بندی مسائل و مشکلات قانون فعلی پیش‌فروش ساختمان می‌توان به مواردی همچون؛ تعریف پیش‌فروش و اشخاص صالح برای پیش‌فروش، تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی (نظام تعدیل)، لزوم ارائه شناسنامه فنی به‌هنگام ثبت قرارداد، تکلیف اعتبار قانونی قراردادهایی که در انطباق با مواد (۲) و (۴) نیستند اما موضوع آنها پیش‌فروش ساختمان است، مسئله مالکیت تدریجی مندرج در مواد (۱۳) و (۱۴) به نفع خریدار و چگونگی احراز و سندیت بخشیدن قانونی به آن، عدم تعادل در تعیین میزان خسارت تأخیر برای خریدار در تحویل و استنکاف ادای تعهدات فروشنده، نقش نظام‌مهندسی و گزارش مهندس ناظر، پرداخت خسارت طرفین نسبت به هم به علل مختلف، اجرا نشدن قانون از سوی دولت در طرح‌های مختلف مسکن مهر و اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن، درخواست مجوز تبلیغات، ارجاع اجباری اختلاف‌ها به داوری، ناظر و کارشناس دادگستری، تعریف کد پیش‌فروش یکتا برای جلوگیری از فروش به افراد مختلف، ریسک نکول طرفین، کیفیت ساخت ساختمان اشاره داشت.

با تغییر نگاه نسبت به این قانون با انجام اصلاحاتی می‌توان این ابزار را در ترکیب با دیگر ابزارهای تأمین مالی، برای تسهیل شرایط خانه‌دار شدن شهروندان و برای سرمایه‌گذاری در این بخش و بسط و رشد این بازار کمک کرد که در رشد اقتصادی کشور و اشتغال نیز بسیار تأثیرگذار است. اوراق مشارکت، اوراق اجاره و سفارش ساخت، استفاده از لیزینگ برای فروش واحدها، تهاتر و مشارکت با اشخاص حقوقی و حقیقی

۱. نهادی مالی است که با اخذ مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار تأسیس می‌شود. این نهاد نقدینگی را از مردم جمع‌آوری می‌کند، آن را به سرمایه‌گذاری در ساخت پروژه ساختمانی مشخصی تخصیص می‌دهد، واحدهای ساختمانی آن را به فروش می‌رساند و سود حاصل از ساخت را به مردم بازمی‌گرداند. یکی از مشکلات این روش این است که در زمان نقل و انتقال واحدها از مدیر صندوق، مالیات اخذ می‌شود که برای هموار کردن تولید مسکن و ایجاد جذابیت، می‌تواند بازنگری شود.

۲. مرکز پژوهش‌ها بررسی کار کردها و چالش‌های اوراق رهنی مسکن و همچنین راهکارهای سیاستی را در گزارشی مجزا ارائه خواهد داد.



اطلاعاتی و اشتراک‌گذاری اطلاعات به صورت خاص و براساس تکالیف و حیطة وظیفه مرتبط به صورت برخط از اهداف اصلی این سامانه است که در آیین‌نامه اجرایی این قانون در صورت تصویب باید مدنظر قرار گیرد. در این سامانه امکان استعلام بیمه تضمین کیفیت ساخت و اخذ ضمانت‌نامه‌های ریسک برای طرفین معامله فراهم است و در نهایت بعد از تنظیم قرارداد پیش‌فروش و ثبت آن در سامانه یک کد پیش‌فروش یکتا برای آن واحد صادر می‌شود و دیگر امکان معامله آن واحد وجود نخواهد داشت. کد پیش‌فروش ساختمان قابلیت تخصیص به هر واحد یا سهم مشاعی را دارد.

همچنین این سامانه به شهروندان امکان می‌دهد که وضعیت پلاک ثبتی را در خصوص پیش‌فروش شدن واحدها استعلام کنند که این مسئله باعث پیشگیری از هرگونه کلاهبرداری و فروش مال غیر می‌شود. در واقع این سامانه در راستای شفافیت فرایند پیش‌فروش نقش مهمی خواهد داشت.

امکان ارائه وضعیت جواز ساخت صادره، امکان اشتراک‌گذاری اطلاعات، با سامانه ارتباط خواهند داشت. اداره پست نیز به سبب تخصیص کدپستی مکان محور و ارائه سرویس تأییدیه کدپستی در سامانه پیش‌فروش ساختمان، به این سامانه متصل خواهد بود. به این ترتیب امکان انتقال و فروش یک ملک به خریداران مختلف قبل از انتقال قطعی سند گرفته می‌شود.

نظام مهندسی و ناظران فرایند پیش‌فروش به جهت ثبت گزارش‌های پیش‌بینی شده در قانون به سامانه دسترسی مشخصی دارند همچنین با یک سیستم برخط تکالیف طرفین به صورت الکترونیکی و پیامکی ابلاغ می‌شود. دفاتر اسناد رسمی باید قرارداد را در سامانه پس از کنترل بیمه تضمین کیفیت، صدور ضمانت‌نامه‌های ریسک طرفین که صدور آن به صورت برخط در این سامانه امکان‌پذیر است، به تنظیم قرارداد و اعلام به ادارات ثبت اسناد و املاک کشور اقدام کنند. در نهایت کد پیش‌فروش یکتا برای واحد مدنظر خریدار ارائه می‌شود. تعریف لایه‌های مختلف

## منابع و مآخذ

۱. گزارش مختصر بررسی طرح پیش‌فروش ساختمان، پژوهشگاه قوه قضائیه.
۲. قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۹۳/۰۳/۰۷.
۴. طرح پیش‌فروش ساختمان (مصوب کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی).
۵. طرح پیش‌فروش ساختمان ثبت ۱۵۲، ۱۳۹۹/۵/۲۶.
۶. شرح مذاکرات جلسه بررسی اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان، مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، مورخ ۱۴۰۲/۳/۱.





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)