



RESEARCH ARTICLE

Island-style Policymaking as a Driver of Housing Policy Failure: A Case Study of Iran's Ninth and Thirteenth Governments

Mitra Rahnejat^{1*}, Saba Gholiniasorkhi²

1. Associate Professor of Public Policy, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: rahnejat@atu.ac.ir

2. Master in Public Policy, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran
Email: sabagholinia225@gmail.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.413292.2879>

Received: 13 June 2026
Accepted: 12 August 2026

ABSTRACT

This study investigates the mechanisms underlying the formation and persistence of isolated policymaking within Iran's Ministry of Roads and Urban Development and analyzes its impact on the ineffective implementation of housing policies during the ninth and thirteenth administrations. Employing a qualitative thematic analysis approach, data were collected through semi-structured interviews with housing managers and experts and systematically coded. The findings reveal that the lack of a shared problem framework across deputy departments and affiliated organizations, combined with overlapping mandates, institutional parallel work, weak information transparency, sectoral interest dominance, and policy instability, has resulted in a fragmented and competitive decision-making model. This condition undermines inter-sectoral coordination, leads to resource waste, slows implementation, and reduces the effectiveness of housing policies. Consequently, isolated policymaking is identified as a fundamental structural-behavioral driver of housing policy failure. Remedying this situation requires institutional restructuring, the development of shared knowledge, and the establishment of sustainable coordination mechanisms at the ministerial level.

Keywords: Isolated Policymaking, Housing Policy, Policy Ineffectiveness, Thematic Analysis, Iran.

Citation: Gholiniasorkhi, Saba; Rahnejat, Mitra (2026). Island-style Policymaking as a Driver of Housing Policy Failure: A Case Study of Iran's Ninth and Thirteenth Governments. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (3), 220-235.
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.413292.2879>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)



مقاله پژوهشی

سیاستگذاری جزیره‌ای به مثابه عامل ناکارآمدی سیاست‌های مسکن در ایران؛ شواهدی از دولت‌های نهم و سیزدهم

میترا راه نجات^{*۱}، صبا قلی‌نیاسرخ^۲

۱. دانشیار سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: rahnejat@atu.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رایانامه: sabagholinia225@gmail.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.413292.2879>

تاریخ دریافت: ۲۳ خرداد ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۲۱ مرداد ۱۴۰۵

چکیده

این پژوهش با هدف تبیین سازوکارهای شکل‌گیری و تداوم سیاستگذاری جزیره‌ای در وزارت راه و شهرسازی و تحلیل پیامدهای آن بر ناکارآمدی اجرای سیاست‌های مسکن در ایران با تأکیدی بر شواهدی از دولت‌های نهم و سیزدهم انجام شده است. مطالعه با رویکرد کیفی و به روش تحلیل مضمون صورت گرفت و داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران و کارشناسان حوزه مسکن گردآوری و به‌صورت نظام‌مند کدگذاری شد. یافته‌ها نشان داد فقدان صورت‌مسئله مشترک میان معاونت‌ها و سازمان‌های تابعه، همراه با تداخل مأموریت‌ها، موازی‌کاری نهادی، ضعف شفافیت اطلاعاتی، غلبه منافع بخشی و ناپایداری سیاستی، به شکل‌گیری الگوی تصمیم‌گیری پراکنده و رقابتی انجامیده است. این وضعیت نه تنها هماهنگی میان‌بخشی را تضعیف کرده، بلکه موجب ائتلاف منابع، کندی اجرا و کاهش اثربخشی سیاست‌های مسکن شده است. بر این اساس، سیاستگذاری جزیره‌ای به‌عنوان یک الگوی ساختاری-رفتاری، از عوامل بنیادین ناکارآمدی سیاست‌های مسکن بوده و اصلاح آن مستلزم بازآرایی نهادی، تولید دانش مشترک و استقرار سازوکارهای هماهنگی پایدار در سطح وزارتخانه است.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری جزیره‌ای؛ ناکارآمدی سیاست‌های مسکن؛ هماهنگی نهادی؛ دولت‌های نهم و سیزدهم ایران.

استناد: راه نجات، میترا؛ قلی‌نیاسرخ، صبا (۱۴۰۵). سیاستگذاری جزیره‌ای به‌مثابه عامل ناکارآمدی سیاست‌های مسکن در ایران؛ شواهدی از دولت‌های نهم و سیزدهم. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۲ (۳)، ۲۲۰-۲۳۵.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.413292.2879>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

مسکن در ایران همواره یکی از حوزه‌های اصلی مداخله دولت و از مهم‌ترین موضوعات سیاستگذاری عمومی بوده است. اهمیت این حوزه تنها به تأمین سرپناه محدود نمی‌شود، بلکه با عدالت اجتماعی، رفاه خانوار، تنظیم بازار زمین، نظام مالی، توسعه شهری و کیفیت زیست شهری پیوند دارد. در ادبیات سیاستگذاری مسکن، این حوزه مجموعه‌ای از اقدامات قانونی، اجرایی و برنامه‌ای دولت برای اثرگذاری بر فرآیندها و نتایج مرتبط با دسترسی، عرضه، کیفیت و شرایط سکونت تعریف شده است (Clapham, 2018; Schmid, 2023). در ایران نیز پس از انقلاب اسلامی، اصل ۳۱ قانون اساسی حق برخورداری از مسکن متناسب با نیاز را به رسمیت شناخته و دولت را مکلف کرده است زمینه تحقق این حق را، به‌ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیر، فراهم کند. همچنین اصل ۴۳ قانون اساسی، مسکن را در زمره نیازهای اساسی قرار داده و آن را با استقلال اقتصادی و عدالت اجتماعی پیوند داده است (Talebi Varnosfaderani et al., 2024). سیاستگذاری مسکن در ایران طی دهه‌های گذشته در قالب برنامه‌های توسعه، قوانین حمایتی و طرح‌های اجرایی مختلف دنبال شده است. این سیاست‌ها در دوره‌های گوناگون بر محورهایی مانند افزایش عرضه، کنترل یا کاهش هزینه زمین، حمایت از اقشار کم‌درآمد، توسعه شهرهای جدید، نوسازی بافت‌های فرسوده، تقویت نظام تأمین مالی و سامان‌دهی بازار مسکن متمرکز بوده‌اند (Pourmohammadi et al., 2012; Paknejad, 2023; Asghari Zamani & Shahrokhifar, 2024). با وجود این، مطالعات داخلی از وجود شکافی پایدار میان اهداف رسمی و نتایج اجرایی سیاست‌های مسکن حکایت دارند؛ شکافی که در قالب ناتوانی در تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، افزایش نقش سرمایه‌ای مسکن، ضعف کیفیت برخی پروژه‌ها، مکان‌یابی نامناسب، کمبود منابع مالی و ناپایداری برنامه‌های دولتی ظاهر شده است (Ghanbari & Zaheri, 2010; Barzegar, 2017; Hezarjaribi & Emami Ghaffari, 2019). روشن کردن جایگاه نهادی سیاستگذاری مسکن در ایران ضروری است. سیاست مسکن همواره در پیوند با برنامه‌ریزی شهری، سیاست زمین، نظام تأمین مالی، مدیریت شهری و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد تعریف شده است. پس از انقلاب اسلامی نیز مسکن در اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی و حوزه‌های مهم مداخله دولت مورد توجه قرار گرفت و سیاست‌هایی مانند واگذاری زمین، حمایت از تعاونی‌های مسکن، توسعه مسکن استیجاری، نوسازی بافت‌های فرسوده، تقویت انبوه‌سازی و ارائه تسهیلات بانکی در دوره‌های مختلف دنبال شد (Pourmohammadi et al., 2012; Ghanbari & Zaheri, 2010; Paknejad, 2023). از نظر نهادی، وزارت مسکن و شهرسازی یکی از مهم‌ترین نهادهای متولی سیاست مسکن در ایران بود. این وزارتخانه ابتدا با عنوان وزارت آبادانی و مسکن شکل گرفت و سپس با تغییرات ساختاری و قانونی به وزارت مسکن و شهرسازی تبدیل شد. در سال ۱۳۹۰، وزارت مسکن و شهرسازی با وزارت راه و ترابری ادغام شد و وزارت راه و شهرسازی شکل گرفت (Hosseini & Hosseini, 2013). این ادغام در سطح رسمی با هدف افزایش انسجام نهادی و تمرکز بخشی از مأموریت‌های مرتبط با توسعه فضایی، زیرساخت و شهرسازی انجام شد؛ با این حال، از منظر تحلیل نهادی، ادغام دو حوزه گسترده و متفاوت راه و حمل‌ونقل از یک سو و مسکن و شهرسازی از سوی دیگر، ساختاری پیچیده و چندلایه ایجاد کرد که به سازوکارهای هماهنگی قوی‌تری نیاز داشت. در ساختار کنونی وزارت راه و شهرسازی، حوزه مسکن به یک معاونت محدود نیست، بلکه میان چند معاونت، سازمان و شرکت تابعه توزیع شده است. بر اساس چارت تشکیلاتی وزارتخانه، در کنار وزیر و دفاتر ستادی، معاونت‌هایی مانند معاونت مسکن و ساختمان، معاونت شهرسازی و معماری، معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع، معاونت حمل‌ونقل، معاونت حقوقی، امور مجلس و استان‌ها و معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی قرار دارند. همچنین سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته‌ای مانند سازمان ملی زمین و مسکن، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بانک مسکن، شرکت بازآفرینی شهری ایران و شرکت عمران شهرهای جدید در حوزه‌های مرتبط با مسکن، زمین، توسعه شهری، تأمین مالی یا اجرا نقش دارند. (Ministry of Roads and Urban Development)

جدول ۱. نهادهای مرتبط با حوزه مسکن در وزارت راه و شهرسازی

نهاد / معاونت	مأموریت نهادی	وظایف تخصصی
معاونت مسکن و ساختمان	سیاستگذاری کلان در حوزه تولید و عرضه مسکن	تدوین مقررات ملی، هدایت پروژه‌های مسکنی، تنظیم سیاست‌های حمایتی
معاونت شهرسازی و معماری	هدایت و ارتقای کیفیت کالبدی و معماری شهرها	تدوین ضوابط، نظارت بر طرح‌های شهری، ارتقای کیفیت طراحی شهری
شرکت بازآفرینی شهری ایران	احیای بافت‌های فرسوده و توسعه مشارکتی	اجرای پروژه‌ها، توانمندسازی، تسهیل‌گری، جذب مشارکت مردمی
سازمان ملی زمین و مسکن	مدیریت زمین‌های دولتی برای توسعه شهری	واگذاری زمین، آماده‌سازی، تنظیم بازار زمین، مدیریت دارایی‌های فضایی
شرکت عمران شهرهای جدید	توسعه کالبدی شهرهای جدید	طراحی، اجرا و بهره‌برداری از شهرهای جدید، تأمین زیرساخت، احداث مسکن انبوه

Source: Ministry of Roads and Urban Development

این تکرر نهادی به‌خودی‌خود نشانه ناکارآمدی نیست؛ زیرا مسئله‌ای عمومی مانند مسکن، ابعاد مالی، کالبدی، اجتماعی، حقوقی، شهری و اجرایی متعددی دارد. مسئله زمانی شکل می‌گیرد که مأموریت‌های نهادهای درگیر هم‌پوشان باشد، اما سازوکار مؤثری برای هم‌راستاسازی اهداف، تبادل داده، داوری تعارض‌ها و هماهنگی در اجرا وجود نداشته باشد. بر اساس ساختار فوق، سیاست مسکن در نقطه تلاقی چند مأموریت نهادی قرار دارد: تولید و عرضه مسکن، تخصیص زمین، طراحی شهری، بازآفرینی بافت‌های فرسوده، توسعه شهرهای جدید، تأمین مالی و تنظیم مقررات ساخت‌وساز. این تنوع مأموریتی زمانی به کارآمدی منجر می‌شود که میان نهادها تقسیم کار روشن، نظام داده‌ای مشترک و سازوکار هماهنگی پایدار وجود داشته باشد؛ در غیر این صورت، سیاست مسکن در معرض تداخل مأموریت‌ها و تصمیم‌گیری‌های موازی قرار می‌گیرد. تجربه دولت نهم و دولت سیزدهم این مسئله را به‌خوبی نشان می‌دهد. در دولت نهم، طرح مسکن مهر به‌عنوان گسترده‌ترین برنامه مداخله مستقیم دولت در بازار مسکن، با هدف کاهش سهم زمین در قیمت تمام‌شده، افزایش تولید مسکن و حمایت از اقشار کم‌درآمد اجرا شد. این طرح بر واگذاری زمین، ارائه تسهیلات، تقویت تولید انبوه و کاهش هزینه مالکیت زمین استوار بود (Pourmohammadi et al., 2012; Barzegar, 2017). با وجود آثار کمی آن در افزایش عرضه، ارزیابی‌ها به چالش‌هایی مانند تأخیر در تکمیل پروژه‌ها، مکان‌یابی نامناسب، ضعف زیرساخت‌ها، کیفیت پایین ساخت در برخی موارد، افزایش تعهدات دولت و انتقال بخشی از بار اجرایی به دوره‌های بعد اشاره کرده‌اند (Pourmohammadi et al., 2012; Barzegar, 2017). در دولت سیزدهم نیز طرح نهضت ملی مسکن با هدف ساخت چهار میلیون واحد مسکونی طی چهار سال در دستور کار قرار گرفت. این سیاست، همانند مسکن مهر، بر مداخله فعال دولت، تأمین زمین، تسهیلات بانکی و تولید گسترده واحدهای مسکونی تأکید داشت. با این حال، اجرای آن با محدودیت‌هایی مانند کمبود زمین مناسب، ضعف تأمین مالی بانکی، فشار تعهدات باقی‌مانده از طرح‌های پیشین، نقش پررنگ دولت در اجرا و کندی پیشرفت پروژه‌ها روبه‌رو بوده است (Rahimdoost, 2024). بنابراین، با وجود تفاوت‌های زمانی، مالی و اجرایی میان دو دولت، هر دو تجربه نشان می‌دهند که مسئله مسکن در ایران صرفاً از طریق افزایش هدف‌گذاری کمی یا تعریف طرح‌های بزرگ‌مقیاس قابل حل نیست. مقایسه این دو تجربه نشان می‌دهد که تفاوت اصلی دولت نهم و دولت سیزدهم صرفاً در نام طرح یا میزان هدف‌گذاری نیست، بلکه در شرایط منابع، مدل اجرا و شدت بروز ناهماهنگی نهادی نیز قابل مشاهده است. در دولت نهم، وفور نسبی منابع و مداخله مستقیم دولت، امکان پیشبرد گسترده‌تر طرح را فراهم کرد، اما ضعف هماهنگی میان زمین، زیرساخت، خدمات شهری و کیفیت اجرا، بخشی از آثار منفی خود را در سال‌های بعد نشان داد. در دولت سیزدهم، محدودیت منابع مالی و بانکی، همان الگوی چندنهادی را در شرایط دشوارتری قرار داد و رقابت بر سر منابع، تأمین زمین و پیشبرد پروژه‌ها را پیچیده‌تر ساخت. از این منظر، سیاست مسکن در ایران هم‌زمان با مسائل عمومی و شناخته‌شده‌ای مانند کمبود منابع، رشد قیمت زمین، ضعف قدرت خرید خانوار، محدودیت نظام بانکی و افزایش تقاضای انباشته، با مسائل نهادی کمتر دیده‌شده‌ای مانند پراکندگی اختیار، تداخل مأموریت‌ها، نبود پایگاه داده مشترک، ضعف هماهنگی افقی و ابهام در پاسخ‌گویی مواجه است. بخش مهمی از

مطالعات داخلی درباره مسکن، پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی یا حقوقی سیاست‌های مسکن را بررسی کرده‌اند. برخی پژوهش‌ها با تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های توسعه نشان داده‌اند که تغییر اولویت‌ها، کلی بودن برنامه‌ها، نبود ابزارهای اجرایی کافی و شکاف میان هدف و عملکرد، از چالش‌های تکرارشونده این حوزه بوده است (Ghanbari & Zaheri, 2010; Pourmohammadi et al., 2012; Paknejad, 2023). مسکن، نقش بازار زمین، نابرابری فضایی و کاهش دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به مسکن مناسب تأکید کرده‌اند (Hezarjaribi & Emami Ghaffari, 2019; Keshavardoust & Ahmadi Dehreshid, 2022). مطالعات در شناخت پیامدهای سیاستی، کمتر به این پرسش پرداخته شده است که ساختار درونی تصمیم‌سازی و روابط میان نهادهای درگیر چگونه این پیامدها را تولید یا بازتولید می‌کند. پژوهش حاضر، مسئله ناکارآمدی سیاست‌های مسکن را از منظر ساختار نهادی و ظرفیت هماهنگی بررسی می‌کند. در ادبیات سیاستگذاری عمومی، شکست سیاست‌ها در حوزه‌های پیچیده اغلب با مفاهیمی مانند چندپارگی نهادی، ساختار سیلویی، ضعف هماهنگی و کاهش انسجام سیاستی توضیح داده می‌شود (Bouckaert et al., 2010; Peters, 2018). از این منظر، مسئله زمانی شکل می‌گیرد که اختیار، مسئولیت، منابع و داده‌ها میان واحدهای مختلف توزیع شده، اما سازوکارهای کافی برای هماهنگی افقی، تعریف مشترک مسئله و هم‌راستاسازی اهداف وجود نداشته باشد. در چنین وضعیتی، هر واحد سازمانی ممکن است مأموریت خود را دنبال کند، اما خروجی نهایی سیاست به دلیل تداخل مأموریت‌ها، رقابت بر سر منابع و ضعف تبادل اطلاعات، از انسجام لازم برخوردار نباشد (Froy & Giguère, 2010; Charbit, 2011). حوزه مسکن در ایران نمونه‌ای مناسب برای بررسی این مسئله است؛ زیرا وزارت راه و شهرسازی مجموعه‌ای از معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه را در بر می‌گیرد که هر یک بخشی از مسئله مسکن را نمایندگی می‌کنند و مأموریت‌ها، داده‌ها، منابع و اولویت‌های اجرایی خاص خود را دارند. وجود این تکرار نهادی به‌خودی‌خود مسئله نیست؛ مسئله زمانی شکل می‌گیرد که میان این واحدها تعریف مشترکی از مسئله مسکن، نظام داده‌ای مشترک، سازوکار حل تعارض و معیارهای همکاری وجود نداشته باشد. در چنین شرایطی، سیاست مسکن ممکن است در سطح اسناد رسمی منسجم به نظر برسد، اما در مرحله اجرا با تصمیم‌گیری‌های پراکنده، موازی‌کاری و ناهماهنگی مواجه شود. در این مقاله، برای توضیح این وضعیت از مفهوم «چندپارگی نهادی» استفاده می‌شود. تعبیر «سیاستگذاری جزیره‌ای» که در پژوهش به‌کار رفته، در این مقاله به‌عنوان معادل توصیفی همین وضعیت فهم می‌شود، نه به‌عنوان اصطلاحی مستقل در ادبیات انگلیسی. به بیان دقیق‌تر، منظور از سیاستگذاری جزیره‌ای در این پژوهش وضعیتی است که در ادبیات سیاستگذاری با مفاهیمی مانند institutional fragmentation، siloed governance و policy incoherence توضیح داده می‌شود (Peters, 2018; Froy & Giguère, 2010). تداخل مأموریت‌ها، ضعف شفافیت اطلاعاتی، منافع بخشی و ناپایداری سیاستی، ظرفیت اجرای سیاست مسکن را در دولت‌های نهم و سیزدهم محدود کرده است. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که چندپارگی نهادی در وزارت راه و شهرسازی از طریق چه سازوکارهایی بر ناکارآمدی اجرای سیاست‌های مسکن در دولت‌های نهم و سیزدهم اثر گذاشته است. هدف مقاله، ارزیابی صرف عملکرد دو دولت یا مقایسه آماری خروجی‌های آن‌ها نیست، بلکه تبیین سازوکارهای نهادی و مدیریتی‌ای است که موجب تداوم ناهماهنگی، موازی‌کاری، ضعف شفافیت اطلاعاتی و کاهش انسجام سیاستی در حوزه مسکن شده‌اند. این رویکرد امکان می‌دهد تجربه مسکن مهر و نهضت ملی مسکن، نه به‌عنوان دو برنامه منفصل، بلکه به‌عنوان دو مصداق از مسئله‌ای نهادی‌تر در نظام سیاستگذاری مسکن ایران بررسی شود. نوآوری پژوهش در آن است که سطح تحلیل را از پیامدهای نهایی سیاست‌های مسکن به درون ساختار تصمیم‌سازی وزارت راه و شهرسازی منتقل می‌کند. به‌جای تمرکز صرف بر کمبود منابع، ضعف تأمین مالی یا مشکلات اجرایی، مقاله نشان می‌دهد که توزیع پراکنده اختیار، مسئولیت، داده و منابع میان واحدهای مختلف،

در غیاب سازوکارهای هماهنگی پایدار، چگونه به کاهش اثربخشی سیاست‌های مسکن منجر می‌شود. از این منظر، ناکارآمدی سیاست مسکن نه فقط نتیجه خطاهای اجرایی مقطعی، بلکه پیامد ضعف ظرفیت هماهنگی و انسجام نهادی نیز هست.

چارچوب نظری: چندپارگی نهادی، هماهنگی و انسجام سیاستی

سیاست مسکن از جمله حوزه‌هایی است که ماهیتاً میان‌بخشی، چندسطحی و چندنهادی است. این حوزه فقط به تولید واحد مسکونی محدود نمی‌شود، بلکه با سیاست زمین، نظام تأمین مالی، برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌های عمومی، مدیریت شهری، مقررات ساخت‌وساز و حمایت از گروه‌های هدف پیوند دارد. بنابراین، کارآمدی سیاست مسکن تنها به وجود منابع یا طراحی یک برنامه اجرایی وابسته نیست، بلکه به ظرفیت نظام حکمرانی برای ایجاد هماهنگی میان نهادهای متعدد بستگی دارد. پیترز هماهنگی سیاستی را یکی از چالش‌های بنیادین دولت‌های معاصر می‌داند و نشان می‌دهد که هرچه مسائل عمومی پیچیده‌تر و وابسته‌تر به تعامل میان سازمان‌ها شوند، اهمیت سازوکارهای هماهنگی افزایش می‌یابد. (Peters, 2018) در ادبیات سیاست‌گذاری عمومی، یکی از مفاهیم اصلی برای توضیح ضعف هماهنگی در چنین حوزه‌هایی، «چندپارگی نهادی» است. چندپارگی نهادی به وضعیتی اشاره دارد که در آن اختیار، مسئولیت، منابع و اطلاعات میان واحدها و سازمان‌های مختلف توزیع شده، اما سازوکارهای کافی برای هماهنگی افقی میان آن‌ها وجود ندارد. در چنین وضعیتی، هر نهاد ممکن است در محدوده مأموریت خود عمل کند، اما خروجی کلی سیاست به دلیل ضعف اتصال میان اهداف، ابزارها و نهادهای مجری، از انسجام کافی برخوردار نباشد. تخصیصی شدن و ایجاد واحدهای مستقل در بخش عمومی، اگر با سازوکارهای هماهنگ‌کننده همراه نباشد، می‌تواند به افزایش گسست سازمانی و دشواری در مدیریت سیاست‌های فرابخشی منجر شود. (Bouckaert et al., 2010) در این مقاله، مفهوم «سیاست‌گذاری جزیره‌ای» به‌عنوان معادل توصیفی چندپارگی نهادی در ساختار وزارتخانه‌ای به‌کار می‌رود. این تعبیر به معنای آن نیست که «جزیره‌ای» یک اصطلاح مستقل و جاف‌تاده در ادبیات انگلیسی است؛ بلکه مقصود، وضعیتی است که در ادبیات بین‌المللی با مفاهیمی مانند Policy Incoherence، Policy Silos، Siloed Governance، Fragmentation Institutional و Breaking out of policy silos عنوان نیز نشان می‌دهد که باقی‌ماندن سیاست‌ها در قالب سیلوهای سازمانی، موجب تکرار اقدامات، اتلاف منابع و کاهش اثربخشی سیاست‌های عمومی می‌شود. (Froy & Giguère, 2010) بنابراین، در این پژوهش، سیاست‌گذاری جزیره‌ای به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه، با مأموریت‌های هم‌پوشان و نظام‌های داده‌ای و بودجه‌ای جداگانه عمل می‌کنند، بدون آنکه سازوکار مؤثری برای هم‌راستاسازی اهداف، ابزارها و مسئولیت‌ها وجود داشته باشد. مفهوم «ساختار سیلویی» در ادبیات سازمانی نیز به فهم این وضعیت کمک می‌کند. ساختار سیلویی زمانی شکل می‌گیرد که ارتباطات عمودی درون هر واحد سازمانی قوی‌تر از ارتباطات افقی میان واحدها باشد. در چنین شرایطی، واحدهای سازمانی اطلاعات، منابع و معیارهای عملکردی خود را درون مرزهای سازمانی نگه می‌دارند و همکاری بین‌بخشی به امری حاشیه‌ای تبدیل می‌شود. سیلوهای سازمانی می‌توانند مانع تبادل دانش، یادگیری سازمانی و عملکرد کلی سازمان شوند. (de Waal et al., 2019) اهمیت این بحث برای سیاست مسکن آن است که در ساختارهای سیلویی، حتی اگر هر واحد در چارچوب مأموریت خود فعال باشد، سیاست عمومی در سطح کلان ممکن است به دلیل نبود پیوند افقی، با موازی‌کاری، تعارض و کاهش اثربخشی مواجه شود. هماهنگی، مفهوم مقابل چندپارگی نهادی است. هماهنگی در سیاست‌گذاری عمومی به معنای هم‌راستاسازی اهداف، ابزارها، منابع و مسئولیت‌ها میان نهادهای درگیر در یک سیاست است. (Peters, 2018) هماهنگی صرفاً به معنای تشکیل جلسه، مکاتبات اداری یا اطلاع‌رسانی میان واحدها نیست، بلکه مستلزم وجود سازوکارهای پایدار برای تعریف مشترک مسئله، تبادل داده، حل تعارض، تعیین اولویت‌های مشترک و پیگیری اجرای تصمیمات است. اگر چنین سازوکارهایی وجود نداشته باشد، سیاست‌ها ممکن است در سطح اسناد رسمی منسجم به نظر برسند، اما در مرحله اجرا به مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده تبدیل شوند. برای فهم دقیق‌تر هماهنگی، تمایز میان «هماهنگی منفی» و

«هماهنگی مثبت» اهمیت دارد. (Scharpf, 1994) هماهنگی منفی زمانی رخ می‌دهد که نهادها فقط تلاش می‌کنند از تعارض آشکار با یکدیگر اجتناب کنند. در این وضعیت، ممکن است نهادها از مداخله مستقیم در قلمرو یکدیگر پرهیز کنند، اما همکاری فعال برای طراحی راه‌حل مشترک شکل نمی‌گیرد. در مقابل، هماهنگی مثبت مستلزم تعامل فعال، تعریف مشترک مسئله، تبادل اطلاعات و طراحی مشترک ابزارهای سیاستی است. در ساختارهای چندپاره، هماهنگی غالباً در سطح منفی باقی می‌ماند؛ یعنی تعارض آشکار ممکن است کنترل شود، اما هم‌افزایی نهادی و طراحی مشترک سیاست تحقق نمی‌یابد. ضعف هماهنگی، به‌طور مستقیم با کاهش «انسجام سیاستی» ارتباط دارد. انسجام سیاستی به میزان سازگاری اهداف، ابزارها، نهادهای مجری و پیامدهای مورد انتظار یک سیاست اشاره دارد. سیاست‌ها زمانی با مشکل مواجه می‌شوند که ابزارهای سیاستی در کنار یکدیگر به‌درستی طراحی نشده باشند یا اجزای سیاستی در جهت‌های ناسازگار عمل کنند. (Howlett & Rayner, 2007) در حوزه مسکن، انسجام سیاستی زمانی شکل می‌گیرد که سیاست زمین، سیاست تأمین مالی، برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌های خدماتی و حمایت از گروه‌های هدف، در قالب یک چارچوب مشترک و قابل پیگیری عمل کنند. در مقابل، اگر سیاست زمین از برنامه‌ریزی شهری جدا شود، تأمین مالی با ظرفیت اجرایی پروژه‌ها هماهنگ نباشد، یا نهادهای مجری برداشت‌های متفاوتی از مسئله مسکن داشته باشند، سیاست مسکن دچار گسست و ناکارآمدی می‌شود. چارچوب OECD درباره شکاف‌های حکمرانی نیز برای تحلیل چندپارگی نهادی در سیاست مسکن مفید است. در این چارچوب، هفت نوع شکاف در حکمرانی چندسطحی شناسایی شده است (Charbit, 2011): شکاف اطلاعاتی، شکاف ظرفیتی، شکاف مالی، شکاف سیاستی، شکاف اداری، شکاف هدف‌گذاری و شکاف پاسخ‌گویی. این شکاف‌ها نشان می‌دهند که ناکارآمدی سیاست‌ها فقط از ضعف تصمیم‌گیری در یک نهاد ناشی نمی‌شود، بلکه ممکن است محصول فاصله میان سطوح مختلف حکومت، ناهماهنگی میان نهادها، ضعف اشتراک داده‌ها و ابهام در مسئولیت‌ها باشد. در پژوهش حاضر، این چارچوب برای فهم وضعیتی به‌کار می‌رود که در آن داده‌های زمین و مسکن میان نهادهای مختلف پراکنده است، مسئولیت اجرا و اختیار تخصیص منابع در یک نقطه متمرکز نیست و پاسخ‌گویی میان واحدهای مختلف توزیع شده است. علاوه بر این، مقیاس هماهنگی امکان می‌دهد سطح بلوغ هماهنگی در یک نظام اداری بررسی شود. (Metcalf, 1994) در سطوح پایین این مقیاس، نهادها به‌صورت مستقل تصمیم می‌گیرند یا صرفاً اطلاعات محدودی مبادله می‌کنند. در سطوح بالاتر، مشورت، توافق، داوری تعارض‌ها، تعیین اولویت‌های مرکزی و در نهایت شکل‌گیری راهبرد مشترک دولت قرار دارد. بر اساس این منطق، صرف وجود ارتباطات اداری یا مکاتبات رسمی، نشانه هماهنگی کامل نیست؛ بلکه هماهنگی زمانی معنا پیدا می‌کند که نهادهای درگیر بتوانند اختلافات خود را در قالب سازوکارهای رسمی حل کنند و اهداف بخشی را با اهداف کلان سیاست هم‌راستا سازند. با اتکا به این ادبیات، مقاله حاضر چندپارگی نهادی در سیاست مسکن را از سه سازوکار اصلی تحلیل می‌کند. نخست، سازوکار ساختاری؛ یعنی توزیع مأموریت‌ها، اختیارات و مسئولیت‌ها میان معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وزارت راه و شهرسازی. در این سطح، مسئله اصلی آن است که چگونه مأموریت‌های هم‌پوشان و نبود مرجع هماهنگ‌کننده مؤثر می‌تواند به موازی‌کاری، ابهام در مسئولیت و تأخیر در اجرا منجر شود. دوم، سازوکار اطلاعاتی؛ یعنی پراکندگی داده‌ها، ضعف شفافیت اطلاعاتی و نبود صورت‌مسئله مشترک. در این سطح، مسئله اصلی آن است که چگونه فقدان نظام داده‌ای مشترک موجب می‌شود نهادهای مختلف، مسئله مسکن را به شیوه‌های متفاوت تعریف کنند و بر اساس داده‌های متفاوت تصمیم بگیرند. سوم، سازوکار انگیزشی؛ یعنی نقش منافع بخشی، رقابت بر سر منابع و نظام‌های ارزیابی عملکرد در کاهش همکاری افقی. در این سطح، مسئله آن است که حتی در صورت وجود هدف مشترک، مشوق‌های سازمانی می‌توانند نهادها را به سمت حفظ قلمرو، رقابت و کاهش تبادل اطلاعات سوق دهند. بر این اساس، ناکارآمدی سیاست‌های مسکن در دولت‌های نهم و سیزدهم در این مقاله نه صرفاً به‌عنوان نتیجه کمبود منابع، ضعف مدیریتی یا خطاهای اجرایی مقطعی، بلکه به‌عنوان پیامد ضعف ظرفیت هماهنگی و کاهش انسجام سیاستی تحلیل می‌شود. چنین رویکردی امکان می‌دهد که تجربه مسکن مهر و نهضت ملی مسکن، فراتر از تفاوت‌های اجرایی و

سیاسی، از منظر ساختار درونی تصمیم‌سازی، توزیع اختیار، تبادل داده، سازوکارهای پاسخ‌گویی و رابطه میان نهادهای درگیر در سیاست مسکن بررسی شود.

روش پژوهش

این پژوهش با رویکرد کیفی و به روش تحلیل مضمون انجام شده است. (Braun & Clarke, 2006) انتخاب رویکرد کیفی از آن جهت مناسب بود که پرسش اصلی پژوهش ناظر بر فهم و تبیین سازوکارهای نهادی و مدیریتی مؤثر بر ناکارآمدی اجرای سیاست‌های مسکن است؛ سازوکارهایی که از طریق تجربه، برداشت و روایت کنشگران درگیر در فرآیند سیاست‌گذاری و اجرا قابل شناسایی‌اند. داده‌های پژوهش از دو منبع گردآوری شد. نخست، داده‌های اسنادی و آرشیوی شامل قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های مسکن، برنامه‌های توسعه، گزارش‌های رسمی وزارت راه و شهرسازی، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و اسناد مربوط به ساختار سازمانی وزارت راه و شهرسازی بررسی شد. هدف از تحلیل این اسناد، شناسایی زمینه نهادی سیاست‌گذاری مسکن، بررسی ساختار درونی وزارتخانه و تشخیص نقاط هم‌پوشانی مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها بود. دوم، داده‌های میدانی از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران و کارشناسان حوزه مسکن و شهرسازی گردآوری شد. مصاحبه‌ها بر محورهایی مانند برداشت مصاحبه‌شوندگان از هماهنگی نهادی، تجربه آنان از فرآیند تصمیم‌گیری در وزارت راه و شهرسازی، موانع همکاری بین‌سازمانی، چالش‌های اجرای سیاست‌های مسکن و پیشنهادهای اصلاحی برای ارتقای کارایی سیاست‌ها متمرکز بود. مدت هر مصاحبه بین ۴۵ تا ۷۵ دقیقه بود و مصاحبه‌ها با رضایت آگاهانه مشارکت‌کنندگان ضبط و سپس به‌صورت واژه‌به‌واژه پیاده‌سازی شد. نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند انجام شد. معیار انتخاب مشارکت‌کنندگان، تجربه مدیریتی یا کارشناسی در حوزه مسکن و شهرسازی، دسترسی به اطلاعات مرتبط با فرآیند سیاست‌گذاری و اجرا، و آشنایی مستقیم با روابط بین‌سازمانی در وزارت راه و شهرسازی بود. در مجموع، هشت نفر در پژوهش مشارکت کردند. نمونه‌گیری تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت؛ به این معنا که پس از مصاحبه هشتم، مضمون جدیدی در داده‌ها ظاهر نشد و الگوهای تحلیلی تکرارشونده تثبیت شد.

جدول ۲. مشخصات مشارکت‌کنندگان پژوهش

کد مشارکت‌کننده	سمت	مدت اشتغال	تحصیلات
1	رئیس گروه طرح‌های کالبدی و منطقه‌ای معاونت معماری و شهرسازی	۳۴ سال	کارشناسی ارشد
2	کارشناس معاونت معماری و شهرسازی	۱۰ سال	کارشناسی ارشد
3	معاون دفتر اقتصاد مسکن وزارت راه و شهرسازی	۱۷ سال	کارشناسی ارشد
4	رئیس گروه املاک و مستغلات در معاونت مسکن و ساختمان	۳۱ سال	دانشجوی دکتری
5	کارشناس معاونت معماری و شهرسازی	۴ سال	کارشناسی ارشد
6	عضو هیئت‌مدیره شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران	۲۰ سال	دکتری
7	مدیرکل دفتر توسعه مسکن شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید	۱۶ سال	کارشناسی ارشد
8	کارشناس امور مجامع	۲۲ سال	دانشجوی دکتری

تحلیل داده‌ها در چند مرحله انجام شد. ابتدا متن مصاحبه‌ها چندین بار خوانده شد تا آشنایی کامل با داده‌ها حاصل شود. سپس واحدهای معنایی مرتبط با تجربه چندپارگی نهادی، هماهنگی بین‌سازمانی، تداخل مأموریت‌ها، ضعف شفافیت اطلاعاتی، منافع بخشی، ناپایداری سیاستی و ناکارآمدی اجرای سیاست‌های مسکن استخراج شد. در مرحله بعد، کدهای اولیه در قالب مقوله‌ها و مضامین سازمان‌دهنده دسته‌بندی شدند و در نهایت، مضامین فراگیر با چارچوب نظری پژوهش پیوند داده شد. برای تقویت اعتبار

یافته‌ها، از مقایسه داده‌های مصاحبه‌ای با داده‌های اسنادی، بازبینی مکرر کدها و حفظ زنجیره شواهد از داده خام تا مضمون نهایی استفاده شد. در تمام مراحل پژوهش، ملاحظات اخلاقی رعایت شد. پیش از انجام مصاحبه، هدف پژوهش برای مشارکت‌کنندگان توضیح داده شد و رضایت آگاهانه آنان برای ضبط مصاحبه اخذ گردید. همچنین به مشارکت‌کنندگان اطمینان داده شد که اطلاعات آنان صرفاً برای اهداف پژوهشی استفاده می‌شود و هویت آنان در گزارش مقاله با کدهای مصاحبه شونده کد ۱ تا ۸ معرفی خواهد شد.

یافته‌ها

تحلیل مضمون مصاحبه‌ها به استخراج ۳۱ مضمون پایه، ۱۴ مضمون سازمان‌دهنده و ۸ مضمون فراگیر انجامید. در این مقاله، مضامین فراگیر در چهار محور تحلیلی بازتنظیم شده‌اند تا پیوند میان داده‌ها و پرسش پژوهش روشن‌تر شود: نخست، چندپارگی ساختاری و تداخل مأموریت‌ها؛ دوم، ضعف شفافیت اطلاعاتی و نبود صورت‌مسئله مشترک؛ سوم، منافع بخشی و ضعف انگیزش همکاری؛ و چهارم، تفاوت شکل بروز چندپارگی نهادی در دولت‌های نهم و سیزدهم.

جدول ۳. تحلیل مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها

مضمون فراگیر	مضمون سازمان‌دهنده	کدهای اولیه	گزاره‌های مصاحبه‌شوندگان
چندپارگی ساختاری	ناهماهنگی نهادی	نبود هماهنگی میان معاونت‌ها؛ تداخل وظایف؛ موازی‌کاری	رویدادی جزیره‌ای توی مسائل مسکن و مشکلاتی که الان داریم نشون می‌ده هماهنگی وجود نداره (مصاحبه شونده کد ۲)
چندپارگی ساختاری	مشکلات ساختاری درون‌سازمانی	ساختار افقی معاونت‌ها؛ نبود سلسله‌مراتب روشن؛ تکرار کارها	ما اختلافی نداریم، همین مشکلات ساختاری داریم (مصاحبه شونده کد ۴)
چندپارگی ساختاری	موازی‌کاری مدیریتی	مشاوران موازی؛ فشار برای ارائه خروجی سریع؛ تکرار تحلیل‌ها	خانم وزیر یا آقای وزیر چند مشاور می‌گیرن... مشاوران همان کارهایی را انجام می‌دهند که ما انجام می‌دهیم (مصاحبه شونده کد ۴)
چندپارگی ساختاری	تداخل در ارائه اطلاعات و تصمیم‌گیری	هم‌عرضی سازمان‌ها؛ رقابت در گزارش‌دهی به وزیر	سازمان ملی زمین و مسکن معاون وزیر است و ما هم معاون وزیر؛ هر دو انتظار داریم اطلاعات بدهیم به وزیر (مصاحبه شونده کد ۴)
جدایی مسئولیت از اختیار	ناهماهنگی در تخصیص زمین	اختیار زمین در یک سازمان؛ مسئولیت اجرا در سازمانی دیگر	مسئول کسی است ولی اختیارات جای دیگر است و این باعث شده که کار اونجا نره جلو (مصاحبه شونده کد ۳)
ضعف شفافیت اطلاعاتی	پراکندگی داده‌ها	نبود سامانه یکپارچه؛ داده‌های موازی؛ تصمیم‌گیری‌های غیرواقعی	نبود سامانه یکپارچه داده مسکن و بعضاً سامانه‌های موازی موجب تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای و غیرواقعی می‌شود (مصاحبه شونده کد ۸)
ضعف شفافیت اطلاعاتی	تصمیم‌گیری غیرمبتنی بر شواهد	پراکندگی آمار خانه‌های خالی، زمین‌های بایر و تسهیلات بانکی	آمار خانه‌های خالی، زمین‌های بایر شهری یا وضعیت تسهیلات بانکی در بانک‌ها و شهرداری‌ها پراکنده است. در نتیجه، سیاست‌گذار به‌جای تصمیم مبتنی بر شواهد، تصمیم احساسی یا دستوری می‌گیرد (مصاحبه شونده کد ۸)
منافع بخشی	رقابت سازمانی	تفاوت منابع مالی؛ تفاوت اختیارات؛ رقابت میان نهادهای هم‌هدف	بسیاری از نهادها با وجود اشتراک هدف، به دلیل تفاوت در سطح اختیارات و منابع مالی، در عمل با هم رقابت می‌کنند (مصاحبه شونده کد ۳)
ضعف انگیزش همکاری	نظام پاداش بخشی	پاداش وابسته به درآمد سازمانی؛ کاهش همکاری افقی	نظام پاداش وابسته به درآمد سازمانی، انگیزه همکاری را کاهش داده و به تمرکز منافع فردی منجر شده است (مصاحبه شونده کد ۳)
ناپایداری سیاستی	گسست سیاستی میان دوره‌ها	تغییر رویکرد دولت‌ها؛ ناهماهنگی سیاست‌های بالادستی و اجرایی	سیاست‌های کلی و سیاست‌های بالادستی با هم هماهنگ نبودن (مصاحبه شونده کد ۲)
مقایسه دو دولت	تفاوت در شدت ناهماهنگی	تفاوت شرایط مالی، اجرایی و مدیریتی در دو دولت	ناهماهنگی در دوره‌های مختلف متفاوت بوده (مصاحبه شونده کد ۵)

چندپارگی ساختاری و تداخل مأموریت‌ها

نخستین یافته پژوهش آن است که چندپارگی نهادی در حوزه مسکن، پیش از آنکه در سطح عملکرد پروژه‌ها ظاهر شود، در ساختار توزیع مأموریت‌ها، اختیارات و مسئولیت‌ها در وزارت راه و شهرسازی ریشه دارد. داده‌های اسنادی نشان می‌دهد که سیاست مسکن

در ساختار وزارتخانه میان چند واحد اصلی توزیع شده است: معاونت مسکن و ساختمان، معاونت شهرسازی و معماری، سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت بازآفرینی شهری ایران و شرکت عمران شهرهای جدید. هر یک از این واحدها بخشی از مسئله مسکن را نمایندگی می‌کنند، اما در عمل مرز میان مأموریت‌ها، به‌ویژه در حوزه زمین، توسعه شهری، بافت‌های ناکارآمد و تولید مسکن، کاملاً منفک نیست. داده‌های مصاحبه‌ای نیز این مسئله را تأیید می‌کند. یکی از مشارکت‌کنندگان در توضیح ریشه مسئله می‌گوید: «ما اختلافی نداریم، همین مشکلات ساختاری داریم» (مصاحبه شونده کد ۴). این گزاره نشان می‌دهد که مسئله از نگاه کنشگر سازمانی، نه صرفاً اختلاف شخصی یا ضعف ارتباط غیررسمی، بلکه یک مشکل ساختاری در طراحی و توزیع مأموریت‌هاست. در همین مصاحبه، مشارکت‌کننده به موازی‌کاری در سطح مدیریتی اشاره می‌کند: «خانم وزیر یا آقای وزیر چند مشاور می‌گیرن... مشاوران همان کارهایی را انجام می‌دهند که ما انجام می‌دهیم» (مصاحبه شونده کد ۴). این گزاره بیانگر آن است که در غیاب اعتماد کافی به مسیرهای رسمی کارشناسی و نبود تقسیم کار روشن، حتی در سطح ستادی نیز تولید اطلاعات و تحلیل می‌تواند به شکل موازی انجام شود. نمونه دیگر این چندپارگی، هم‌عرضی برخی واحدهای تصمیم‌گیر است. یکی از مصاحبه‌شوندگان توضیح می‌دهد: «سازمان ملی زمین و مسکن معاون وزیر است و ما هم معاون وزیر؛ هر دو انتظار داریم اطلاعات بدهیم به وزیر» (مصاحبه شونده کد ۴). این روایت نشان می‌دهد که در برخی موارد، مسئله فقط نبود ارتباط نیست، بلکه نبود یک سازوکار روشن برای اولویت‌بندی، داوری و ترکیب اطلاعات میان واحدهای هم‌عرض است. در نتیجه، به‌جای آنکه داده‌ها و تحلیل‌های سازمانی در یک مسیر تصمیم‌سازی ادغام شوند، هر واحد تلاش می‌کند مستقیماً روایت خود را به سطح بالاتر منتقل کند.

جدایی مسئولیت از اختیار در سیاست زمین

یکی از مصادیق مهم چندپارگی نهادی در داده‌ها، جدایی میان مسئولیت اجرا و اختیار تخصیص زمین است. در سیاست مسکن، زمین یکی از ابزارهای اصلی مداخله دولت است. با این حال، داده‌های مصاحبه نشان می‌دهد که در برخی موارد، نهادی که مسئول اجرای سیاست یا پاسخ‌گویی درباره پیشرفت آن است، اختیار کامل بر ابزارهای اصلی اجرا، به‌ویژه زمین، ندارد. یکی از مشارکت‌کنندگان این وضعیت را چنین توضیح می‌دهد: «امکانات و اختیاراتی می‌خواد که در اختیار خودش نیست و در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن است... وظایف و اختیارات و منابع دست سازمان دیگری است. یعنی مسئول کسی است ولی اختیارات جای دیگر است و این باعث شده که کار اونجا نره جلو» (مصاحبه شونده کد ۳). اهمیت این گزاره در آن است که ناکارآمدی را نه به کم‌کاری یک واحد، بلکه به گسست میان اختیار و پاسخ‌گویی نسبت می‌دهد. در چنین ساختاری، نهادی که باید پاسخ‌گوی نتیجه باشد، الزاماً ابزارهای لازم برای اقدام را در اختیار ندارد؛ و نهادی که ابزار را در اختیار دارد، الزاماً پاسخ‌گوی تمام پیامدهای اجرایی سیاست نیست. این وضعیت با ادبیات چندپارگی نهادی هم‌خوان است؛ زیرا یکی از نشانه‌های چندپارگی، پراکندگی ابزارهای سیاستی میان نهادهایی است که در برابر یک نتیجه مشترک پاسخ‌گویی یکپارچه ندارند. در حوزه مسکن، این مسئله به‌ویژه در رابطه میان سیاست زمین، سیاست شهرسازی و سیاست تولید مسکن اهمیت دارد. اگر تخصیص زمین بدون هم‌زمانی با برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت، خدمات و ظرفیت مالی انجام شود، سیاست مسکن ممکن است به تولید واحدهایی منجر شود که از نظر کالبدی ساخته شده‌اند، اما از نظر شهری و اجتماعی با مسئله سکونت پایدار فاصله دارند.

ضعف شفافیت اطلاعاتی و نبود صورت مسئله مشترک

دومین سازوکار اصلی چندپارگی نهادی، ضعف شفافیت اطلاعاتی و نبود نظام داده‌ای مشترک است. یافته‌ها نشان می‌دهد که داده‌های مرتبط با زمین، خانه‌های خالی، تسهیلات بانکی، پروژه‌های در حال اجرا، وضعیت بافت‌های فرسوده و ظرفیت شهرهای جدید، در نهادها و سامانه‌های مختلف پراکنده است. این پراکندگی باعث می‌شود که هر واحد سازمانی، مسئله مسکن را از منظر داده‌ها و مأموریت‌های خود تعریف کند و در نتیجه، صورت مسئله مشترک در سطح وزارتخانه شکل نگیرد. یکی از مشارکت‌کنندگان

به‌صراحت به این مسئله اشاره می‌کند: «نبود سامانه یکپارچه داده مسکن و بعضاً سامانه‌های موازی موجب تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای و غیرواقعی می‌شود» (مصاحبه شونده کد ۸). او در ادامه، پیامد این وضعیت را در سطح تصمیم‌گیری توضیح می‌دهد: «آمار خانه‌های خالی، زمین‌های بایر شهری یا وضعیت تسهیلات بانکی در بانک‌ها و شهرداری‌ها پراکنده است. در نتیجه، سیاستگذار به‌جای تصمیم مبتنی بر شواهد، تصمیم احساسی یا دستوری می‌گیرد» (مصاحبه شونده کد ۸). این داده‌ها نشان می‌دهد که ناهماهنگی نهادی فقط در مرحله اجرا رخ نمی‌دهد، بلکه از مرحله شناخت مسئله آغاز می‌شود. وقتی داده‌ها پراکنده و گاه ناسازگار باشند، نهادهای مختلف ممکن است بر سر «ماهیت مسئله» نیز به توافق نرسند. برای مثال، یک واحد ممکن است مسئله اصلی را کمبود زمین بدانند، واحد دیگر کمبود منابع مالی، واحد سوم ضعف طرح‌های شهری و واحد چهارم مشکل تقاضای مؤثر. در غیاب پایگاه داده مشترک، امکان اولویت‌بندی و طراحی ابزارهای هماهنگ نیز کاهش می‌یابد.

منافع بخشی و ضعف انگیزش همکاری

یافته سوم آن است که چندپارگی نهادی فقط محصول ساختار رسمی نیست، بلکه از طریق منافع بخشی و نظام انگیزشی سازمان‌ها نیز بازتولید می‌شود. داده‌های مصاحبه نشان می‌دهد که حتی وقتی نهادها هدفی مشترک، مانند افزایش تولید مسکن یا حمایت از گروه‌های کم‌درآمد دارند، تفاوت در منابع مالی، اختیار اجرایی، نظام ارزیابی و اعتبار سازمانی می‌تواند آن‌ها را به سمت رقابت سوق دهد. یکی از مشارکت‌کنندگان این وضعیت را چنین توضیح می‌دهد: «بسیاری از نهادها با وجود اشتراک هدف، به دلیل تفاوت در سطح اختیارات و منابع مالی، در عمل با هم رقابت می‌کنند» (مصاحبه شونده کد ۳). این گزاره نشان می‌دهد که اشتراک هدف رسمی برای ایجاد همکاری کافی نیست؛ زیرا همکاری زمانی پایدار می‌شود که ساختار انگیزشی سازمان‌ها نیز آن را پشتیبانی کند. اگر افزایش بودجه، اعتبار مدیریتی یا موفقیت سازمانی هر واحد به‌صورت بخشی تعریف شود، هر واحد انگیزه دارد از داده‌ها، منابع و قلمرو خود محافظت کند. همین مسئله در گزاره دیگری آشکار است: «نظام پاداش وابسته به درآمد سازمانی، انگیزه همکاری را کاهش داده و به تمرکز منافع فردی منجر شده است» (مصاحبه شونده کد ۳). این گزاره از آن جهت مهم است که نشان می‌دهد چندپارگی نهادی فقط به «نبود هماهنگی» تقلیل‌پذیر نیست، بلکه با قواعد رسمی و غیررسمی پاداش، ارزیابی و تخصیص منابع پیوند دارد. در چنین وضعیتی، همکاری بین‌بخشی ممکن است در سطح گفتار اداری پذیرفته شود، اما در عمل، برای سازمان‌ها هزینه‌زا یا کم‌فایده باشد.

ناپایداری سیاستی و تفاوت دولت‌های نهم و سیزدهم

یافته چهارم پژوهش به تفاوت شکل بروز چندپارگی نهادی در دولت نهم و دولت سیزدهم مربوط است (جدول ۴). داده‌های اسنادی و مصاحبه‌ای نشان می‌دهد که ناهماهنگی نهادی در هر دو دوره وجود داشته، اما شدت و شکل آن با توجه به شرایط مالی، سبک مداخله دولت، ظرفیت اجرایی و وضعیت تعهدات متفاوت بوده است. یکی از مشارکت‌کنندگان به‌طور مستقیم می‌گوید: «ناهماهنگی در دوره‌های مختلف متفاوت بوده» (مصاحبه شونده کد ۵). این گزاره مسیر تحلیل تطبیقی مقاله را مشخص می‌کند: هدف مقایسه، اثبات یکسانی کامل دو دولت نیست، بلکه نشان‌دادن تداوم منطق چندپارگی نهادی در شکل‌های متفاوت است. در دولت نهم، مسکن مهر بر مداخله مستقیم دولت، واگذاری زمین، تسهیلات بانکی و تولید انبوه استوار بود. منابع بیشتر و اراده سیاسی متمرکزتر، امکان پیشبرد وسیع طرح را فراهم کرد؛ اما ضعف پیوند میان زمین، خدمات شهری، زیرساخت و کیفیت سکونت، بخشی از پیامدهای منفی طرح را آشکار کرد. در این دوره، چندپارگی نهادی بیشتر در قالب جدایی میان تولید مسکن، مکان‌یابی، خدمات زیربنایی و مدیریت شهری ظاهر شد. در دولت سیزدهم، نهضت ملی مسکن نیز با هدف‌گذاری گسترده و نقش فعال دولت دنبال شد، اما شرایط مالی و نهادی متفاوت بود. محدودیت منابع بانکی و بودجه‌ای، کمبود زمین مناسب و تعهدات باقی‌مانده از

سیاست‌های پیشین، اجرای طرح را دشوارتر کرد. در این دوره، چندپارگی نهادی بیشتر در قالب رقابت بر سر منابع محدود، کندی هماهنگی میان نهادها، ضعف تأمین مالی و تداوم پراکندگی داده‌ها بروز یافت. بنابراین، تفاوت دولت نهم و سیزدهم در اصل وجود چندپارگی نهادی نیست، بلکه در «شرایط بروز» آن است. در دولت نهم، منابع و مداخله سیاسی بخشی از ناهماهنگی‌ها را موقتاً پوشش داد، اما مانع پیامدهای بلندمدت آن نشد. در دولت سیزدهم، محدودیت منابع باعث شد همان ناهماهنگی‌ها با شدت بیشتری در مرحله اجرا آشکار شوند. این یافته نشان می‌دهد که مسئله اصلی، صرفاً نام طرح یا دولت مجری نیست، بلکه ضعف سازوکارهای پایدار هماهنگی در سیاست مسکن است.

جدول ۴. مقایسه تطبیقی سیاست‌گذاری جزیره‌ای در بخش مسکن در دولت‌های نهم و سیزدهم

مضمون فراگیر	دولت نهم	دولت سیزدهم	تطبیق
ناهماهنگی ساختاری	ساختار چندنهادی؛ هماهنگی نسبی بیشتر به واسطه وفور منابع و مداخله مستقیم رئیس‌جمهور.	تداوم همان ساختار چندنهادی، بدون رهبری متمرکز و در شرایط محدودیت مالی.	الگوی جزیره‌ای در هر دو دوره ثابت است؛ تنها شکل بروز آن تفاوت دارد.
کمبود/محدودیت منابع اقتصادی	برخورداری از منابع مالی بیشتر و تسهیلات گسترده، همراه با ایجاد تعهدات سنگین برای آینده.	محدودیت شدید منابع مالی و تشدید رقابت بخشی بر سر منابع محدود.	تفاوت در سطح منابع است، نه در منطق جزیره‌ای تخصیص و بهره‌برداری از آن‌ها.
ضعف شفافیت اطلاعاتی	داده‌های مسکن مهر، پراکنده و پروژه‌محور و فاقد تصویری یکپارچه بود.	وجود سامانه‌های متعدد، بدون «پنجره واحد داده» و پایگاه داده ملی.	ضعف شفافیت در هر دو دوره، مانع شکل‌گیری صورت‌مسئله مشترک و هماهنگی شده است.
فرهنگ سازمانی و نقش دولت به عنوان مجری	دولت و وزارتخانه، به جای سیاست‌گذار، مجری مستقیم مسکن مهر بودند.	تداوم همان منطق در نهضت ملی مسکن؛ دولت همچنان مجری پروژه‌هاست و نه تنظیم‌گر.	فرهنگ سازمانی جزیره‌ای در هر دو دوره تداوم داشته است.
ناپایداری سیاستی	انکای گسترده به مسکن مهر و انتقال بخش مهمی از تعهدات و تکمیل پروژه‌ها به دولت‌های بعد.	هدف‌گذاری ساخت چهار میلیون واحد و تغییر مکرر ابزارها و روش‌های اجرا، در کنار تکمیل طرح‌های پیشین.	هر دو دوره پروژه‌محور و مقطعی‌اند و برنامه‌ای پایدار در حوزه مسکن شکل نگرفته است.
ناهماهنگی در تخصیص زمین	تمرکز بر اراضی ارزان و حاشیه‌ای در قالب مسکن مهر، با فاصله از اشتغال و خدمات شهری.	تداوم اتکا به اراضی دولتی در نهضت ملی مسکن و شهرهای جدید، با خطر تکرار جدایی از بافت شهری.	در هر دو دوره، سیاست زمین جدا از برنامه‌ریزی شهری تعریف و به صورت جزیره‌ای اجرا شده است.

مجموع یافته‌ها نشان می‌دهد که چندپارگی نهادی از سه مسیر اصلی به ناکارآمدی سیاست‌های مسکن منجر شده است. نخست، از مسیر ساختاری؛ یعنی تداخل مأموریت‌ها، هم‌عرضی واحدها، نبود سازوکار داوری و جدایی مسئولیت از اختیار. دوم، از مسیر اطلاعاتی؛ یعنی پراکندگی داده‌ها، نبود سامانه یکپارچه و شکل نگرفتن صورت‌مسئله مشترک. سوم، از مسیر انگیزشی؛ یعنی منافع بخشی، رقابت بر سر منابع و ضعف نظام پاداش برای همکاری. بر این اساس، ناکارآمدی سیاست‌های مسکن در دولت‌های نهم و سیزدهم را نمی‌توان تنها به کمبود منابع مالی، ضعف مدیریت پروژه یا خطاهای اجرایی تقلیل داد. داده‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌ها در سطح اهداف رسمی، اغلب عدالت‌محور و مسئله‌محور تعریف شده‌اند، اما در مرحله اجرا با ساختاری مواجه شده‌اند که در آن داده، اختیار، مسئولیت و منابع میان نهادهای مختلف پراکنده است. این پراکندگی موجب شده سیاست مسکن به جای آنکه در قالب برنامه‌ای یکپارچه و پایدار اجرا شود، در قالب مجموعه‌ای از اقدامات بخشی، مقطعی و گاه متداخل پیش برود.

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان داد که ناکارآمدی سیاست‌های مسکن در دولت‌های نهم و سیزدهم را نمی‌توان صرفاً به کمبود منابع، ضعف مدیریت پروژه یا تغییرات سیاسی میان دولت‌ها تقلیل داد. هرچند این عوامل در عملکرد نهایی سیاست‌ها مؤثر بوده‌اند، داده‌های این پژوهش نشان می‌دهد که لایه عمیق‌تر مسئله در ضعف ظرفیت هماهنگی نهادی قرار دارد. به بیان دقیق‌تر، سیاست مسکن در ایران در ساختاری اجرا شده که در آن اختیار، مسئولیت، داده و منابع میان واحدهای مختلف توزیع شده، اما سازوکارهای

کافی برای هم‌راستاسازی آن‌ها وجود نداشته است. این یافته با ادبیات چندپارگی نهادی و هماهنگی سیاستی هم‌خوان است که تأکید می‌کند در حوزه‌های پیچیده، کارآمدی سیاست نه فقط به توان هر سازمان، بلکه به کیفیت ارتباط و هماهنگی میان سازمان‌ها وابسته است. (Bouckaert et al., 2010; Peters, 2018) نخستین دلالت نظری یافته‌ها آن است که چندپارگی نهادی در حوزه مسکن، صرفاً به معنای تعدد سازمان‌ها نیست. وجود چند معاونت، سازمان و شرکت تابعه در وزارت راه و شهرسازی، به‌خودی‌خود نشانه ناکارآمدی نیست؛ زیرا سیاست مسکن ذاتاً چندبعدی است و نیازمند تخصص‌های متفاوت در حوزه زمین، شهرسازی، تأمین مالی، بازآفرینی شهری و توسعه شهرهای جدید است. مسئله زمانی شکل می‌گیرد که این تکرر نهادی با ضعف سازوکارهای هماهنگی همراه شود. در چنین شرایطی، تخصص‌گرایی نهادی به‌جای آنکه به افزایش ظرفیت سیاستی منجر شود، به تداخل مأموریت‌ها، موازی‌کاری و پراکندگی تصمیم‌گیری می‌انجامد. این یافته با بحث Bouckaert et al. 2010 درباره پیامدهای تفکیک سازمانی در بخش عمومی هم‌راستاست؛ تفکیکی که اگر با سازوکارهای هماهنگ‌کننده همراه نباشد، ظرفیت دولت برای حل مسائل فرباختی را کاهش می‌دهد. دومین دلالت یافته‌ها به رابطه میان ساختار سازمانی و صورت مسئله سیاستی مربوط است. داده‌ها نشان داد که نبود صورت مسئله مشترک، یکی از حلقه‌های اصلی اتصال چندپارگی نهادی به ناکارآمدی اجرایی است. هنگامی که واحدهای مختلف، مسئله مسکن را بر اساس داده‌ها، مأموریت‌ها و اولویت‌های خود تعریف می‌کنند، امکان طراحی سیاست یکپارچه کاهش می‌یابد. در این وضعیت، یک واحد ممکن است مسئله را کمبود زمین بداند، واحد دیگر آن را ضعف تأمین مالی تلقی کند، و واحدی دیگر بر محدودیت‌های شهرسازی یا زیرساختی تأکید کند. هیچ‌یک از این برداشتها لزوماً نادرست نیست، اما نبود سازوکار ترکیب این برداشتها موجب می‌شود سیاست مسکن از ابتدا با تعریفی چندپاره از مسئله آغاز شود. این یافته با مفهوم انسجام سیاستی در ادبیات سیاستگذاری عمومی هم‌خوان است؛ زیرا انسجام سیاستی مستلزم سازگاری میان اهداف، ابزارها و برداشت نهادهای مجری از مسئله است. (Howlett & Rayner, 2007) سومین دلالت پژوهش به ضعف شفافیت اطلاعاتی مربوط است. یافته‌ها نشان داد که پراکندگی داده‌های زمین، مسکن، خانه‌های خالی، تسهیلات بانکی و پروژه‌های اجرایی، تصمیم‌گیری را از مسیر شواهد مشترک دور می‌کند. این مسئله فقط یک ضعف فنی یا آماری نیست، بلکه پیامدی نهادی دارد؛ زیرا داده در سازمان‌های دولتی نوعی منبع قدرت محسوب می‌شود. وقتی داده‌ها در اختیار واحدهای مختلف باقی می‌مانند و سامانه مشترک تصمیم‌سازی شکل نمی‌گیرد، هر واحد می‌تواند بر اساس داده‌های خود روایت خاصی از مسئله ارائه دهد. در نتیجه، اختلاف در داده به اختلاف در سیاست تبدیل می‌شود. این یافته با چارچوب شکاف‌های حکمرانی، به‌ویژه شکاف اطلاعاتی و شکاف سیاستی، قابل تبیین است. (Charbit, 2011) در حوزه مسکن ایران، شکاف اطلاعاتی فقط باعث خطای محاسباتی نمی‌شود، بلکه ظرفیت شکل‌گیری توافق نهادی درباره اولویت‌ها را نیز تضعیف می‌کند. چهارمین دلالت پژوهش آن است که هماهنگی در ساختار موجود عمدتاً در سطح منفی باقی مانده است. بر اساس تمایز میان هماهنگی مثبت و منفی (Scharpf, 1994)، هماهنگی منفی به وضعیتی اشاره دارد که نهادها از تعارض آشکار با یکدیگر پرهیز می‌کنند، اما همکاری فعال برای طراحی راه‌حل مشترک شکل نمی‌گیرد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در سیاست مسکن، مسئله اصلی نبود ارتباط اداری نیست؛ بلکه نبود هماهنگی مثبت است. یعنی نهادهای درگیر الزاماً فاقد ارتباط نیستند، اما این ارتباط به تعریف مشترک مسئله، تبادل داده، تصمیم‌گیری مشترک و پاسخ‌گویی مشترک منجر نمی‌شود. از این منظر، وجود جلسات، شوراها یا مکاتبات اداری را نمی‌توان معادل هماهنگی مؤثر دانست؛ زیرا هماهنگی زمانی معنا دارد که به کاهش تداخل، حل تعارض و هم‌راستاسازی ابزارهای سیاستی منجر شود. پنجمین دلالت یافته‌ها به نقش منافع بخشی و مشوق‌های سازمانی مربوط است. داده‌ها نشان داد که نهادهای درگیر، حتی در صورت اشتراک هدف رسمی، ممکن است به دلیل تفاوت در منابع، اختیارات، درآمد سازمانی و معیارهای ارزیابی عملکرد، در عمل با یکدیگر رقابت کنند. این یافته نشان می‌دهد که هماهنگی فقط با توصیه مدیریتی یا تأکید بر همکاری حل نمی‌شود. اگر نظام ارزیابی عملکرد، بودجه و اعتبار سازمانی بر اساس خروجی‌های بخشی تعریف شود، هر سازمان انگیزه خواهد داشت قلمرو خود را حفظ کند و منابع یا داده‌های خود را در اختیار دیگران قرار ندهد. بنابراین، چندپارگی نهادی فقط یک مسئله ساختاری

نیست، بلکه با منطق انگیزشی سازمان‌ها نیز پیوند دارد. در این معنا، اصلاح سیاست مسکن بدون اصلاح مشوق‌های همکاری، احتمالاً به تکرار همان الگوی بخشی منجر خواهد شد. ششمین دلالت پژوهش به مقایسه دولت نهم و دولت سیزدهم مربوط است. یافته‌ها نشان داد که تفاوت اصلی دو دولت در اصل وجود چندپارگی نهادی نیست، بلکه در شرایط بروز آن است. در دولت نهم، منابع مالی گسترده‌تر، مداخله مستقیم دولت و اراده سیاسی متمرکز، امکان پیشبرد کمی طرح مسکن مهر را فراهم کرد، اما ضعف هماهنگی میان زمین، خدمات شهری، مکان‌یابی و کیفیت سکونت، پیامدهای خود را در دوره‌های بعد آشکار ساخت. در دولت سیزدهم، محدودیت منابع مالی و بانکی، تعهدات باقی‌مانده از گذشته و دشواری تأمین زمین مناسب، همان الگوی چندپارگی نهادی را در شرایط سخت‌تری قرار داد. بنابراین، منابع بیشتر می‌تواند بخشی از آثار ناهماهنگی را به‌طور موقت بپوشاند، اما جایگزین سازوکارهای پایدار هماهنگی نمی‌شود. این مقایسه نشان می‌دهد که سیاست مسکن در ایران با نوعی تداوم نهادی مواجه است. نام طرح‌ها، ابزارهای اجرایی و شرایط مالی تغییر کرده‌اند، اما منطق اصلی مداخله دولت در هر دو دوره تا حد زیادی دولت‌محور، پروژه‌محور و متکی بر تخصیص زمین و تسهیلات بوده است. در هر دو دوره، سیاست مسکن بیشتر به‌صورت برنامه‌ای اجرایی برای تولید واحد مسکونی تعریف شده و کمتر به‌عنوان سیاستی یکپارچه در پیوند با شهر، اشتغال، حمل‌ونقل، زیرساخت، نظام مالی و حکمرانی داده‌ای دیده شده است. از این منظر، ناکارآمدی سیاست‌ها نه فقط ناشی از ضعف اجرای یک طرح خاص، بلکه نتیجه استمرار الگویی است که در آن مسکن به‌صورت پروژه‌ای و بخشی مدیریت می‌شود. دلالت مهم دیگر پژوهش برای ادبیات سیاست‌گذاری آن است که مفهوم «سیاست‌گذاری جزیره‌ای» در زمینه ایران باید با احتیاط نظری به‌کار رود. این پژوهش نشان داد که تعبیر «جزیره‌ای» اگر به‌صورت مستقل و بدون پیوند با ادبیات معتبر استفاده شود، می‌تواند مبهم باشد. اما اگر این تعبیر به‌عنوان معادل توصیفی چندپارگی نهادی، حکمرانی سیلویی و ضعف انسجام سیاستی صورت‌بندی شود، ظرفیت تحلیلی پیدا می‌کند. به این ترتیب، مقاله از کاربرد استعاره مفهوم فراتر می‌رود و آن را در چارچوب نظری قابل ردیابی قرار می‌دهد. این بازصورت‌بندی، هم دقت مفهومی پژوهش را افزایش می‌دهد و هم امکان گفت‌وگو با ادبیات بین‌المللی سیاست‌گذاری عمومی را فراهم می‌کند. بر اساس یافته‌ها، مسیر اثرگذاری چندپارگی نهادی بر ناکارآمدی سیاست مسکن را می‌توان چنین توضیح داد: نخست، ساختار چندنهادی و هم‌پوشانی مأموریت‌ها موجب ابهام در مسئولیت و تداخل تصمیم‌گیری می‌شود. دوم، پراکندگی داده‌ها و نبود سامانه مشترک، مانع شکل‌گیری صورت‌مسئله واحد می‌شود. سوم، منافع بخشی و نظام پاداش سازمانی، انگیزه همکاری را تضعیف می‌کند. چهارم، ناپایداری سیاستی و تغییر رویکرد دولت‌ها، امکان یادگیری نهادی و اصلاح تدریجی سیاست‌ها را کاهش می‌دهد. حاصل این زنجیره، کاهش انسجام سیاستی و تضعیف اثربخشی اجرای سیاست‌های مسکن است. با این حال، یافته‌ها نباید به این معنا تفسیر شوند که چندپارگی نهادی تنها عامل ناکارآمدی سیاست مسکن است. داده‌های پژوهش نشان می‌دهد که محدودیت منابع، شرایط اقتصاد کلان، ظرفیت نظام بانکی، قیمت زمین و تغییرات مدیریتی نیز در عملکرد سیاست‌ها نقش داشته‌اند. ادعای مقاله این نیست که همه ناکارآمدی‌ها فقط از ساختار وزارتخانه ناشی شده است؛ بلکه ادعای اصلی آن است که ضعف هماهنگی نهادی، یکی از سازوکارهای مهم و کمتر بررسی‌شده‌ای است که سایر محدودیت‌ها را تشدید کرده و مانع تبدیل اهداف رسمی به نتایج پایدار شده است. این صورت‌بندی، امکان تحلیل متوازن‌تری از سیاست مسکن فراهم می‌کند؛ تحلیلی که نه سیاست‌ها را صرفاً قربانی کمبود منابع می‌داند و نه ناکارآمدی را فقط به ضعف مدیریت اجرایی فرو می‌کاهد. در مجموع، بحث این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح سیاست مسکن در ایران نیازمند گذار از مدیریت پروژه‌ای و بخشی به حکمرانی هماهنگ است. این گذار بیش از آنکه به ایجاد نهادهای جدید وابسته باشد، به بازتعریف رابطه میان نهادهای موجود، ایجاد سامانه داده‌ای مشترک، روشن کردن مرز مسئولیت و اختیار، هم‌تراز کردن شاخص‌های ارزیابی عملکرد و طراحی سازوکارهای حل تعارض نیاز دارد. بدون چنین اصلاحاتی، احتمال آن وجود دارد که طرح‌های آینده مسکن، حتی با نام‌ها و منابع جدید، در همان منطق چندپارگی نهادی گرفتار شوند.

توصیه‌های سیاستی

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح سیاست مسکن در ایران، تنها با تعریف طرح‌های جدید یا افزایش هدف‌گذاری کمی محقق نمی‌شود. مسئله اصلی، تقویت ظرفیت هماهنگی نهادی در سطح وزارت راه و شهرسازی و میان نهادهای مرتبط با زمین، تأمین مالی، شهرسازی و اجراء است. بر این اساس، توصیه‌های زیر بر مبنای یافته‌های پژوهش ارائه می‌شود. نخست، ایجاد سازوکاری رسمی برای تعریف مشترک مسئله مسکن ضروری است. پیش از طراحی یا اجرای طرح‌های بزرگ مقیاس، معاونت مسکن و ساختمان، معاونت شهرسازی و معماری، سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت بازآفرینی شهری و شرکت عمران شهرهای جدید باید به تعریف مشترکی از مسئله مسکن، اولویت‌های اجرایی، گروه‌های هدف و نسبت سیاست مسکن با برنامه‌ریزی شهری برسند. خروجی این فرایند می‌تواند در قالب سند راهنمای سیاستی درون‌وزارتخانه‌ای تدوین شود تا از تعریف‌های موازی و متعارض مسئله جلوگیری شود. دوم، باید سامانه یکپارچه داده زمین و مسکن تقویت شود. داده‌های مرتبط با زمین‌های دولتی، خانه‌های خالی، بافت‌های فرسوده، پروژه‌های در حال اجرا، تسهیلات بانکی، ظرفیت شهرهای جدید و نیاز مسکن باید در قالب یک پایگاه داده مشترک و قابل دسترس برای نهادهای مرتبط تجمع شود. هدف از این اقدام صرفاً گردآوری اطلاعات نیست، بلکه فراهم کردن مبنای مشترک برای تصمیم‌گیری و کاهش اختلاف در تعریف مسئله است. سوم، لازم است رابطه میان مسئولیت و اختیار در سیاست زمین بازنگری شود. یافته‌ها نشان داد که یکی از مسائل مهم، جدایی میان نهادی است که مسئول پیشبرد سیاست مسکن است و نهادی که ابزار کلیدی زمین را در اختیار دارد. برای کاهش این گسست، باید فرآیند تخصیص زمین، مکان‌یابی، تأمین زیرساخت و اجرای پروژه‌ها در قالب سازوکاری مشترک و زمان‌بندی‌شده میان نهادهای مرتبط تعریف شود. در غیر این صورت، پاسخ‌گویی درباره عملکرد سیاست‌ها مبهم باقی می‌ماند. چهارم، شاخص‌های ارزیابی عملکرد باید از منطق بخشی به منطق همکاری محور تغییر کند. تا زمانی که هر سازمان فقط بر اساس خروجی‌های مستقل خود ارزیابی شود، انگیزه کافی برای همکاری افقی شکل نمی‌گیرد. بنابراین، بخشی از ارزیابی مدیران و واحدهای درگیر در سیاست مسکن باید به شاخص‌هایی مانند تبادل داده، مشارکت در پروژه‌های مشترک، کاهش موازی‌کاری، حل تعارضات بین‌سازمانی و تحقق اهداف مشترک اختصاص یابد. پنجم، لازم است سازوکار حل تعارض‌های نهادی تقویت شود. وجود معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های متعدد در حوزه مسکن اجتناب‌ناپذیر است، اما باید مرجعی مشخص برای داوری درباره تعارض مأموریت‌ها، اولویت‌بندی پروژه‌ها و تعیین مسئولیت نهایی وجود داشته باشد. این مرجع نباید صرفاً نقش مشورتی داشته باشد، بلکه باید از اختیار تصمیم‌سازی و پیگیری اجرای تصمیمات مشترک نیز برخوردار باشد. ششم، سیاست زمین باید با برنامه‌ریزی شهری و تأمین خدمات زیربنایی پیوند بخورد. تجربه طرح‌های بزرگ مقیاس نشان می‌دهد که تأمین زمین بدون توجه هم‌زمان به حمل‌ونقل، خدمات شهری، اشتغال، زیرساخت و پیوند کالبدی با شهر، می‌تواند به تولید واحدهای مسکونی کم‌ارتباط با زندگی شهری منجر شود. بنابراین، هر برنامه تولید مسکن باید پیش از اجرا، از نظر نسبت با طرح‌های شهری، ظرفیت خدماتی و امکان سکونت پایدار ارزیابی شود. هفتم، باید از پروژه‌محوری مقطعی به برنامه‌محوری پایدار حرکت کرد. تجربه دولت نهم و دولت سیزدهم نشان می‌دهد که طرح‌های بزرگ مقیاس، اگر به برنامه بلندمدت، داده مشترک، تأمین مالی پایدار و هماهنگی نهادی متصل نباشند، بخشی از تعهدات و مشکلات خود را به دولت‌های بعدی منتقل می‌کنند. بنابراین، سیاست مسکن باید در قالب برنامه‌ای پایدار، قابل ارزیابی و فرادولتی طراحی شود، نه صرفاً به‌عنوان پروژه شاخص هر دولت. در مجموع، اصلاح سیاست مسکن بیش از آنکه نیازمند ایجاد نهادهای جدید باشد، نیازمند بازآرایی رابطه میان نهادهای موجود است. شفافیت داده، روشن‌شدن مسئولیت‌ها، هم‌ترازی مشوق‌ها، تقویت سازوکارهای حل تعارض و اتصال سیاست زمین به برنامه‌ریزی شهری، می‌تواند بخشی از چرخه چندپارگی نهادی را تضعیف کند و ظرفیت اجرای سیاست‌های مسکن را افزایش دهد.

تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

References

1. Asghari Zamani, M., & Shahrokhifar, S. (2024). Comparative analysis of housing policies in Iran and selected countries. *Geographical Engineering of Territory*, 8(3), 157–174. [In Persian].
2. Barzegar, S. (2017). Analysis of housing supply policies in Iran's development plans: From pre-revolution to the present. Paper presented at the International Conference on Civil Engineering, Architecture and Urbanism of Contemporary Iran, Tehran. Retrieved from <https://civilica.com/doc/709924> [In Persian].
3. Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management. London, UK: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/9780230275256
4. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa
5. Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/5kg883pkxkxhc-en
6. Clapham, D. (2018). Housing theory, housing research and housing policy. *Housing, Theory and Society*, 35(2), 163–177. doi: 10.1080/14036096.2017.1366937
7. de Waal, A., Weaver, M., Day, T., & van der Heijden, B. (2019). Silo-busting: Overcoming the greatest threat to organizational performance. *Sustainability*, 11(23), 6860. doi: 10.3390/su11236860
8. Froy, F., & Giguère, S. (2010). Breaking out of policy silos: Doing more with less. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264094987-en
9. Ghanbari, A., & Zaheri, M. (2010). Evaluation of macro housing policies before and after the Islamic Revolution in Iran. *Housing and Rural Environment*, 29(132), 77–90. [In Persian].
10. Hezarjaribi, J., & Emami Ghaffari, Z. (2019). Review of developments in housing welfare policy in Iran (1979–2013). *Social Development and Welfare Planning*, 10(38), 76–120. doi: 10.22054/qjsd.2019.10344 [In Persian].
11. Hosseini, F., & Hosseini, B. (2013). Assessing process orientation acceptance for business process reengineering (BPR) implementation in urban management. *Scientific Quarterly of Urban Economics and Management*, 1(3), 95–107. [In Persian].
12. Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and Society*, 26(4), 1–18. doi: 10.1016/S1449-4035(07)70118-2
13. Keshavardoust, S., & Ahmadi Dehreshid, A. (2022). Reviewing approaches and performance of housing policy-making in the Islamic Republic of Iran. *Public Policy*, 8(3), 163–173. doi: 10.22059/jppolicy.2022.89549 [In Persian].
14. Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271–290. doi: 10.1177/002085239406000206
15. Ministry of Roads and Urban Development. (n.d.). Organizational structure and affiliated bodies. Retrieved July 17, 2026, from <https://www.mrud.ir/> [In Persian].
16. Paknejad, N. (2023). Analysis of housing policies in five-year social, cultural, and economic development plans and recommendations for the Seventh Development Plan. *Monthly Expert Reports of the Islamic Consultative Assembly Research Center*, 31(5), e19193. Retrieved from https://report.mrc.ir/article_9654.html [In Persian].
17. Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946
18. Pourmohammadi, M. R., Sadr Mousavi, M., & Abedini, A. (2012). Analytical consideration on policies of housing supply by government with respect to the cultural and socioeconomic development plans in Iran. *Urban Studies*, 1(3), 34–43. [In Persian].
19. Rahimdoost, A. (2024). Reasons for failure in achieving governmental housing construction goals and its consequences on economic security. *Journal of Economic Security*, 12(5), 41–56. [In Persian].
20. Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53. doi: 10.1177/0951692894006001002
21. Schmid, C. U. (2023). Housing policy. In M. van Gerven, C. Rothmayr Allison, & K. Schubert (Eds.), *Encyclopedia of public policy* (pp. 1–11). Cham, Switzerland: Springer. doi: 10.1007/978-3-030-90434-0_51-1
22. Talebi Varnosfaderani, A., Shahivandi, A., & Mohammadi, M. (2024). Historical analysis of housing policies in Iran from the Islamic Revolution to 2021. *Urban Planning Geography Research*, 12(4), 19–40. doi: 10.22059/jurbangeo.2024.381358.1981 [In Persian].