



ریاست جمهوری  
سازمان برنامه و بودجه کشور

# برنامه‌ریزی توسعه در ایران

(بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

# نظام برنامه ریزی به مثابه سیستم زنده

مقدمه دکتر محسن رنانی

بر کتاب «برنامه ریزی توسعه در ایران»

ریاست جمهوری  
سازمان برنامه و بودجه کشور

# برنامه ریزی توسعه در ایران

(بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

تهیه کنندگان:  
خسرو نورمحمدی  
احمد صمیمی

سرشناسه	: نورمحمدی، خسرو، ۱۳۴۵-
عنوان و نام پدیدآور	: برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی) // نویسندگان خسرو نورمحمدی، احمد صمیمی.
مشخصات نشر	: تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	: ۷۶۰ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۲۰۳-۴۱۳-۹
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: عظیمی آرانی، حسین، ۱۳۲۷ - ۱۳۸۲. -- نقد و تفسیر
موضوع	: توسعه پایدار -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع	: Sustainable development -- Iran -- Planning
موضوع	: توسعه پایدار شهری -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع	: Sustainable urban development -- Planning -- Iran
موضوع	: شهرسازی -- ایران -- طرح و برنامه‌ریزی
موضوع	: City planning -- Iran -- Design
موضوع	: برنامه‌ریزی -- ایران
موضوع	: Planning -- Iran
شناسه افزوده	: صمیمی، احمد، ۱۳۴۵-
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه کشور. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات
رده‌بندی کنگره	: HC۷۹
رده‌بندی دیویی	: ۳۳۸/۹۲۷
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۶۳۵۵۷۵

## برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

ناشر: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

نوبت چاپ: اول

سال انتشار: ۱۴۰۰

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۰۰۰۰۰ ریال

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.



## به نام خدا

### نظام برنامه‌ریزی به مثابه سیستم زنده

تمام آنچه که انسان در زندگی خود با آن روبه‌روست، از طبیعت، غذا، دارو، خودرو، خانه، سیاست، اقتصاد، علم، دین، فرهنگ، آسمان، زمین و ... (پدیده‌ها و چیزها) به دو دسته قابل تقسیم‌بندی هستند:

**الف)** دسته اول آن‌هایی که انسان بر آن‌ها کنترل دارد یا در خدمت انسان هستند؛ از مواهب طبیعی، مواد غذایی، میوه‌ها، حیوانات، آب و خاک و هوا و انرژی ... تا ماشین‌ها و ابزارهایی که خدماتی را به انسان ارائه می‌کنند و حتی نقاشی یا موسیقی که انسان از آن لذت می‌برد. این پدیده‌ها یا چیزها را انسان مصرف می‌کند یا به کار می‌گیرد و از خدمات آن‌ها بهره می‌برد تا از زندگی لذت ببرد (رفاه) یا رضایت کسب کند، یا حتی زندگی‌اش را معنادار کند. ویژگی اصلی این‌ها این است که همواره در کنترل انسان هستند و به محض این‌که انسان نخواست، می‌تواند آن‌ها را کنار بگذارد و از مصرف یا به‌کارگیری آن‌ها منصرف شود. اجازه بدهید این‌گونه پدیده‌ها را «سیستم‌های خادم» بنامیم.

**ب)** دسته دوم پدیده‌ها یا سیستم‌هایی هستند که گرچه هدف غایی و نهایی آن‌ها خدمت به انسان است اما آن‌ها این خدمات را از طریق «کنترل» انسان به او ارائه می‌دهند. یعنی این پدیده‌ها یا سیستم‌ها می‌خواهند از طریق ریل‌گذاری، تصمیم‌گیری، ساختارسازی، ارزش‌گذاری، آموزش، هدایت و نظایر آن، رفتار، افکار و احساسات انسان‌ها را «کنترل» کنند و از طریق این کنترل به او خدمت کنند یا او را در مسیری و شرایطی که فکر می‌کنند به نفع اوست، قرار دهند تا «رفاه» و «رضایت» و «معنا» در زندگی انسان بالا برود و در نهایت او احساس خوشبختی کند. علم، دولت، دین، نظام آموزشی، سیاست، اقتصاد (نظام‌های مالی و پولی)، فرهنگ، قانون (نظام حقوقی) و ... از این جمله‌اند.

اما ویژگی اصلی این دسته دوم این است که آن‌ها کنترل‌گر انسان هستند و انسان به محض اراده، نمی‌تواند آن‌ها را کنار بگذارد. این عوامل به هر نحو یا درونی، مانند ایجاد عادت، ایجاد اعتقاد، ایجاد وابستگی روانی، و یا به هر نحو بیرونی، مانند فشار اجتماعی، فشار فرهنگی، فشار قانون و ... ما را کنترل می‌کنند و بنابراین به محض این‌که ما احساس کنیم آن‌ها به رضایت و خوشبختی ما کمکی نمی‌کنند نمی‌توانیم آن‌ها را کنار بگذاریم و حتی در مواقعی کنار گذاشتن آن‌ها ما را با عقوبت‌های سخت روبه‌رو می‌کند. اجازه بدهید این‌گونه پدیده‌ها را «سیستم‌های هادی» بنامیم.

بنابراین دسته اول (سیستم‌های خادم) را ما کنترل می‌کنیم و از مصرف یا خدمات آن‌ها بهره می‌بریم تا به ما احساس رضایت و خوشبختی بدهند؛ و دسته دوم (سیستم‌های هادی)، آن‌ها ما را کنترل و مصرف می‌کنند تا ما را به احساس رضایت و خوشبختی برسانند. مثلاً نظام آموزشی، ما را کنترل می‌کند و وقت، انرژی، ذهن و پول ما را می‌گیرد تا ما را در شرایطی قرار دهد که گمان

می‌کنیم احساس رضایت و خوشبختی بیشتری داریم. دین هم همین‌جور؛ ما را کنترل می‌کند و وقت و انرژی و روان ما را به کار می‌گیرد تا ما را در مسیری قرار دهد که مقرر کرده است یا ما فکر می‌کنیم که به رضایت و خوشبختی و رستگاری ما می‌انجامد.

معمولاً پدیده‌های دسته اول را ما خودمان انتخاب می‌کنیم اما در مورد پدیده‌های دسته دوم با ترکیبی از اختیار و اجبار روبه‌رو هستیم و در بیشتر موارد نیز ما مجبور به پذیرش آن‌ها هستیم یعنی بر ما تحمیل می‌شود.

اکنون می‌توان گفت، سیستم‌های خادم می‌توانند از جنس سیستم‌های غیرزنده باشند. خانه یک سیستم غیرزنده است. غذایی که می‌خوریم یا خیابان‌های شهر که از آن‌ها برای جابه‌جا شدن استفاده می‌کنیم یا خودرویی که سوار می‌شویم، همگی سیستم هستند اما سیستم غیرزنده. این سیستم‌ها می‌توانند از ساده‌ترین سیستم‌ها یعنی سازه‌های ایستا، مثل یک حبه قند تا سیستم‌های مکانیکی ساده مثل ساعت تا سیستم‌های حافظه‌دار مثل ماشین حساب تا سیستم‌های بازخوردی مثل آب گرمکن و ... باشند. گرچه ممکن است در میان این دسته از پدیده‌ها یا چیزهایی که در خدمت انسان هستند، برخی هم از نوع سیستم زنده باشند، مثل گاوی که شیر او را می‌دوشیم یا مرغی که برای ما تخم می‌گذارد یا درختی که میوه آن را می‌خوریم. پس این دسته نوع الف می‌توانند از هر دو نوع سیستم‌های مرده یا زنده باشند. در هر صورت زنده و مرده‌شان به بشر خدمت می‌کنند.

اما دسته دوم، سیستم‌های هادی، «حتماً» باید از نوع سیستم‌های «زنده» باشند و بسته به درجه زنده بودن، می‌توانند به انسان خدمت برسانند. یعنی هر سیستمی که بخواهد انسان را کنترل و هدایت کند، فقط و فقط در صورتی می‌تواند به او خدمت کند که هم یک سیستم زنده باشد و هم درجه زنده بودنش از خود سیستم انسان (فرد انسانی به عنوان هفتمین سطح سیستم‌های زنده) بالاتر باشد یعنی یک «سیستم اجتماعی زنده» باشد. در غیر این صورت به انسان آسیب می‌زند. و البته هر چه درجه زنده بودن آن سیستم اجتماعی بیشتر و بالاتر باشد، می‌تواند منافع بیشتری برای انسان به ارمغان آورد. یعنی زندگی انسان را با هزینه کمتری به سوی رفاه و رضایت و معنا هدایت کند.

اگر درجه زنده بودن نظام سیاسی، کمتر از درجه زنده بودن انسان‌ها و گروه‌های حاضر در آن باشد، آن نظام بسیار پرهزینه، حوزه سیاسی زندگی مردم را مدیریت می‌کند و اگر درجه زنده بودن نظام اقتصادی کمتر از درجه زنده بودن بنگاه‌ها و نهادهای فعال در حوزه اقتصاد باشد، آن نظام اقتصادی، زندگی اقتصادی جامعه را بسیار پرهزینه می‌کند. به همین ترتیب اگر درجه زنده بودن دین کمتر از درجه زنده بودن جامعه باشد، آن جامعه به تدریج با دین مشکل پیدا می‌کند. وقتی درجه زنده بودن یک دین پایین‌تر از جامعه دین‌داران باشد، روز به روز توانایی‌اش برای حل و فصل مسائل و دادن راهکار برای معضلات جدیدی که با آن روبه‌رو می‌شود کاهش می‌یابد و بنابراین روزبه‌روز جایگاه و تقدسش در ضمیر مردم پایین می‌آید.

بنابراین اگر درجه زنده بودن دین، حکومت، نظام علمی، نظام آموزش، نظام اقتصادی و نظایر آن‌ها به اندازه درجه زنده بودن افراد و گروه‌های ذیل آن‌ها نباشد، این سیستم‌ها بسیار خسارت‌بار و پرهزینه خواهند بود. وضعیتی که به نظر می‌رسد در چند دهه اخیر، جامعه ما با آن روبه‌رو بوده است. اکنون می‌توان همین مسئله را در مورد «نظام برنامه‌ریزی» مطرح کرد. نظام برنامه‌ریزی یک سیستم هادی است که می‌خواهد از طریق کنترل و هدایت منابع، امکانات، قواعد و رفتارهای همه یا بخشی از جامعه و نیز ایجاد یا بازسازی ساختارهای مختلف اقتصادی و اجتماعی، جامعه را به سوی رشد، پیشرفت و توسعه رهنمون شود. این سیستم هادی اگر درجه زنده بودنش پایین‌تر از سیستم اجتماعی و اقتصادی باشد که می‌خواهد آن را هدایت و کنترل کند، قطعاً به آن سیستم اجتماعی آسیب می‌زند. همان‌گونه که یک روبات (یک سیستم غیرزنده) یا یک سگ (یک سیستم با درجه زنده بودن پایین‌تر از انسان) نمی‌توانند انسان را به سوی خوشبختی هدایت کنند و صرفاً می‌توانند برخی خدمات را به انسان ارائه کنند، و اگر کسی هدایت زندگی خود را در بلندمدت به دست یک روبات یا یک سگ بسپارد نه تنها هرگز به خوشبختی نخواهد رسید بلکه ممکن است خسارت‌ها و آسیب‌های شدیدی نیز ببیند؛ سیستم هادی برنامه‌ریزی نیز اگر درجه زنده بودنش پایین‌تر از درجه زنده بودن جامعه‌ای باشد که می‌خواهد هدایت یا کنترل کند، جز خسارت و آسیب و هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و روانی برای جامعه برجای نخواهد گذاشت.

آنچه در ذهن و ضمیر مرحوم دکتر حسین عظیمی درباره نظام برنامه‌ریزی می‌گذشت همین بود. گرچه او از واژگانی که در بالا به کار رفت، برای توصیف نظام برنامه‌ریزی مطلوب خود استفاده نکرده است اما آنچه او در سخنرانی‌ها و نوشته‌هایش از نظام برنامه‌ریزی مراد کرده است، و توصیفاتی که او از نظام مطلوب خود کرده است همه و همه حکایت از این دارد که او معتقد بوده است نظام برنامه‌ریزی باید یک نظام زنده و پویا با درجه زنده بودن بالا باشد. دکتر عظیمی سازوکار این زنده بودن را در «مشارکت» می‌دیده است. یعنی از نظر او نظام برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند درجه زنده بودن خودش را تا جایی ارتقاء بدهد که از درجه زنده بودن جامعه‌ای که می‌خواهد برایش برنامه‌ریزی کند، بالاتر برود. و منظور او از نظام برنامه‌ریزی مشارکتی، نظامی است که در آن برای مشارکت تمامی ذینفعان، سازوکاری تعبیه شده باشد، نه این که دستگاه برنامه‌ریز مرکزی، از مشارکت کارشناسان محلی و منطقه‌ای نیز استفاده کند و گمان کند که مشارکت را محقق کرده است.

وقتی سخن برنامه‌ریزی مشارکتی می‌شود به معنی افزایش تعداد کارشناسان و یا افزایش تعداد دستگاه‌های دولتی مشارکت‌کننده نیست. این‌جا تعداد مطرح نیست بلکه سازوکار مطرح است. در برنامه‌ریزی مشارکتی باید سازوکارهایی طراحی شود که جزئی‌ترین اطلاعات مرتبط با مسئله، از دورترین و کوچک‌ترین منابع بتواند به سوی مرکز برنامه‌ریزی جذب شود. در این سیستم، سازمان

مرکزی برنامه‌ریزی، صرفاً یک دبیرخانه است برای هماهنگی گردش اطلاعات لازم در سیستم و طراحی سازوکاری برای فراوری این اطلاعات و تبدیل آن‌ها به سیاست‌ها یا برنامه‌های پیشنهادی غیر نهایی تا دوباره این سیاست‌ها به چرخش درآید و نقد تمامی سطوح و ذینفعان را به سوی خود جلب کند و دوباره در ستاد مرکزی بازنگری شود.

بر این اساس در یک نظام برنامه‌ریزی مشارکتی، نه تنها حداکثر دستگاه‌های دولتی مرتبط با هر مسئله و حداکثر کارشناسان و متخصصان مرتبط مشارکت می‌کنند بلکه مقامات و کارشناسان محلی، نهادهای مدنی ملی و محلی، ذینفعان مستقیم (تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و مصرف‌کنندگان) و ذینفعان غیرمستقیم (صادرکنندگان و واردکنندگان، اتحادیه‌های صنفی، انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی، نظریه‌پردازان کلان نگر، متخصصان خردنگر، خبرگان و معتمدان صنفی و محلی، نهادهای پژوهشی و ...) به صورت مستقیم یا از طریق نمایندگان خود در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند.

در چنین نظامی، نه تنها دانش آشکار<sup>۱</sup> کارشناسان، بلکه دانش ضمنی<sup>۲</sup> خبرگان و معتمدان نیز وارد سازوکار برنامه‌ریزی می‌شود. مهم‌تر از همه، تزریق دموکراسی رأی به بخش‌هایی از نظام برنامه‌ریزی (مثلاً برای هدف‌گذاری‌های محلی، منطقه‌ای یا ملی یا هنگام انتخاب بین چند راه‌حل جایگزین) باعث می‌شود که معارف نهادین<sup>۳</sup> نیز در کنار معارف نمادین<sup>۴</sup>، وارد سازوکار برنامه‌ریزی شود. معارف نمادین از سمت کارشناسان نهاد مرکزی برنامه‌ریزی و معارف نهادین از سمت عامه ذینفعانی که در فرایند تصمیم‌سازی مشارکت داده می‌شوند وارد سازوکار برنامه‌ریزی می‌شود.

تنها در صورت گشودن سازوکارهایی برای تزریق دانش ضمنی و معارف نهادین به درون نظام برنامه‌ریزی است که موجب می‌شود این نظام از یک نظام زنده اما غیر پویا (با درجه زنده بودن پایین) به یک نظام زنده پویا (با درجه زنده بودن بالا) تبدیل شود. آنچه در نظام برنامه‌ریزی ایران قبل و بعد از انقلاب قابل مشاهده است یک نظام غیر پویا است که نمی‌تواند به عنوان یک سیستم

---

۱. دانش آشکار، رسمی، مدون یا صریح (explicit knowledge) که گاهی دانش گویا (expressive knowledge) نیز گفته می‌شود دانشی است که آن را به راحتی می‌توان کدگذاری، طبقه‌بندی، تدوین، بیان، ارائه، تدریس، چاپ، ذخیره و بازیابی کرد.

۲. دانش ضمنی (implicit knowledge) یا دانش خاموش (tacit knowledge) نوعی دانش پنهان است که انتقال آن به شخص دیگر با نوشتن و گفتن و تدریس و نظایر آن یا ناممکن یا دشوار است. مثلاً قوانین رانندگی را می‌توان به صورت نوشتاری به دیگران یاد داد، اما خود رانندگی کردن با خودرو، با مطالعه کتاب امکان‌پذیر نیست و باید در عمل دانش و مهارت آن کسب شود. دانش ضمنی شامل آگاهی‌ها و مهارت‌هایی است که به صورت تجربی و در فرایند زندگی واقعی توسط فرد کسب شده است.

3. Intimate Knowledge

4. Symbolic Knowledge

هادی، نظام مرجع یعنی جامعه و اقتصاد را مدیریت کند و در صورت تحمیل بر آن، پیامدهای منفی و خسارت‌های فراوانی برجای خواهد گذاشت. کمترین این خسارت‌ها، مصرف (نابودی) بخش اعظم منابع طبیعی و اقتصادی کشور و محیط‌زیست کشور در ۷۰ سال گذشته است که حاصل آن چیزی جز توسعه نامتوازن و آشفته کنونی نبوده است.

کتاب «برنامه‌ریزی توسعه در اقتصاد ایران» که بر مبنای نظرات مرحوم دکتر حسین عظیمی تدوین شده است، با ورود به جزئیات و با مثال‌ها و شواهد به اندازه کافی گویا، نشان می‌دهد که یک نظام برنامه‌ریزی زنده و پویا چه ویژگی‌هایی دارد و ساختار نظام موجود برنامه‌ریزی کشور از چه بیماری‌هایی رنج می‌برد.

ضمن عرض دستمیزاد به تدوین‌کنندگان محترم، مطالعه این کتاب را به‌طور خاص به همه کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و نیز پژوهشگران حوزه برنامه‌ریزی و توسعه توصیه می‌کنم.

**محسن رنانی**  
**دانشگاه اصفهان**