نشریه مکتب احیاء، ٤ (١٠)، ٨-١٩/ بهار ١٤٠٥
10.22034/4.10.2

مقالهٔ پژوهشی

خوانش نو از بحران مسکن در جمهوری اسلامی ایران

سیدامیر منصوری*
گروه معماری منظر، دانشکدهٔ معماری، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ایران

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۰۱
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۱/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۲۸
تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱

واژگان کلیدی
مسکن، برنامه‌ریزی مسکن، طرح جامع مسکن، طرح جامع، بحران مسکن

چکیده

مسکن نه یک نیاز مادی صرف، که مایهٔ تشکیل خانواده و اسباب رشد اجتماعی انسان است. قانون اساسی ایران در اصل ۳۱، همهٔ ملت را صاحب حق مسکن شناخته و دولت را به تأمین آن موظف کرده است. در حالی که مرور نتایج دولت در انجام وظیفهٔ قانونی خود برای خانه‌دارشدن هموطنان از شکست آن حکایت می‌کند. نسبت مالکیت مسکن در سال ۱۴۰۴ در کل کشور در حدود ۶۶/۳ درصد و در تهران در حدود ۶۶ درصد بوده است. سهم هزینهٔ مسکن در سبد خانوار تهرانی بیش از ۵۰ درصد و میانگین کشوری ۴۳/۷ درصد است حدود نیمی از ساکنان شهرها و روستاها به دلیل ناپایداری خانه‌های خود و توقف نوسازی در برابر زلزله با خطر مرگ روبرو هستند. با بررسی نسبت خانوارهای مستاجر و مالک از کل خانوارها، این‌گونه دریافت می‌شود که تعداد متقاضیان مسکن(مستاجران) از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵علیرغم داشتن یک روند سینوسی ، تقریبا برابر مانده است. دو طرح جامع مسکن، ده‌ها برنامهٔ توسعهٔ ملی و شهری به مسئلهٔ مسکن پرداخته‌اند که نتیجهٔ آن وضعیت امروز است. مسئلهٔ مسکن در ایران، به دلیل اهمیت آن در فرایند توسعه و شکست‌های پی‌درپی، باید با ساختارشکنی در تبیین مسئله و شیوه‌های مواجهه با آن بازخوانی شود.

برنامه‌های توسعه و طرح‌های جامع مسکن در تعریف مسئلهٔ مسکن و مؤلفه‌های مؤثر آن خطاهای بزرگ علمی صورت داده و راه‌حل‌های مسئله در همه حال به مدیریت زمین یا سرمایهٔ ساخت تقلیل یافته است. گریز از تصریح هدف روش غیرعلمی و تک‌بعدی در شناخت مسئله و کارشناسان ثابت تهیه‌کنندهٔ برنامه سه ویژگی برنامه‌های مدیریت مسکن کشور بود که ناموفق ماند. ۱۲ سرفصل مغفول در نظام برنامه‌ریزی مسکن ایران را می‌توان به شرح ذیل مورد توجه قرار داد تا در برنامه‌های آتی مبنای اصلاح رویکرد برنامه قرار گیرند: ۱. برنامهٔ آمایش سرزمین، ۲. برنامهٔ توسعهٔ شهری (طرح جامع)، ۳. الگوی واحد مسکونی، ۴. الگوی مجتمع مسکونی، ۵. نظام شهری مسکن، ۶. تولید صنعتی ساختمان، ۷. درآمد دولت و قیمت مسکن، ۸. تولید صنعتی مصالح، ۹. تشتت آمار و پایگاه داده‌ها، ۱۰. نسبت با برنامه‌های بالادست و مرتبط، ۱۱. خانه‌های خالی، خانه‌های دوم و خانه‌های سرمایه‌ای، ۱۲. ظرفیت‌های بافت فرسوده.

* نویسندهٔ مسئول: ۰۹۱۲۳۳۴۲۹۸۶, amansoor@ut.ac.ir

This is an open access article disributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

مقدمه

مسکن نه یک نیاز مادی صرف، که مایهٔ تشکیل خانواده و اسباب رشد اجتماعی انسان است. پدیده‌ای که به تبعیت از رشد روحانی انسان، از سرپناه که پاسخی اولیه به نیاز مادی انسان بود، به خانه که مولود و مولد شخصیت اجتماعی انسان است، تبدیل شد. خانه‌داشتن در قانون مدنی حقی در کنار سایر حقوق مدنی از جنس شغل و آزادی است و دارایی محسوب نمی‌شود (قانون مدنی، ۱۳۰۷). قانون اساسی ایران در اصل ۳۱، همه ملت را صاحب حق مسکن شناخته و دولت را به تأمین آن موظف کرده است[۱] (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

مرور برنامه‌های دولت در انجام وظیفه قانونی خود در ایجاد شرایط لازم برای خانه‌دارشدن هموطنان از شکست آنها حکایت می‌کند. علاوه بر دو طرح جامع مسکن (۱۳۸۳و ۱۳۹۳) در برنامه‌های پایین دستی از جمله طرح‌های توسعهٔ شهری و روستایی نیز تلاش‌هایی برای حل مشکل مسکن به عمل آمده است. علاوه‌بر اقدامات مستقیم این‌قبیل برنامه‌های بخشی در حوزهٔ مسکن، تبعات سیاست‌گذاری و رویکردهای آن‌ها در تولید و عرضهٔ مسکن اثرات غیرقابل انکار دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد میان طرح‌های مرتبط و بخشی دستگاه‌های دیگر، در مواردی که سیاست‌های آن‌ها بحران مسکن را به طور غیرمستقیم از خود متأثر می‌کند با طرح جامع مسکن دولت ارتباط معنی‌داری برقرار نشده است.

ارزیابی طرح‌های توسعهٔ شهری با محوریت طرح جامع نشان می‌دهد که سیاست حاکم بر آن‌ها در بخش مسکن، بی‌ارتباط با چرخهٔ اقتصادی بازار و اثرات آن بر تولید و قیمت مسکن بوده و برنامه‌ها غالباً عرضهٔ مستقیم مسکن را نشانه گرفته و با سیاست‌های انقباضی (مبتنی‌بر استنادات تعریف‌نشده و مبهم از جمله محدودیت منابع آبی، جمعیت پایه[۲]، تراکم استاندارد و ظرفیت زیست‌محیطی) مانع جدی در توسعه مسکن ایجاد کرده‌اند[۳].

شرح بالا از وجود بحران در ایران حکایت می‌کند. بحرانی که برای خانوارهای با درآمد ثابت و بدون سرمایه یا پشتیبان، هر روز دشوارتر شده و زندگی آن‌ها را با مخاطرات بیشتری مواجه می‌کند. جامعهٔ بزرگ شهری و حتی روستایی در ایران تبعات این بحران را عمیقاً لمس کرده است. آیا آثار مستقیم بحران مسکن برای طبقهٔ متوسط و ضعیف کشور و همچنین آثار فزاینده تبعی آن در رکود اقتصادی و تورم ناشی از آن در سال‌های آینده همچنان قابل تحمل خواهد ماند؟

مسئله چیست؟

آمار رسمی شاخص دسترسی یا طول دورهٔ انتظار مسکن از سال ۱۳۹۵ به روز نشده است اما با توجه به حداقل حقوق مصوب وزارت کار (۱۴۰۴) و قیمت میانگین مسکن در شهر تهران با احتساب کل مبلغ حداقل مزد به‌عنوان پس‌انداز ماهیانه خانوار، این دوره ۴۷ سال و با احتساب یک‌سوم آن (روش مرسوم) ۱۴۲ سال است (دورهٔ انتظار برای خانه‌دارشدن...، ۱۴۰۴؛ دورهٔ انتظار خرید مسکن...، ۱۴۰۳).

رئیس کمیسیون عمران مجلس کمبود چهار میلیون (کمبود ۴ میلیون مسکن...، ۱۳۹۷) و دولت چهاردهم بر کمبود هشت میلیون مسکن (بررسی دلایل کمبود تولید مسکن در مجلس...، ۱۴۰۳) در کشور تأکید کرده‌اند. بیش از نیمی از ساکنان تهران مستأجر هستند (بیش از نیمی از جمعیت کشور...، ۱۴۰۲). سهم هزینه‌های مسکن از سبد خانوار تهرانی بیش از ۵۰ درصد (افزایش سقف وام ودیعه...، ۱۴۰۵) و میانگین کشوری ۴۳٫۷ درصد است (سهم چشمگیر مسکن...، ۱۴۰۵) (مرکز آمار، ۱۴۰۴) برابر آخرین آمار، نسبت مالکیت مسکن در سال ۱۴۰۴ کل کشور در حدود ۶۶/۳ درصد (استقبال مردم از طرح مسکن...، ۱۴۰۴) و در تهران در حدود ۶۶ درصد بوده است (شکاف بزرگ مسکن...، ۱۴۰۵). قریب ۷۰ درصد جمعیت کشور در ۱۱ شهر بزرگ سکونت دارند (جمعیت شهرنشین دنیا...، ۱۳۹۵). در این شهرها، بخش بزرگی از خانه‌ها فاقد مقاومت در برابر زلزله هستند. از ۲۷۰ کیلومتر مربع سطح مسکونی تهران، ۱۴۵ کیلومترمربع را سازه‌های ناپایدار تشکیل می‌دهد (مخلص، ۱۴۰۴). در شهرهای دیگر این نسبت بیشتر است. در واقع بیش از نیمی از ساکنان شهرها و روستاها به دلیل ناپایداری خانه‌های خود در برابر زلزله با خطر مرگ روبرو هستند.

عمر مفید ساختمان در تهران که کیفیت بالاتری از متوسط کشور دارد، کمتر از ۳۰ سال است (سوداگری؛ سوهان عمر مفید...، ۱۳۹۶). شرایط ضعیف ساخت و تورم لجام گسیخته چند دههٔ اخیر، به‌سرعت ساختمان‌های موجود را به کلنگی و هدف نوسازی تبدیل می‌کند. جمعیت جوان و خانواده‌های جدید علاوه بر مستأجرینی که پس از یک یا چند دهه اجاره‌نشینی قصد خانه‌دارشدن دارند به متقاضیان مسکن اضافه می‌شوند. شرایط خاص اقتصادی کشور بواسطه تحریم‌ها و نبود شغل، جوانان زیادی علی‌الخصوص در طبقات تحصیل‌کرده را به شرایط تجرد قطعی سوق‌داده است. شرایط اجتماعی و نرخ رشدیابنده طلاق نیز تقاضاهای جدیدی به عنوان خانواده تک‌نفره را به بازار مسکن اضافه می‌کند. تجمیع تقاضاهای فزاینده در کشوری که جمعیت آن در چهاردههٔ گذشته بیش از سه برابر رشد داشته، عاملی است که مسکن را در ایران به یک بحران بدل کرده است.

علی‌رغم این حد از اهمیت، تأمین مسکن در پنجمین دهه از تأسیس جمهوری اسلامی، به‌مراتب دشوارتر از قبل گشته و شعارها و مقررات متعدد عدالت‌خواهانه نتوانسته بازار مسکن ایران، علی‌الخصوص در شهرهای بزرگ را متناسب با توان و نیاز شهروندان تنظیم کند. امروزه قریب نیمی از خانواده‌ها فاقد مسکن ملکی هستند (۴۳درصد خانوارهای شهری فاقد...، ۱۴۰۰) و در خصوص آمار متقاضیان مسکن، تنها سند مورد اتکا برنامه ۵ ساله هفتم است که حدود ۷/۵ میلیون تقاضای مسکن در نظر گرفته است (برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۳). اینها کسانی هستند که به‌واسطهٔ گرانی و تورم افزون‌تر مسکن نسبت به درآمد، سال به سال به اخراج از شهر و زندگی در پیرامون تهدید می‌شوند. خانواده‌های جوان نیز بی‌حمایت خانواده به هیچ روی قادر با تأمین مسکن در شأن خود نیستند.

بحران امروز مسکن موجب شده که مطالبهٔ کیفیت و ظرفیت‌های تربیتی آن در ساخت خانواده و اجتماع در برابر تأمین سرپناه حداقلی

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2]
بهار ۱۴۰۵

به فراموشی سپرده شود. در حالی‌که شکاف فزاینده عرضه-تقاضا، اقتصاد مسکن را هر روز به بحران بیشتر می‌کشاند و بر ناترازی‌های اقتصادی می‌افزاید، مدیران همچنان از توان چرخهٔ تولید مسکن در نجات اقتصاد کشور غافلند و چارهٔ مسکن را نه در پیوند با سایر سیاست‌های اقتصادی، که در برنامه‌های اختصاصی آن دنبال می‌کنند. شرایط غریبی است؛ در حالی‌که علم و تجربه بر ضرورت راه‌اندازی کامل چرخهٔ تولید مسکن تاکید می‌کند، و نقش آن در رونق اقتصاد و کاهش معضلات اقتصادی و اجتماعی واضح است، اما این سیاست محقق نمی‌شود. چرا؟ شاید بدان دلیل که مسکن مسئله‌ای سهل و ممتنع است؛ کالایی که همه کاربر آن هستند و شناخت ملموس از مسئله همگانی است. همین آشنایی موجب می‌شود تا مسئله ساده تلقی شود و ابعاد تاریک آن مغفول بماند. ساده‌انگاری مسئله به راه‌حل‌های ساده می‌انجامد که در مواجهه با پیچیدگی واقعیت، تحقق‌ناپذیر می‌ماند.

دو طرح جامع مسکن و دهه‌ها برنامهٔ توسعهٔ ملی و طرح‌های جامع شهری به مسئلهٔ مسکن پرداخته‌اند که نتیجهٔ آن وضعیت امروز است. به نظر می‌رسد مسئله مسکن در ایران، به دلیل اهمیت آن در فرایند توسعه و شکست‌های پی‌درپی، باید با ساختارشکنی در تبیین مسئله و شیوه‌های مواجهه با آن بازخوانی شود. این مقاله چنین رویکردی را در نظر دارد.

راه‌حل‌های انقلابی

فارغ از برنامه‌های توسعه پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، از سال ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۳ جمعاً هفت برنامهٔ توسعه در دوران جمهوری اسلامی تصویب شده که بخش‌هایی از آنها به مسئلهٔ مسکن پرداخته است. پیش از سال ۶۸ و در فاصلهٔ پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ تا اولین برنامهٔ توسعه جمهوری اسلامی (برنامهٔ توسعه یکم، ۱۳۶۸) در غیاب برنامه مدون قابل استناد، به مدت یک دهه اقدامات متنوعی برای تولید مسکن و پاسخ به تقاضای انباشته جمعیت مهاجر به شهرهای بزرگ و تهران صورت گرفت.

طرح جامع ۴۸ تهران، محدوده‌ای برای شهر ترسیم کرده بود که با سیاست‌های اقتصادی دورهٔ پهلوی دوم و مضیقه‌های تولید کشاورزی و رشد صنایع مستقر در مرکز و شهرهای بزرگ، به پدیدهٔ مهاجرت از روستا به شهرهای بزرگ دامن می‌زد. این امر به گسترش حاشیه‌نشینی و زاغه‌نشینی در تهران انجامید. «گودنشین» و «مستضعف»، عنوانی بود که در روند شکل‌گیری انقلاب اسلامی و از مبارزه با رژیم پهلوی به ساکنان این محدوده‌ها اطلاق می‌شد. هنر و ادبیات انقلابی علی‌الخصوص سینمای روشنفکری آکنده از ارجاع به سکونت زاغه‌نشینان و حاشیه‌نشینان تهران بود (تصویر ۱).

رویارویی شهرداری وقت با خانه‌های غیرمجاز حاشیهٔ شهر و تخریب آن‌ها به یکی از مظاهر اصلی تقابل مردم با نظام پهلوی بدل شده بود. فشار اجتماعی ناشی از دوگانه «خارج محدوده-داخل محدوده» در حدی بود که رژیم پهلوی در ماه‌های آخر حکومت خود برای مهار شور انقلاب و در پاسخ به یکی از مصادیق ظلم حاکمیت،



تصویر ۱. زاغه‌نشینی در کنار میدان آزادی تهران. ۱۳۵۳. مأخذ: آرشیو پژوهشکدهٔ تاریخ معاصر. https://www.iichs.ir

محدودهٔ تهران را وسیع کرد تا همهٔ حاشیه‌نشینان «خارج محدوده»، شهروند محسوب شده و صاحب حق سکونت گردند (ماجرای خارج از محدوده و...، ۱۳۸۸). پس از پیروزی انقلاب نیز «نیک‌پی»، آخرین شهردار تهران به جرم مقابله با حاشیه‌نشینان و تخریب خانه‌ها و قتل چند نفر از ساکنان، به اعدام محکوم شد (ماجرای خارج از محدوده و...، ۱۳۸۸). تمرکز بر ارزش سیاسی مسکن در روند انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد مسکن نه بخشی از خدمات متعارف، که واجد ظرفیتی سیاسی و اجتماعی است که هر دو روی آن، اثرات مهمی در زندگی فرد و جامعه دارد. چه در نقش ایجابی و کیفیت‌بخشی به زندگی انسان که شرط لازم رشد اجتماعی است و چه در نقش سلبی که فقدان آن بحران‌ساز و مولد انقلاب است.

کمبود مسکن و بدمسکنی در مقیاس گسترده، شاخص مهم شهرنشینی پیش از انقلاب شناخته می‌شود. صرف نظر از نشانه‌های متعددی که حاکی از بحران مسکن و اثر آن در پیش‌آمدن و سرعت‌گرفتن انقلاب شد، وقایع پس از پیروزی انقلاب نیز بر اهمیت مسئلهٔ مسکن در اجتماع و به‌تبع آن در ذهن رهبران انقلابی تأکید می‌کند (تصویر ۲).

تأسیس «حساب ۱۰۰ امام» در سال ۱۳۵۷ که به «بنیاد مسکن» تبدیل شد، از نخستین اقدامات رهبر انقلاب بود که پیش از سایر نهادهای انقلابی و قبل از استقرار حکومت برآمده از نهضت شکل گرفت (افتتاح حساب ۱۰۰ امام...، ۱۴۰۵). پس از آن نهضت خانه‌دارکردن محرومان از طریق واگذاری زمین و تشکیل تعاونی‌ها


تصویر ۲. حلبی آبادهای حاشیه تهران، سال ۱۳۵۷. مأخذ: آرشیو پژوهشکده تاریخ معاصر. https://www.iichs.ir

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

نزدیک دو دهه علی‌رغم اشتغال به جنگ تحمیلی عراق، حل مسئله مسکن را به عنوان سیاست درجه اول حکومت انقلابی، در دستور کار قرارداد.

شاهد دیگر بر اولویت مدیریت مسکن و زمین در برنامه‌های دولت انقلابی در دو دهۀ اول، فتوای امام خمینی در خصوص تصرف و واگذاری زمین‌های موات بود که تحت عنوان «بند ج» قانون واگذاری زمین، موضوع مجادلات فقهی میان شورای نگهبان و رهبران انقلاب بود (قوانین و مقررات دولتی قانون واگذاری اراضی...، ۱۳۹۲). اصرار رهبری انقلاب برای شکستن قواعد فقهی رایج، ناظر بر ضرورت‌های زمانی و مکانی مسئله بود که در احکام قبلی دیده نشده بود. لذا رهبری وقت انقلاب حکم به مباح بودن تصرف و واگذاری زمین‌های موات برای خانه‌سازی و کشاورزی داد؛ زیرا ضرورت آن برای تأمین مصلحت جامعه، قطعی تلقی می‌شد؛ چیزی که قبلاً به‌عنوان متغیر مؤثر در حکم، چندان مورد توجه نبود.

نکته آن‌که دو مورد از مهمترین مجادلات دیدگاه‌های فقه سنتی در مقابل فقه مورد استناد حکومت، ولایت فقیه و مسئله زمین (و مسکن) بود. این رویارویی نتیجه اهمیت بنیادی دو مسئلۀ مذکور بود. قرائت نوین ولایت فقیه بدلیل تأثیر آن بر قدرت، بی‌شک مهمترین موضوع مجادلۀ فقها و روشنفکران در جریان پیروزی و تثبیت حکومت جدید بود. در عین‌حال طرح مسئلۀ مالکیت در ارتباط با زمین و مسکن به موازات آن حاکی از اهمیت این مشکل در سطح جامعه و مدیران انقلابی بود. پس از یک دهه مدیریت انقلابی عمل‌گرا که تولید مسکن در صدر برنامه‌های حکومت جا داشت، نخستین برنامه توسعۀ ملی در سال ۶۸ با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس رسید.

برنامه‌های توسعۀ ملی

• برنامه اول (۱۳۶۸ تا ۷۳)

در موضوع مسکن در اغلب مباحث خود به شاخص‌های مختلف مسکن پرداخته و با کمّی کردن اطلاعات گوناگون تحت عنوان اهداف و سیاست‌ها به صورت بخشی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و کالبدی را معرفی کرده است. این مطالعه بالغ بر ۳۰ هدف در بر دارد که متخذ از اهداف بالادستی نیست. در میان اهداف فوق، توصیه‌ها، آرزوها و نصایح فنی به دفعات آورده شده و در عین حال هیچ نظامی از سلسله‌مراتب اقدامات تا اهداف در برنامه تعریف نشده تا سند مذکور به صورت یک متن غیر الزام‌آور و خنثی درآید.

واضح‌ترین هدف عملیاتی برنامۀ اول، «اقدام برای تقلیل تراکم خانوار در واحد مسکونی به نحوی که پس از چهار برنامه، این عدد برابر یک شود» عنوان شده است.

رویکرد برنامۀ اول توسعه «سیاست عرضه» عنوان شده که بر بازسازی بعد از جنگ، مصالح با نرخ آزاد و عرضۀ زمین شهری با قیمت ترجیحی تأکید دارد. در این سیاست همچنان متغیرهای مورد نظر زمین و سرمایه است که با شرایط جدید نرخ‌گذاری و سیاست تعدیل اقتصادی مدیریت گردید (برنامۀ اول توسعه، ۱۳۶۸).

• برنامۀ دوم (۱۳۷۳ تا ۷۷)

با تفکیک مسکن به انواع آزاد، حمایتی و اجتماعی وانمود کرد که قصد دارد با دقت بالا به مسئلۀ تقاضا و تولید مسکن وارد شود. این برنامه نیز مشابه برنامۀ اول در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و فنی و مدیریتی سیاست‌ها، خواسته‌ها، آرزوها و سلایق را بی‌آن‌که کمیت، منابع مالی و قانونی و نسبت آن‌ها با یکدیگر را توضیح دهد، بیان کرده است. اعطای تسهیلات به سازندگان مسکن آزاد، کمک به احداث مسکن ارزان‌قیمت، احداث واحدهای مسکونی جدید در قالب آزاد، حمایتی و اجتماعی و استمرار سیاست عرضۀ متناسب زمین آماده‌سازی شده به صورت متصل و منفصل به بخش خصوصی، تعاونی، شهرداری و دولت بخشی از کشفیات واضعان این برنامه است. مهمترین دستاورد برنامۀ دوم را می‌توان تأکید بر کوچک‌سازی مسکن و ورود به شکستن تابوی خانۀ فراخ، عنوان کرد. اگرچه این گزاره نیز بدون پشتوانه و ابزارهای قانونی مسکن در حد توصیه باقی ماند.

یک اقدام پرسش‌برانگیز برنامه‌های توسعه، ادعای تحقق بخش مهمی از اهداف برنامه‌های قبلی است. این کار از طریق کوچک‌کردن هدف برنامه در قبال تقاضا و مطالبه واقعی جامعه از یک سو و ارزیابی کارنامه برنامه براساس احکام مصوب برنامه، بی‌توجه به ارزیابی اثر آن‌ها در تقاضای مؤثر جامعه صورت گرفته است.

برنامۀ دوم توسعه دورۀ انبوه‌سازی و کوچک‌سازی، نامگذاری شده که تلاش داشته با تعیین گروه‌های هدف و اعطای یارانۀ مستقیم و تحریک سازوکار ساخت در بازار به وظیفۀ قانونی خود برای خانه‌دارکردن ایرانیان بپردازد. چنانکه واضح است، متغیر اصلی سیاست‌های مذکور همچنان سرمایه است. تغییر قابل توجه در برنامه دوم، توجه به عناوین جدید از جمله تعیین گروه‌های هدف به منظور نسبی‌کردن برنامه‌ریزی یا توجه به سازوکار ساخت بازار نوآوری‌های برنامه دوم در ورود به مسئله مسکن بود که انعکاس مؤثری در برنامه‌های آن نداشت و در حد مطالعه باقی ماند (برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳).

• برنامۀ سوم (۱۳۷۹ تا ۸۳)

بازنویسی انشائی برنامه‌های قبلی، بدون ذکر هدف اصلی برنامه و مملو از گزاره‌های همیشه درست ذیل مطالعات فنی و خیل اعداد و ارقام کم‌اثر در برنامه است.

برنامه همچنان فاقد زمان و بودجه است. از این‌رو جز نمایش آمال نویسندگان آن به کار دیگری نمی‌آید. سقوط اندیشۀ برنامه‌ریزی در برنامۀ سوم در حدی است که هدف اجتماعی برنامه را تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و رفع مشکل بی‌مسکنی و حاشیه‌نشینی قرار داده است. گویی بیان آرزو خود به خود منتهی به تأمین آن می‌گردد. همچنان هدف‌ها و سیاست‌های برنامه ذیل چهار سرفصل برنامه‌های قبلی، هیچ الزامی برای اقدام متصدیان ایجاد نمی‌کند.

برنامۀ سوم با شعار تنظیم بازار مسکن و با راهبرد اصالت اقتصاد بازار سیاست‌های آزادسازی مالی، افزایش وام، آزادسازی زمین و تشویق انبوه‌سازی را در دستور قرارداد.

چنانکه از محتوای رویکرد برنامه بر می‌آید، مسئله مسکن در دیدگاه

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2]
بهار ۱۴۰۵

برنامه‌ریزان سوم همچنان تابعی از مدیریت زمین و سرمایه است و فارغ از تحقق‌پذیری دیدگاه‌های آن‌ها، سایر مؤلفه‌های مؤثر در تولید مسکن را نادیده گرفته است (برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹).

• برنامه چهارم (۱۳۸۴ تا ۸۹)

در زمانی تهیه شد که منحنی تقاضای مسکن جامعه جوان ایران به دلیل ورود متولدین دهۀ ۶۰ به بازار تقاضا در اوج خود قرار داشت. از این‌رو و با مشاهدۀ ناکامی برنامه‌های قبلی، دولت را ملزم به تهیه طرح جامع مسکن در برنامه چهارم کرد. در عین حال ادبیات مرتبط با بخش مسکن در این برنامه مشابه برنامه‌های قبلی، خطابه‌ای، انشائی و فاقد خصوصیت برنامه‌ای است. در مادۀ ۳۱ برنامۀ چهارم الزام به تدوین نظام فنی و اجرایی به نحوی که ۴۰درصد پروژه‌ها به‌صورت طرح‌وساخت و مدیریت‌طرح اجرا شود، گنجانده شده که بیشتر از حل مشکل مسکن، متوجه خواست پیمانکاران و وام‌بگیران حرفه‌ای است.

برنامۀ چهارم گویی که از تکرار عبارت‌های بی‌نتیجه در ورود به بحران مسکن کشور در برنامه‌های قبل به ستوه آمده باشد، ذیل بند ج ماده ۳۰، وزارت مسکن را موظف به تهیۀ طرح جامع مسکن نمود تا بر دو شعار مهم تأکید کرده باشد: ۱. مسکن، حوزه‌ای تخصصی است که در ضمن سایر بندهای عمدتاً مالی و اقتصادی برنامه‌های توسعه و عمران قابل سیاست‌گذاری نیست. ۲. تلاش‌های ۳۰ سال دولت‌های پس از انقلاب در پاسخگویی به نیاز فزایندۀ مسکن موفقیت‌آمیز نبوده و لازم است رویکرد جدیدی اتخاذ شود.

رویکردهای مذکور در برنامۀ چهارم برای تهیۀ طرح جامع مسکن در پنج سرفصل جداگانه اعلام شد. بندهای ۲ (مدیریت زمین) و ۳ (بازار ثانویه رهن) و ۵ (تقویت تعاونی‌ها) و ۴ (انبوه‌سازی) به مقولاتی غیر از مؤلفه‌های سنتی برنامه‌ریزی مسکن در ایران پرداخت. لکن این‌ها که از نوع سیاست‌های اجرایی دولت تلقی می‌شدند هرگز به صورت قانون و با تخصیص اعتبار در متن برنامه دولت نگرفتند تا امکان اثر پیدا کنند (برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۴).

• برنامۀ پنجم (۱۳۹۰ تا ۹۴)

به سیاق گذشته به کلی‌گویی‌های خنثی و انشائی پرداخته است. این برنامه بدون ذکر مقدار، دولت را ملزم به تأمین مسکن جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا کرده است. سمت‌گیری مهم این برنامه، تکلیف نوسازی ۱۰درصد بافت‌های فرسوده در هر سال با تخصیص ۵۰درصد اعتبارات مسکن به امر نوسازی بود که هر دو به دلیل ابهام در مقدمات و تفسیرپذیری، بدون اثر باقی ماند (برنامه پنجم توسعه، ۱۳۹۰).

• برنامۀ ششم (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)

این برنامه برای نخستین بار تلاش کرد تا اهداف نوسازی را کمی کند: بازسازی ۲۷۰ محله، نوسازی ۲۰۰ هزار مسکن روستایی، تسهیلات برای ۱۵۰ هزار نفر از اقشار کم‌درآمد. اما همچنان بدلیل نادیده‌گرفتن سازوکارهای قانونی و نقش دولت در انجام این مهم، تحقق‌پذیری آرمان‌های برنامه به «فرمان» به اجرا، واگذار شد. نظر به رشد نواحی حاشیه‌نشینی در اطراف شهرهای بزرگ که محصول سیاست‌های اقتصادی دولت‌های پیشین بود، برنامۀ ششم در بخش مسکن بدون توجه به ریشۀ این مسئله، دولت را مکلف کرد تا با تقویت بخش مسکن در مبادی مهاجرت، سالانه ۱۰درصد از جمعیت حاشیه‌نشینی را با مهاجرت معکوس بکاهد. این رویکرد فراتر از ضعف‌های برنامه‌نویسی حاوی نوعی فرافکنی عوام‌فریبانه و مسئولیت‌گریز نسبت به تالی فاسد سیاست‌های اقتصادی دولت‌های قبل است (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶).

• برنامۀ هفتم توسعه (۱۴۰۳ تا ۴۰۷)

برای نخستین بار با ذکر اهداف کمی برنامه در بخش مسکن به تفکیک بافت فرسوده، تولید صنعتی، مسکن شهری و روستایی اعدادی را به‌عنوان هدف پایان برنامۀ هفتم اعلام کرد. نکتۀ مهم برنامۀ هفتم فصل مشبع مسکن نیروهای مسلح است که بیشترین شباهت را به برنامه‌ای که برنامه‌نویس عزم اجرای آن را دارد، پیدا کرده است (برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۳).

طرح‌های جامع مسکن

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۴۰۴ که اخبار پراکنده‌ای از عزم دولت برای تهیه طرح جدید جامع مسکن منتشر شد در دو برنامۀ مستقل تلاش شد تا برای بحران مسکن چاره‌اندیشی شود. مسکن علاوه‌بر نقش بنیادین خود در تأمین رفاه فرد و خانواده به‌عنوان نیاز ضروری و اولیه، در جامعۀ ایران به دلایل تاریخی خاص، مهمترین کالای سرمایه‌ای و پشتوانۀ اقتصادی خانوارها در زمان‌های بروز مشکلات بوده است. این نقش موجب شده که ضمن بهره‌گیری از تقاضای دائمی جامعه برای مسکن، تقاضای افزون‌تری برای نقش کالایی آن ایجاد شود که جمع این دو، سازندۀ ضلع اول بحران حاضر مسکن است. نادانی و ناتوانی تصمیم‌گیران و مدیران در تولید مسکن مقدمات ایجاد ضلع دیگر مثلث بحران مسکن را فراهم کرد. ضلع سوم بحران محصول شرایط خاص جنگی و تحریمی کشور بود که امکان بهره‌وری بالا از منابع یا توسعه آن‌ها را به شدت محدود می‌ساخت (تصویر ۳).

• طرح جامع مسکن ۱۳۸۶

نخستین برنامه با نام طرح جامع مسکن که از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ در دست تهیه و تصویب بود، ضمن ارائه گزارش تفصیلی از آمار و داده‌های پایه مرتبط با مسکن، در صدد تخمین نیاز مسکن براساس



تصویر ۳. مثلث بحران مسکن در ایران. مأخذ: نگارنده. ۱۴۰۵

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

درصد مالکیت رشد جمعیت، حاشیه‌نشینی، بافت‌های فرسوده و در مقابل ارزیابی توان تولید به استناد سوابق ساخت‌وساز در کشور برآمد. این طرح به گفتهٔ تهیه‌کنندگان آن به دنبال مطالعات یک دهه قبل از خود در دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، دفتر انبوه‌سازی، دفاتر سازمان ملی زمین و مسکن و بانک جهانی تهیه شده بود.

تهیه طرح جامع تکلیف برنامهٔ چهارم توسعه بود که وارث سیاست‌های ناموفق برنامه‌های قبلی خود شده بود. لذا می‌توان طرح جامع مسکن ۱۳۸۶ ایران را جمع‌بندی سیاست‌های پیشین برنامه‌های مختلف تلقی کرد که بنا به اظهار تنظیم‌کنندگان آن (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶، ۱۲). دارای نوآوری در حوزهٔ مالیات، انرژی، کیفیت مسکن، حاشیه نشینی، مسکن کم درآمد و مسکن اجتماعی بود. این طرح کوشیده بود با استناد به تکالیف قانونی حکومت جمهوری اسلامی مذکور در اصل ۱۳۱ قانون اساسی که دولت را موظف به زمینه‌سازی برای داشتن مسکن متناسب با نیاز برای همه ایرانیان کرده و تفسیر اصل ۴۳ قانون اساسی که مسکن را در عداد نیازهای اساسی انسان در جریان رشد و حفظ آزادگی او برشمرده، بنیاد فلسفی و حقوقی طرح را مستحکم گرداند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). علی‌رغم توجه خاص رهبران انقلاب به مسئلهٔ مسکن و اقدامات انقلابی و همراهی برنامه‌های مختلف توسعهٔ شهری و منطقه‌ای، پس از سه دهه، مسکن همچنان مسئلهٔ مهم کشور بود تا طرح جامع مسکن به‌عنوان راه‌حلی یکپارچه، علمی و دائمی سفارش داده شد (نخستین طرح جامع مسکن کشور ۱۳۸۲ آغاز و ۱۳۸۴ به اتمام رسید (طرح جامع مسکن، ۱۳۹۳)). اقدامات سه دههٔ نخست انقلاب عمدتاً متکی بر مدیریت زمین از طریق افزایش محدوده‌های شهری، مصادره زمین‌های وابستگان رژیم قبل و اعطای زمین‌های دولتی به متقاضیان به صورت فردی و گروهی (تعاونی) و پس از آن مدیریت منابع ساخت شامل اعطای وام و تحویل کالاهای ساختمانی با قیمت دولتی بود. دو روش که در غیاب مسئله‌شناسی جامع از مسکن و طبقه‌بندی مؤلفه‌های مؤثر آن با توجه به شرایط زمانی و مکانی، همیشه بر برنامه مسکن ایران حاکم بوده است.

اولین طرح جامع مسکن بدست کسانی تهیه شد که به استناد گزارش طرح، قبلاً در بخش‌های مختلف وزارت مسکن و شهرسازی یا سازمان برنامه و بودجه همکاری‌های مستمر در حوزهٔ مسکن داشته و گزارش‌های بخشی مختلفی در سال‌های ۷۹ الی ۸۴ تهیه و ارائه کرده بودند. فهرست این افراد در ۴ صفحه و ۲۴ عنوان گزارش درج شده که مبنای تهیه طرح جامع قرار گرفت. مسئولیت مطالعات بر عهدهٔ خانم دکتر مینو رفیعی متخصص اقتصاد بود (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶). گزارش در پنج فصل به سابقهٔ مسئله مسکن، ارزیابی سیاست‌های گذشته، بررسی چشم‌انداز بلندمدت، تشخیص تقاضای میان‌مدت، هدف‌ها و راهبردهای طرح پرداخته است. مهمترین بخش که انتظار می‌رفت در مطالعات مورد توجه اکید قرار گیرد، فصل پنجم آن است که طرحی تحت عنوان هدف‌ها و راهبردها آمده است (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶). در حالیکه در فهرست (صفحهٔ ۸ این سند) و متن گزارش (صفحات ۶۱- ۹۰ سند مذکور) فقط راهبردها و سیاست‌های بخشی از جمله نظام تأمین مالی زمین شهری و مالیات‌ها آمده؛ بی‌آنکه هدف روشنی برای آنها ذکر شده باشد. این نمونه برنامه‌نویسی بدون ذکر هدف، به خطابه‌ای می‌ماند که خطیب مطالبهٔ مخاطبان را طبقه‌بندی کرده و برای آن‌ها بازگو کند، بی‌آنکه در صدد چاره‌اندیشی برآید.

در حالی‌که برآورد طرح جامع مسکن از نیاز به ساخت‌وساز تا سال ۱۳۸۸، بیش از ۳ میلیون واحد اعلام شده (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶، ۵۴) در هیچ یک از راهبردهای پایین‌دستی برنامه، نظیری برای آن ذکر نشده و راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات بخش‌های مختلف برنامه از جنس توصیه‌ای و بیان گزاره‌های همیشه درست باقی مانده است. افزایش منابع و منعطف‌کردن وام در نظام تأمین مالی، بازبینی سیاست‌های تأمین زمین و اصلاح ساختارها در نظام زمین شهری، فراهم‌کردن زمینهٔ اجرای شیوه‌های نوین ساختمانی در بخش تولید، مصرف مصالح، ارتقای کیفیت ساخت در بخش صنعت ساختمان، تجمیع یارانه‌ها تحت مدیریت وام در بخش یارانه‌های مسکن، بهینه‌سازی انرژی و اعمال ضوابط مبحث ۱۹ و اصلاح ساختار نظام بیمه و تأمین اجتماعی در مسکن کم‌درآمدها به‌عنوان مهمترین راهبردهای طرح در فصل پنجم آمده است (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶). چنان که روشن است موارد مذکور و سایر موارد مندرج در جدول راهبردها و سیاست‌های بخش‌های مختلف برنامه هیچ ارتباط معنی‌داری با هدف برنامه نداشته و به‌عنوان توصیه‌هایی برای انجام بهتر مأموریت‌های وزارت مسکن یا دستگاه‌های دیگر اجرایی همیشه و در هر حال قابل عرضه هستند. لذا می‌توان گفت که طرح جامع مسکن ۸۶ با حذف «هدف» برنامه، برای خود فضایی خالی و آزاد آفرید که امکان بیان راهبردها و سیاست‌های عامه‌پسند در آن به آسانی فراهم شود و طراحان طرح با ضمیمه‌کردن مطالعات قبلی، که اغلب آن‌ها را قبلاً برای همان کارفرما انجام داده بودند، در طرح جامع مسکن بدون الزام به جهت‌گیری مطالعات در راستای هدف طرح (که مفقود بود) مجلدی ظاهرپسند از برنامهٔ مسکن به‌وجود آوردند که فاقد ارزش هدایت‌کننده و کاربردی باشد.

حتی ادعاهای مؤکد تهیه‌کنندگان طرح جامع مسکن ۸۶ در بیان سرفصل‌های نویافته طرح در مسئلهٔ مسکن، به کلی‌گویی و روایت‌های بی‌ثمر معطوف می‌شد. از جمله ذیل عنوان بررسی زمین شهری طی یک فصل از گزارش به بررسی تکنیکی حوادث و اتفاقات مربوط به زمین پرداخته شد بی‌آن‌که رویکرد یا الزامی برای خروج از دور باطل مسئلهٔ زمین تبیین شده باشد.

ذیل عنوان مالیات مسکن، تکرار ادبیات فنی موضوع، جانشین نگاه تحلیلی و سیاست‌گذارانه ضروری طرح جامع مسکن گردید (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶، ۶۸). در مقابل انتظار مخاطب برای دریافت سیاست‌های نوین در حوزهٔ صنعت ساختمان، که می‌تواند به‌عنوان مؤلفهٔ نویافته وارد چرخهٔ تولید مسکن

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2]
بهار ۱۴۰۵

گردد، گزارش طرح جامع به وصف محاسن صنعتی‌سازی پرداخته و با نصایح اخلاقی موضوع را خاتمه داده است (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶، ۷۲). در بحث انرژی ساختمان که به دنبال طرح جهانی مسئله به دلیل گران‌شدن انرژی به ایران نیز سرایت کرده بود، گزارش طرح به ذکر مباحث انفعالی مربوط به مرحله پس از تولید که در سیاست‌های تولید مسکن نقش انقباضی دارد، معطوف گردید تا همچنان سیاست‌های مؤثر طرح را حول دو مقولهٔ زمین و سرمایه، متوقف نگه دارد.

گزارش طرح جامع مسکن در طبقه‌بندی عوامل بیرونی مؤثر در قیمت مسکن به نقدینگی، تورم، تولید واقعی، نرخ ارز، قیمت سهام، نرخ بازگشت سایر فعالیت‌ها و در تشریح عوامل درونی به قیمت زمین، هزینه ساخت، مصالح، دستمزد، کمبود عرضه و فشار تقاضا اشاره کرده و رشد سالیانه قیمت مسکن در دهه ۸۱- ۷۱ را بطور متوسط ۲۵درصد عنوان کرده است (طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات، ۱۳۸۶، ۲۷).

دقت در ماهیت عوامل مذکور در گزارش، علی‌رغم تنوع عناوین، حاکی از تمرکز آن‌ها بر دو مؤلفهٔ سرمایه و زمین است که در قالب واژه‌های نمونه ساخت، مصالح، دستمزد، نقدینگی، تورم، نرخ ارز، قیمت سهام و نرخ بازگشت تلاش شده که صورت رویکرد نوین به آن‌ها داده شود.

در میان عوامل مورد مطالعه طرح جامع مسکن ۸۶، همچنان اثری از نقش قانون، روش ساخت، برنامه‌های آمایش سرزمین، سیاست‌گذاری اقتصاد کلان در خصوص کالایی‌شدن مسکن، سیاست‌های الگو و کیفیت مسکن، ماندگاری و دوام، نظام استقرار مجتمع‌های مسکونی (چیدمان محله‌ای یا خطی) و رضایت‌مندی ساکنان در برنامه‌ریزی تولید مسکن وجود ندارد.

• طرح جامع مسکن ۱۴۰۵-۱۳۹۳

گزارش دومین طرح جامع مسکن یک دهه پس از ابلاغ طرح اول، منتشر شد و از همان آغاز با نقدهای جدی از سوی کارشناسان روبرو گشت. یک گروه از منتقدان، حسابداری، طرح را مورد نظر قرار داده و با تأکید بر اشتباهات آمارهای پایه، شیوهٔ محاسبه یا از قلم‌افتادگی‌های مؤثر در نتیجه‌گیری، تصویرسازی کمی از مسئلهٔ مسکن در ایران و تشخیص نیاز بالفعل و بالقوهٔ مسکن را مورد انتقاد قرار دادند. «پیام ساختمان» در نقد خود از عدم تناسب اهداف با نیازهای طرح جامع دوم صحبت کرده و از اختلاف ۳۰ درصدی برآورد طرح با آمارهای رسمی پرده برداشت. همچنین تغییرات شاخص‌های توان‌پذیری مسکن و الگوی مسکن شهری و روستایی در طرح جامع مسکن را مورد بحث قرار داده و تلویحاً رویه طرح را مصادره به مطلوب واقعیت‌های دیده نشده مسکن تعبیر کرد. این سند نیز همچون طرح اول، مجموعه‌ای از محاسبات خرد، پراکنده، متعارض با یکدیگر و عملاً بمباران داده‌های پایه در ذهن مخاطب است که به صورتی مبهم به نتایج آرمانی دست می‌یابد (سیاست گذاری های کلان...، ۱۳۹۵). بمباران داده‌ها در متن سند، با ذکر بیشمار داده پایهٔ درهم، خواننده را از امکان ارزیابی بازمی‌دارد و جمع‌بندی و نتیجه‌گیری آن با تکرار آرزوهای نهفته در جامعه، سندی عامه‌پسند برای تصمیم‌گیران و تصویب‌کنندگان آن تهیه می‌کند. از جمله یک پایهٔ مهم برای طرح را برآورد جمعیت کشور در افق برنامه و تشخیص نیاز مسکن آن، اعلام کرده و در بخش‌های مختلف مطالعه با ذکر آمارهای متفاوت تلاش می‌کند تا به آن دست یابد. در حالی‌که در بخش چالش‌ها (طرح جامع مسکن ۱۳۹۳-۱۴۰۵، ۸) صریحاً به روند رو به تزاید اسکان غیررسمی اشاره کرده که قهراً آمار مهاجرت به شهرهای برخوردار را بالا می‌برد.

هدف اعلامی طرح اول، ارتقا وضعیت بخش مسکن در کلیه ابعاد آن بود (طرح جامع مسکن ۱۳۹۳-۱۴۰۵، ۳). در دولت‌های نهم و دهم، سیاست‌های بخش مسکن به برنامهٔ واگذاری حق بهره‌برداری از زمین در قالب طرح مسکن مهر محدود شد. طرح دوم جامع مسکن از تدقیق نیاز زمین شهرهای کشور (طرح جامع مسکن ۱۳۹۳-۱۴۰۵، ۴) ذکر می‌کند که نتایج آن در نسخ بعدی طرح منعکس و پایهٔ برنامه‌ریزی آن قرار گیرد.

در نتیجه بنیاد طرح جامع مسکن که متکی بر تخمین جمعیت و به‌تبع آن برآورد نیاز به مسکن بود، دچار اختلال می‌گردد. حوادث بعدی از جمله دعوت دولت برای ثبت‌نام در طرح ملی مسکن و تفاوت جمعیت مراجعه‌کننده با جمعیت مورد انتظار، مسئولان طرح را وادار ساخت که در چند مرحله با تغییر شرایط ثبت‌نام‌کنندگان آمار متقاضیان مسکن را به اعداد تخمین زده شده قبلی نزدیک گرداند. تا جایی که افراد مجرد جوان را نیز جزء متقاضیان مسکن در تقاضای بازار محاسبه کردند. ضعف پشتوانه‌های فنی تولید آمار لازم برای برنامه‌ریزی از یک سو و انگاره نادرست طرح جامع مسکن برای ایجاد یک سند قطعی برای تولید و توزیع مسکن، ولو با مشارکت بخش خصوصی یا مالکان زمین، طراحان را واداشت که کار خود را به برنامه‌ریزی شناور (طرح جامع مسکن ۱۳۹۳-۱۴۰۵، ۱۱) ارجاع دهند و به ظاهر برای گزینه‌های محتمل پیش‌رو، راه‌حل‌های متناظر ارائه کنند. برآورد طرح جامع مسکن در افق ۱۴۰۵ با احتساب۵/۸ میلیون خانوار جدید، ۱/۲ میلیون خانوار موجود فاقد مسکن مستقل و ۵/۳ میلیون نوسازی واحد مسکونی فرسوده جمعاً ۱۲,۳ میلیون واحد بود.

سستی منطق درونی طرح به تعیین ۵ هدف راهبردی، ۱۱ هدف برنامه‌ای (سیاست) و ۷ محور اجرایی انجامیده است. علی‌القاعده این بخش از برنامه نظام سلسله‌مراتبی اقدامات را برای دستیابی به اهداف بالادست تبیین می‌کند. مقایسهٔ ۷ محور اجرایی طرح که می‌توان گفت جان برنامهٔ مسکن است، نشان می‌دهد که محورهای مذکور به لحاظ منطقی همگن و هم‌جنس نبوده و به یک سو نیز نمی‌روند. تعمیم ماهیت محور اول که برنامه مسکن خانوارهای کم‌درآمد است، همه هدف برنامه را شکل می‌دهد طوری که اجزا یا لوازم آن در محورهای دیگر آمده است: سکونتگاه‌های نابسامان، اصلاح برنامه‌ریزی شهری، صنعت ساختمان، مسکن روستایی و مسکن استیجاری. در کنار این‌ها از تأمین مالی به‌عنوان یک مورد مستقل یاد شده که در همه محورهای دیگر مصداق دارد. لذا به لحاظ

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

منطقی و قاعدهٔ برنامه‌ریزی، ۷ محور مذکور را می‌توان برخی سرفصل‌های مؤثر در برنامه به حساب آورد نه خود برنامه.
در رده سیاست‌های برنامهٔ دوم مسکن، عناوینی وجود دارد که نه به اقدامات پایین دستی (۷محور اجرایی) بدل شده و نه ناشی و متناظر اهداف بالادست (۵هدف راهبردی) هستند. لذا ارتباط معنی‌دار و قابل سنجش میان مراتب برنامه موجود نیست. این شیوهٔ برنامه‌نویسی موجب می‌شود عملکرد برنامه یا اقدامات متأثر از آن تا آن حد گسیخته و بی‌انسجام باشند که افزودن هر اقدام دیگر یا حذف هر کدام از محورهای آن را قابل توجیه سازد.
روش برنامه در عملیاتی‌کردن ۷ محور اجرایی طرح جامع ذیل دو فصل نهادسازی و برنامه‌های عملیاتی به اقداماتی اشاره می‌کند که به دلیل پراکندگی و فقدان منطق کل به جزء، تشخیص ارتباط میان آن‌ها دشوار، سهم هر کدام در تحقق برنامه‌های آن محور مبهم و فقدان اقدامات ضروری دیگر به دلیل نبود نسخه‌های عقلانی و فنی، غیرقابل تشخیص باشد. این بخش از برنامه که بدنه اصلی آن را تشکیل می‌دهد از جنس طوفان فکری است که تعداد بیشماری مطالبه و اقدام در نظامی غیر سلسله‌مراتبی و بدون ارتباط‌های سیستمی را در کنار هم چیده است.
در یک روند جزءنگر از جنس نظارت مجلس بر تحقق برنامه، در همه قسمت‌های طرح جامع مسکن می‌توان گزاره‌هایی را یافت که متناظر یک اقدام در وزارت راه و شهرسازی باشد. لکن ارزیابی سیستمی مسئله و تحلیل منطقی رابطه مقدمات و نتایج اقدامات برنامه، حاکی از عدم موفقیت در پاسخگویی به مطالبه روزافزون مسکن در سطح کشور است.

جمع‌بندی

نتیجهٔ یک دهه اقدامات انقلابی، ۷ برنامهٔ توسعهٔ ملی (۱۴۰۳-۱۳۶۸) و دو طرح جامع مسکن (۱۳۹۴ و ۱۳۶۸) که پس از پیروزی انقلاب اسلامی و ذیل شعارهای عدالت‌جویانه و قانون اساسی منبعث از آن تهیه شدند، تقاضای مسکن کشور با حدود ۳۵ میلیون نفر جمعیت در سال ۱۳۵۷ بیش از ۲۵درصد و در سال ۱۴۰۴ با حدود ۹۰ میلیون نفر در همان حدود باقی مانده است[۴] (انفجار قیمت مسکن...، ۱۴۰۴؛ تابلوی جدید تقاضای مسکن...، ۱۳۹۸). این در حالی است که قانون اساسی، دولت را ملزم به تأمین مسکن مناسب حال برای همه خانوارهای ایرانی کرده است. نسبت مالکیت مسکن در سال ۱۴۰۴ کل کشور در حدود ۶۶/۳ درصد (استقبال مردم از طرح مسکن...، ۱۴۰۴) و در تهران در حدود ۶۶ درصد بوده است (شکاف بزرگ مسکن...، ۱۴۰۵). در همهٔ شهرهای بزرگ کشور نسبت مالکیت کمتر از متوسط کشور است. ارزیابی این دو داده افزایش مطلق تقاضا و تقلای بی‌نتیجه دولت در حل مسئلهٔ مسکن، دو فرضیه را پیش رو می‌گذارد:
۱. محتوای برنامه‌ها ضعیف و غیرواقعی بوده
۲. مدیریت اجرای آن‌ها ناتوان بوده است.
بررسی محتوای برنامه‌های توسعه و طرح‌های جامع مسکن حاکی از آن است که در تعریف مسئلهٔ مسکن و مؤلفه‌های مؤثر در آن خطاهای بزرگ علمی صورت گرفته و راه‌حل‌های مسئله در همه حال به مدیریت زمین یا سرمایه ساخت تقلیل یافته؛ اگرچه در همهٔ اسناد، به تواتر در خصوص ابعاد دیگر مسئله مسکن نیز سخن گفته شده یا حتی مطالعات ظاهری و صورت‌بندی شده ارائه گردیده، اما ردپایی از تأثیر آن‌ها در اهداف یا سیاست‌های برنامه دیده نمی‌شود. در عین حال نقاط مشترک فراوانی در رویکرد برنامه‌های مختلف وجود دارد که حاکی از انحصار مطالعات به رویکردهای کارشناسان و رویه‌های نسبتاً ثابت در تهیهٔ برنامه‌هاست.
از جمله برآورد نیاز مسکن بی‌آنکه در برنامه هدف روشن و مصرحی برای تأمین همه یا بخشی از آن ذکر شده باشد، ترجیع بند همه برنامه‌ها و طرح‌هاست؛ مضافاً آن که برای انجام آن قاعدهٔ روشن و ثابتی وجود ندارد و در اسناد مختلف ارقام متفاوت نتیجه گرفته شده است.
الگوی مسکن با توجه به تغییر بعد خانوار، دگرگونی شرایط اقتصادی، اجتماعی و هزینه‌های تولید مسکن، به‌عنوان یک موضوع در سطح سیاست‌گذاری مطرح نبوده و فقط جسته و گریخته در برخی طرح‌ها یا برنامه‌ها در اطراف آن بحث شده است. موضوع نظام شهری عرضهٔ مسکن در قالب مجتمع‌های مسکونی یا الگوهای دیگر هرگز در برنامه‌ها و طرح‌ها مورد توجه نبوده است.
مطالعات و برنامه‌های تأمین مالی ساخت‌وساز انبوه به ابعادی از اقتصاد مسکن پرداخته که بیشتر به حسابداری مالی مسکن شباهت دارد تا تحلیل‌های ارزیابانه از اقتصاد مسکن در تعامل با ابعاد اجتماعی آن.
شاخص توان‌پذیری مسکن (قیمت مسکن نوساز تقسیم بر درآمد خانوار) در سال ۸۴ معادل ۸/۶ و در سال ۹۱ معادل ۱۲ اعلام شده، در حالی‌که این شاخص در تدوین برنامه اثری نداشته است (طرح جامع مسکن ۱۳۹۳-۱۴۰۵). این شاخص دارای ماهیت اجتماعی-اقتصادی است و انتظار می‌رود برنامهٔ مالی با رویکرد نسبی تهیه شده و برای دهک‌های مختلف احکام متفاوت داشته باشد. در حالی‌که خروجی برنامه نسبت به این شاخص بی‌تفاوت بوده است.
وزن مؤلفه‌های مؤثر در تولید و قیمت مسکن در شهرهای مختلف و ذیل سیاست‌های گوناگون، تغییر می‌کند. مؤلفه‌هایی که در اکثر برنامه‌های ملی و طرح‌های جامع مسکن نادیده مانده‌اند.
هزینه انشعابات و عوارض پروانه ساخت که به موازات تورم افزایش یافته و با سیاست‌های تقلید شده از تراکم فروشی تهران به قاعده‌ای درآمدزا برای دولت و شهرداری‌ها بدل شده، یک بخش مهم از هزینهٔ ساخت است که در جهت عکس اهداف برنامه‌ها و طرح‌ها در تولید مسکن ایفای نقش می‌کند.
زمان اخذ عوارض در ابتدای شروع پروژه، بر اثرات شکنندهٔ آن در راه‌اندازی چرخه تولید می‌افزاید. سیاست مواجهه با هزینهٔ انشعابات و ارقام متورم آن که بخشی از پرداخت‌های قانونی است، در برنامه‌های توسعه ملی و طرح جامع، علی‌رغم اثر آن‌ها در استطاعت‌پذیر شدن مسکن دیده نشده است.
الگوی واحد مسکونی، مجتمع‌های مسکونی و نظام محله‌ای سرفصل‌های مهمی است که علاوه بر کیفیت مسکن که در ردهٔ

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2]

مطالبات آتی متقاضیان قرار دارد، از حیث مسائل فرهنگی، هویتی و حفاظت سرمایه ملی در برنامه‌ها مغفول مانده است.
صنعتی‌کردن ساخت و تأثیرات آن بر سرعت، هزینه تحقیق و استانداردهای فنی، سرفصل مهمی است که سهم آن در تحقق برنامه مسکن تبیین نشده و لابلای مطالعات و در حد توصیه‌های غیرمؤثر، باقی مانده است.
نقش سیاست‌های برنامه‌های توسعهٔ شهری در خصوص تراکم ساخت در نواحی شهری به‌عنوان یک مؤلفهٔ بسیار مؤثر در قیمت ساخت، توسعه مشارکت و واردکردن سرمایه‌های مردمی به چرخهٔ ساخت مسکن در برنامه‌های ملی و طرح‌های جامع مسکن نادیده مانده است. برنامهٔ مسکن بدون توجه به امکان تولید زمین مجازی در داخل شهرها، و با استناد به افسانهٔ جمعیت‌ناپذیری شهرها، عملاً شهرها را وادار به توسعه‌های حاشیه‌ای بصورت غیررسمی یا شهرها و شهرک‌های اقماری جدید کرده است. در این مسیر برنامه‌های بالادستی مسکن می‌توانست از فرصت مدیریت و هدایت ساخت مسکن در شهرها مشروط به اصلاح شرایط زمینه‌ای و خدمات زیرساختی به نحو هوشمند بهره‌برداری کند.
بافت‌های فرسوده به‌عنوان فرصت و تهدید همزمان در فرایندهای توسعهٔ شهری، که با حل مسئله‌های زیرساختی آن علی‌الخصوص پارکینگ واحدهای مسکونی می‌تواند فرصت بی‌نظیری برای تولید مسکن و تأمین بخشی از نیاز دهک‌های اول جامعه را فراهم کند، به کلی در برنامه‌های مسکن غایب است. تصور عامیانه از بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، معضلی است که جز مسئله‌سازی و دردسر برای مدیران حاصلی ندارد. در حالی‌که فرصت‌های نهفته در این نواحی که اغلب در نقاط پررونق شهری پراکنده هستند، نادیده گرفته شده است.

نتیجه‌گیری

جایگاه مسکن در قانون اساسی ایران به‌عنوان یک حق طبیعی در کنار حق سلامت و حیات به رسمیت شمرده شده و تأمین شرایط تحقق آن به طور درخور برای همه ایرانیان وظیفه دولت قرار داده شده است. اصالت خانواده به‌عنوان آموزهٔ اسلام و اهمیت محله به‌عنوان سنت اسلامی شیوهٔ شهرنشینی دو مفهوم اساسی قانون و عرف ایران است که مستقیماً بر اهمیت وجود مسکن برای تحقق خانواده و روابط اجتماعی برآمده از زندگی در محله و چگونگی پراکنش مسکن در شهر اثر دارند. از این‌رو مسکن در قانون و عرف جامعهٔ ایران حق اساسی و تأمین آن، مستقیم یا با واسطه، بر عهدهٔ دولت است.
در دههٔ اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تأمین مسکن در صدر برنامهٔ دولت‌های انقلابی قرار گرفت. شیوهٔ آنان واگذاری زمین، عرضهٔ مصالح یارانه‌ای، ارائهٔ تسهیلات بانکی و ایجاد سازوکارهای واسطه‌ای مانند تعاونی‌ها بود. سیاست‌گذاری کلان دههٔ اول انقلاب مبتنی‌بر مداخله دولت در واگذاری زمین و تأمین سرمایهٔ ساخت بود. برای این کار طبقه‌بندی متقاضیان، الگوی واحد مسکونی، نظام شهری مسکن، روش تولید، مدیریت عوارض، استانداردهای فنی، عوامل ساخت، اولویت رده‌بندی متقاضیان، اثر سیاست‌ها بر مهاجرت، نسبت تسهیلات با تولید کشاورزی و صنعتی مناطق و آمایش سرزمین جایگاهی در اقدامات دولت نداشت؛ زیرا سیاست‌گذاری منحصراً مبتنی‌بر دو مؤلفهٔ زمین و سرمایهٔ ساخت بود.
در پایان دههٔ اول انقلاب، ارزیابی دولت حاکی از عدم موفقیت سیاست‌های قبلی تأمین مسکن بود. لذا نخست بخش مستقلی را در برنامه‌های توسعهٔ ملی تحت عنوان بخش مسکن تدارک دید و در چهارمین برنامه نیز دولت را موظف کرد از طریق طرح جامع مسکن به تحقق وظیفهٔ قانونی دولت در ادای حق طبیعی ایرانیان اهتمام ورزد. تا سال ۱۴۰۴، هفت برنامهٔ توسعهٔ ملی و دو طرح جامع مسکن (۱۳۸۶ و ۱۳۹۳) تهیه شد. عدد مطلق تقاضای مسکن طی پنج دهه برنامه‌ریزی مسکن، افزوده گردید. به استناد مصاحبه‌های مسئولان دولتی و مشاوران آن‌ها، دولت در صدد است از طریق تهیهٔ سومین طرح جامع مسکن، کاستی‌های برنامه‌های قبلی را شناسایی و در برنامه جدید مرتفع کند. در این رابطه به تغییراتی درشاخص‌های اندازه‌گیری‌های پایه از قبیل تعریف واحد مسکونی یا تعریف الگوی مسکن، کوچک سازی و امثال آن اشاره کرده است. رویکرد این نوشته اشاره به مشکل مشترک بخش مسکن در ۷ برنامهٔ توسعه و دو طرح جامع مسکن از طریق مرور ارزیابانه اسناد مذکور بود.
نتیجه ارزیابی در ۳ عنوان اصلی به شرح ذیل است:

۱. گریز از تصریح هدف

همهٔ برنامه‌ها فاقد چشم‌انداز روشن و هدف مصرح و الزام‌آور برای متن خود بودند. این رویکرد که در هیچ‌یک از برنامه‌ها به دقت و صراحت، هدف برنامه که حاوی زمان، کمیت، بودجه، قوانین و سازوکارهای اجرایی دقیق باشد، ذکر نگردد، نه‌تنها برنامه را از حالت الزام‌آور خارج می‌کند، بلکه راه‌های گریز از مسئولیت‌پذیری متصدیان را به طور پایان‌ناپذیر باز می‌کند. در هیچ یک از برنامه‌ها این که دولت در هر سال چه میزان مسکن و از طریق چه سازوکارها و با چه میزان اعتبار باید تولید کند، تصریح نشده است.

۲. روش غیرعلمی و تک‌بعدی در شناخت مسئله

تقلیل مسئلهٔ مسکن به بعد اقتصادی آن باعث گردیده که راه‌حل‌های آن نیز فقط در چارچوب سیاست‌های اقتصادی و مالی دنبال شود. در حوزهٔ اقتصاد مسکن هم زمین و سرمایه مؤلفه‌های اصلی هستند. لذا همه برنامهٔ توسعه و طرح‌های جامع مبتنی‌بر ارائه از طریق مدیریت مستقیم زمین و سرمایه اعطایی دولت تهیه شده‌اند. در حالی که سیاست‌های تولید زمین می‌تواند در طرح‌های آمایش سرزمین یا برنامه‌های توسعهٔ شهری (طرح جامع) به طور غیر مستقیم نیز تعقیب شود.
تقلیل مسئلهٔ مسکن به بعد اقتصادی و ضرورت ارائهٔ گزارش‌های حجیم که حاوی عناوین جامع باشد، تهیه‌کنندگان برنامه‌های توسعهٔ ملی و طرح‌های جامع مسکن را واداشت که از طریق بسط جزئی با ماهیت حسابداری ممکن در مطالعات مالی و اقتصادی نیاز «چشم» کارفرما برای دریافت گزارش مفصل را پاسخ دهند. علاوه بر آن افزودن عناوین مورد انتظار از جمله مباحث اجتماعی، مدیریتی،

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

زیرساخت‌ها و ساخت صنعتی بدون ورود مؤثر در برنامهٔ مسکن ظاهر گزارش را به استانداردهای مورد نظر کارفرما نزدیک می‌کرد؛ در حالی که ارزیابی محتوای همه اسناد مذکور به تفصیلی که در متن این نوشته آمده، اولاً حاکی از تداوم رویه و متدولوژی ثابت در آن‌ها و ثانیاً سطحی‌بودن و غیرعلمی‌بودن از حیث عدم شناخت و تقویم وزنی مؤلفه‌های مؤثر در مسئلهٔ مسکن بوده است.

۳. کارشناسان ثابت تهیه‌کنندهٔ برنامه

اگرچه برنامه‌های توسعهٔ ملی و طرح جامع مسکن به طور سازمانی در دو نهاد مختلف سازمان برنامه و بودجه و وزارت راه و شهرسازی تهیه گردیده، اما مرور اسامی افراد کلیدی برنامه‌ها حاکی از ثبات نسبی ترکیب آن‌هاست. ارزیابی نقش و تخصص افراد مذکور در تهیهٔ برنامه‌ها حاکی از اصالت بعد اقتصادی برنامه مسکن و نادیده گرفتن ابعاد دیگر به دلیل عدم شناخت فنی و علمی مسئله توسط متصدیان و دست‌اندرکاران اقتصادی است.

• آینده‌پژوهی ابعاد ناشناختهٔ مسئلهٔ مسکن در ایران

اگرچه نقد برنامه‌های توسعهٔ ملی و طرح‌های جامع مسکن در ایران به تنهایی می‌تواند به‌عنوان مرحلهٔ تشخیص در روند اصلاح برنامه‌ها مؤثر واقع شود، ولی به منظور ارائهٔ طریق و ایجاد چشم‌انداز در روند توسعهٔ برنامه‌ریزی مسکن، نکات ذیل به‌عنوان سرفصل‌های جاافتاده معرفی می‌شود. طبعاً در برنامهٔ آتی وزن هر مؤلفه و نحوهٔ تحقق آن اعم از مداخلهٔ مستقیم و تصدی دولت، تخصیص بودجه، وضع مقررات، سیاست‌گذاری و هدایت بخش خصوصی یا اقسام دیگر مدیریت مسئله باید جداگانه مورد توجه قرار گیرد. در عین حال باید دانست که شرط «برنامه» محسوب شدن هر سندی که عنوان برنامه بر خود می‌گذارد، اولاً تعیین هدف کمّی در آن و ثانیاً تبیین زمان، بودجه، مقررات و سازوکارهای اجرایی برای آن است.

۱. برنامهٔ آمایش سرزمین

اثر این برنامه در توسعهٔ مناطق شهری و روستایی و مدیریت کلان تقاضا در اثر جابجایی جمعیت در سطح کشور است. از آنجا که تقاضای مسکن علاوه‌بر رشد طبیعی جمعیت، وابسته به مهاجرت به شهرهای بزرگ است این سند ضامن مدیریت تقاضای مسکن در مراکز بحران‌زده است.

۲. برنامهٔ توسعهٔ شهری (طرح جامع)

بهره‌وری حداکثری از ظرفیت شهرهای موجود و زیرساخت‌هایی که در طول تاریخ در آن‌ها شکل‌گرفته سیاست مهمی در نحوهٔ برنامه‌ریزی مسکن از طریق افزایش تراکم و تولید زمین مجازی است. تبیین ظرفیت شهر به‌عنوان یک مقولهٔ نسبی و تابوشکن از افسانه‌پردازی تحت عنوان تکمیل ظرفیت یا تراکم استاندارد قدم‌های نخست برای افزایش بهره‌وری از سرمایه‌گذاری‌های قبلی و پرهیز از توسعهٔ بی‌رویه و هزینه‌ساز افقی شهرهاست.

۳. الگوی واحد مسکونی

افزایش هزینه‌های زمین و تولید مسکن از یک سو و دگرگونی‌های بزرگ در ترکیب خانوار و سبک زندگی از سوی دیگر آثار غیرقابل اجتنابی بر الگوی مسکن ایجاد کرد که هم در معماری و هم در اندازهٔ واحد مسکونی اثرگذار است.

سیاست کوچک‌سازی مسکن در شرایطی که اغلب مؤلفه‌های تولید مسکن دچار بحران است، راهبرد مؤثری در افزایش بهره‌وری از ظرفیت‌های موجود است. سیاستی که به دلیل پوشش تعداد بیشتر متقاضیان با امکانات موجود، به عدالت اجتماعی نزدیکتر است.

۴. الگوی مجتمع مسکونی

هزینه‌های زیاد ساخت مسکن ویلایی در شهرهای بزرگ که با بحران مسکن روبروست، تولید مسکن به صورت مجتمع‌های بلند مرتبه را غیرقابل اجتناب ساخته است. محدودیت‌های عرضهٔ زمین و هزینهٔ ایجاد زیرساخت به تولید متراکم واحدهای مسکونی دامن می‌زند. در عین حال، علی‌رغم شیوع این‌گونه از مسکن به‌عنوان گونهٔ رایج این عصر، بجز ضابطه‌های فنی و کارکردی هیچ سیاست معماری و اجتماعی در خصوص مجتمع‌های مسکونی با هدف تقویت پیوندهای اجتماعی ناشی از زندگی تنگاتنگ با اشتراکات حداکثری در کالبد واحد تدوین نشده است. این فصل از نیازهای کیفی مسکن جزء غیرقابل اغماض برنامه است که بلافاصله پس از استقرار متقاضیان در واحدهای تخصیص‌یافته، به‌عنوان نیازهای رده بالاتر انسانی مطرح می‌شود. تجربهٔ مسکن مهر حاکی از اهمیت این بخش از برنامه در پایداری رضایتمندی از مسکن است.

۵. نظام شهری مسکن

زندگی محله‌ای به‌مثابه شکل سنتی و تاریخی زندگی شهری در ایران و جوامع مسلمان مطالبه‌ای است که در دورهٔ مدرن جامعه ایران همچنان تقاضا دارد. توسعهٔ محله‌ای و مدیریت محله‌محور، رویکردهایی هستند که در انتظام‌بخشی به واحدهای مسکونی در جهت ساخت محله نقش مهمی در رونق و رضایت از زندگی شهری دارند. برنامهٔ مسکن با مقیاسی که به خاطر پاسخگویی به تقاضای انباشته مؤثر پیدا می‌کند، مهمترین مؤلفه در ساخت الگوی شهری آیندهٔ ایران است. نظام استوار و سازمان فضایی متأثر از الگوی توسعهٔ محله‌ای به‌عنوان مدول و پیمون پایه برنامه‌ریزی مسکن علی‌الخصوص در اراضی بایر که ملزم به پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های شهری است، بایستی در برنامه به دقت دیده شده باشد.

۶. تولید صنعتی ساختمان

سرعت، هزینه و کیفیت، سه عامل درجه اول در موفقیت تولید مسکن و ارتقای بهره‌وری از آن است. تجربهٔ طولانی شدن ساخت مجموعه‌های مسکونی در حد یک دهه و بیشتر و آسیب‌پذیری ساختمان‌های ارزان قیمت و تعاونی‌ساز در برابر فرسایش یا مخاطرات طبیعی موجب می‌گردد به منظور جلوگیری از اتلاف سرمایه و افزایش ساخت سنتی تجدیدنظر اساسی صورت پذیرد. پاسخ این نیاز صنعتی‌شدن ساخت است که کیفیت و کمیت آن بایستی در برنامهٔ مسکن کشور دیده شود. این سرفصل می‌تواند علاوه‌بر کارآمدشدن سرمایه‌گذاری انجام شده تا حد زیادی در معماری واحدهای مسکونی، مجموعه‌ها و محلات اثر کیفی بر جای گذارد.

۷. درآمد دولت و قیمت مسکن

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2

دولت و سازمان‌های عمومی از جمله شهرداری‌ها برای ارائه خدمات خود به واحدهای مسکونی در قالب انواع مالیات، عوارض، فروش انشعاب و بهره‌برداری اقدام به دریافت مبالغی می‌کنند که رشد تدریجی آنها در طول چند دهۀ گذشته، این مؤلفه را از یک عدد فرعی به مقداری تعیین‌کننده در مجموع هزینه‌های ساخت بدل کرده است. علاوه‌بر آن، زمان وصول عوارض که در آغاز فعالیت تولید مسکن است توانایی سرمایه‌گذار را در ابتدای کار تا حد زیادی مصروف خود می‌کند که موجب اختلال در روند تولید و طولانی شدن زمان آن می‌گردد. برنامۀ تولید مسکن موظف است نسبت به تعیین تکلیف این مؤلفه در جهت کاهش هزینه‌ها و مدیریت زمان تخصیص آن سیاست‌گذاری صریحی داشته باشد.

۸. تولید صنعتی مصالح

صنعتی‌کردن ساخت مستلزم دسترسی به مصالح استاندارد و صنعتی‌سازی شده است. تفکیک مدیریت صنایع از وزارت راه و شهرسازی که متولی مسکن است مانع اصلی در تشکیل زنجیره هدفمند و هوشمند تولید و مصرف کالا در فرایند تولید صنعتی مسکن است. تجربه نشان داده که با راهکارهای مدیریتی نمی‌توان خلاء میان دو بخش را به نحو مؤثری پر کرد و همچنان راه صنعت، به دنبال بازار پررونق‌تر از تولید مسکن علی‌الخصوص برای اقشار متوسط و ضعیف اقتصادی است. مهمترین اقدامی که قادر است دو بخش منفک را به طور قانونی ذیل یک هدف و مسیر هدایت کند، برنامه‌ای است که وجه قانونی و الزام‌آور آن زمینه اشتراک مساعی این دو را فراهم آورد. برنامۀ مسکن کشور باید این وظیفه را به نحو مؤثر عملیاتی کند.

۹. تشتت آمار و پایگاه داده‌ها

یکی از چالش‌های دائمی میان مدیران و منتقدان در ارزیابی کارنامۀ مسکن، استناد آن‌ها به داده‌های پایه متفاوت است که نتایج متفاوتی را توصیه می‌کند. فقر آماری و داده‌های پایه در ایران ضعف مشترک و مهمترین دلیل چندگانگی برنامه‌ها یا ارزیابی سیاست‌هاست. در حالی که توافق ضمنی در خصوص وظایف دولت نسبت به ملت در تأمین مسکن میان مدیران، متخصصان و مردم وجود دارد، در تحلیل ناکارآمدی اقدامات دولت در حوزۀ مسکن، اختلاف‌ها بسیار جدی و بنیادی است.

علت این دوگانگی استناد هر گروه به آمارهای اختصاصی خود است. از جمله در شرایط امروز همچنان هیچ توافق جامعی میان تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیران، مردم و کارشناسان در خصوص تعداد مسکن مورد نیاز کشور وجود ندارد یا هنوز در خصوص تعریف واحد مسکونی یا خانوار میان دستگاه‌های مختلف مرتبط با موضوع مسکن اعم از مرکز آمار، بانک مرکزی، شهرداری‌ها و سازمان‌های حمایتی توافق نظری حاصل نشده است.

برنامۀ مسکن وظیفه دارد نسبت به تشتت آماری که زیربنای تولید هر سند برنامه‌ای در زمینه مسکن است، چاره‌جویی کند.

۱۰. نسبت با برنامه‌های بالادست و مرتبط

برنامۀ مسکن نمی‌تواند مسیری متنافر با برنامه‌های بالادستی و مرتبط که موجب تغییر عوامل اثرگذار در تقاضای مسکن مناطق می‌شود را طی کند. از جمله سیاست‌های اقتصادی کشور و نحوۀ تخصیص منابع به صنایع خاص بطور مستقیم بر مهاجرت به سوی مراکز جاذب سرمایه و افزایش تقاضای مسکن اثر دارد. همینطور در خصوص برنامه‌های توسعه‌ای بخشی از جمله پیشرفت دریاپایه، توسعۀ مناطق آزاد، گردشگری زیارتی، تولید کشاورزی و امثال آنها لازم است تا دیده‌بان واحد و دائمی نسبت به رصد اقدامات دیگران که بر تقاضا و تولید مسکن اثرگذار است اهتمام ورزد. این نهاد و اقدام و الزامات قانونی آن بایستی در برنامۀ مسکن دیده شده باشد.

۱۱. خانه‌های خالی، خانه‌های دوم و خانه‌های سرمایه‌ای

یکی از چالش‌های حل‌نشده در برنامه‌ریزی مسکن که هنگام بحث‌های جدی درباره بحران مسکن پای آن به میان کشیده می‌شود، خانه‌های خالی و دوم است که از سوی گروهی از کارشناسان، علی‌الخصوص مدیران راه و شهرسازی برای رفع تکلیف و سلب مسئولیت از خود به آن استناد می‌شود. پاسخ طرف مقابل هم معمولاً استناد به ۵ تا ۱۰ درصد خانه خالی برای جابجایی و تعمیرات یا خانه‌های دوم تفریحی در خارج از قلمرو شهرهاست که آن‌ها را از شمول آمار مسکن خارج می‌کند. خانه‌های سرمایه‌ای نیز گروهی از خانه‌های اعیانی هستند که برای حفظ و افزایش سرمایه بازار اختصاصی خود را دارند.

چه بحث آماری این گروه مسکن و چه اثر آن در برنامه‌ریزی، در طرح‌های قبلی مسکن ردپایی ندارد. در عین حال آثاری از آن‌ها در تولید تقاضا و پاسخ به آن وجود دارد که لازم است برنامه مسکن به آن بپردازد.

۱۲. ظرفیت‌های بافت فرسوده

در بافت‌های فرسوده علی‌رغم مشکلات درونی فرصت‌های بیشماری برای تولید مسکن در فرایند نوسازی و ارتقای کیفیت محیطی آنها نهفته است. برنامۀ کلان مسکن در ایران نمی‌تواند مستقل از ظرفیت مذکور که در همۀ شهرهای بزرگ ایران مصداق دارد، تهیه گردد.

اعلام عدم تعارض منافع

نگارنده اعلام می‌دارد که در انجام این پژوهش هیچ‌گونه تعارض منافعی برای ایشان وجود نداشته است.

پی‌نوشت

۱. اصل ۳۱ قانون اساسی: داشتن مسکن متناسب با نیاز حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت، بخصوص روستانشینان و کارگران، زمینۀ اجرای این اصل را فراهم کند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

۲. تعیین «جمعیت پایه» در تهیۀ طرح جامع که مهندس مشهودی، دبیرجامعۀ مشاوران شهرساز و پس از تهیه ده‌ها طرح جامع از آن به‌عنوان خطای فنی و عامل اصلی عدم تحقق طرح‌های جامع یاد می‌کند، در پناه انبوهی از داده‌های آماری و اسناد شهرسازی، مهمترین مؤلفه هدایت‌کنندۀ طرح جامع بوده است (مشهودی، ۱۴۰۲). این سنخ دلیل‌تراشی برای سیاست‌هایی که مستقیماً مسکن را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد در طرح‌های بخشی به وفور دیده می‌شود (مشهودی، ۱۴۰۲).

۳. تعیین «جمعیت پایه» در طرح جامع دقیق نیست چون ساختار درونی طرح‌ها، مهاجرت‌ها و .. بر آن اثر می‌گذارند. طرح جامع تهران که در سال ۱۳۹۱ ابلاغ شد، تنها در سال ۱۳۹۲ شاهد افزایش بیش از یک میلیون و پانصد هزار نفر در سقف جمعیت بوده است. این طرح توسط ۲۹ مشاور طراحی شده بود و بالاترین بضاعت

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]
[DOI: 10.22034/4.10.2]

فنی کشور در تدوین آن به کار گرفته شد.

۴. جمعیت ایران در سال ۱۳۵۷ حدود ۳۵/۲ میلیون نفر، در سال ۱۴۰۴ حدود ۹۰/۳میلیون نفر بوده است. بنابر تخمین‌های مبتنی بر آمارهای رسمی، متقاضیان مسکن در سال ۱۳۵۷ حدود ۱/۹ میلیون واحد و در سال ۱۴۰۴ حدود ۶/۴ واحد تخمین زده می‌شود. چنانچه تعداد خانوار کل کشور (حاصل از تقسیم جمعیت بر بُعد خانوار) در این دو سال را با تعداد خانوار متقاضی مسکن مقایسه کنیم، در سال ۱۳۵۷ حدود ۲۵ درصد و در سال ۱۴۰۴ حدود ۲۳ درصد خانوارها کشور متقاضی مسکن بوده‌اند. نکته آن‌جا است که با توجه به افزایش جمعیت از ۱۳۵۷ تا ۱۴۰۴، ثابت ماندن نسبت (حدود یک چهارم) تعداد خانوار متقاضی مسکن به تعداد خانوار کل کشور، یعنی افزایش تعداد خانوارهای متقاضی مسکن و تشدید بحران آن‌ها (مرکز آمار، ۱۴۰۴).

فهرست منابع

• ۴۳ درصد خانوارهای شهری فاقد مسکن ملکی هستند. (۱۴۰۰). *تین‌نیوز*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://www.tinn.ir/fa/tiny/news-239153

• استقبال مردم از طرح مسکن استیجاری دولت. (۱۴۰۴). *ایرنا*. بایابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://irna.ir/xjWsWQ

• - شکاف بزرگ مسکن؛ کدام استان‌ها صاحبخانه‌اند و کدام‌ها مستأجر؟. (۱۴۰۵). *اکو ایران*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://ecoiran.com/fa/tiny/news-۱۳۴۳۵۷

• - افزایش سقف وام ودیعه؛ مُسکن موقت برای بحران مزمن اجاره؟/ سهم هزینه مسکن در سبد خانوارهای تهران به مرز ۷۰ درصد رسید. (۱۴۰۵). *خبر آنلاین*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، khabaronline.ir/xpR7x

• افتتاح حساب ۱۰۰ امام (ره)، بیانگر اهمیت محرومیت زدایی در جمهوری اسلامی. (۱۴۰۵). *باشگاه خبرنگاران جوان*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://yjcnews.ir/00c4iY

• انفجار قیمت مسکن! بررسی نمودار ۴۷ ساله (۱۳۵۷ تا ۱۴۰۴). (۱۴۰۴). *دلتا بلاگ*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://delta.ir/blogg/news/house-price-increase/

• بررسی دلایل کمبود تولید مسکن در مجلس/۸ میلیون واحد مسکونی در کشور کم داریم. (۱۴۰۳). *اقتصاد آنلاین*. بایابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://www.eghtesadonline.com/008TH1

• *برنامه پنجساله هفتم توسعه*. (۱۴۰۳). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

• *برنامه پنجساله یکم توسعه*. (۱۳۶۸). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

• بیش از نیمی از جمعیت کشور مستاجر هستند. (۱۴۰۲). اعتماد. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://www.etemadonline.com/tiny/news-606200

• تابلوی جدید تقاضای مسکن. (۱۳۹۸). *دنیای اقتصاد*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3560766

• جمعیت شهرنشین دنیا ۵۰درصد؛ در ایران بیش از ۷۰ درصد. (۱۳۹۵). *خبر آنلاین*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، khabaronline.ir/x7gkh

• *دوره انتظار برای خانه‌دارشدن به ۳ تا ۵ دهه رسید*. (۱۴۰۴). *دنیای اقتصاد*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۵، https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-4249453

• دوره انتظار خرید مسکن بیش از ۱۵۰ سال طول می‌کشد/ ادامه دور زدن قانون از سوی بانک‌ها. (۱۴۰۳). *اقتصاد نیوز*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-678640

• سهم چشمگیر مسکن در سبد هزینه خانوارهای شهری/ سقوط مستاجران از پله‌های طبقه متوسط. (۱۴۰۵). *دنیای اقتصاد*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-4264845

• سوداگری؛ سوهان عمر مفید ساختمان‌ها در ایران. (۱۳۹۶). *اقتصاد آنلاین*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۴، https://www.eghtesadonline.com/000p6v

• سیاست گذاری های کلان دولت ها در بازار مسکن. (۱۳۹۵). *پیام ساختمان*. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳.

• *طرح جامع مسکن*. (۱۳۹۳). مهندسان مشاور هفت شهر آریا؛ وزارت راه و شهرسازی.

• *طرح جامع مسکن، سند تحلیلی: جمع‌بندی مطالعات*. (۱۳۸۶). بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳، https://haftshahraria.com/wp-content/uploads/2024/04/Tarh-Jame-Maskan.pdf

• *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۸۵). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

• *قانون مدنی ایران*. (۱۳۰۷). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

• *قانون واگذاری اراضی موات شهری و مقررات دولتی در باب زمین*. (۱۳۹۲). پرتال امام خمینی. بازیابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۳.

• ماجرای خارج از محدوده و آلونک‌نشین‌ها. (۱۳۸۸). *دنیای اقتصاد*. بایابی شده در ۱۴۰۵/۰۲/۲۲.

• مخلص، فرنوش. (۱۴۰۴). بافت فرسوده در برنامه‌های توسعه تهران. *مکتب نقد نظر*. ۱(۲)، ۱۶-۲۱.

• مشهودی، سهراب. (۱۴۰۲). گزارشی از نشست شهرسازی روی آب، برگزار کننده، گالری نظرگاه، کد مطلب: ۱۴۵۷۶، تاریخ انتشار: ۹ شهریور ۱۴۰۲. قابل دسترس در: https://nazaronline.ir/14576

• مرکز آمار. (۱۴۰۴). *گزارش شاخص قیمت‌ها در پاییز ۱۴۰۴*.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the authors with publication rights granted to Revitalization School journal. This is an open access article disributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

نحوهٔ ارجاع به این مقاله

منصوری، سیدامیر. (۱۴۰۵). خوانش نو از بحران مسکن در جمهوری اسلامی ایران. *مکتب احیاء*، ۴(۱۰)، ۸-۱۹.

DOI: https://doi.org/10.22034/4.10.2

URL: https://jors-sj.com/article-1-122-fa.html

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-25]

[DOI: 10.22034/4.10.2]