

# خصوصی سازی

## در برنامه سوم توسعه



به بهانه تصویب برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی  
جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

از: داود مسگریان حقیقی

معاون اقتصادی و صادرات سازمان گسترش و  
نوسازی صنایع ایران

در زمان نگارش این سطور لایحه برنامه سوم توسعه به علت مخالفت شورای نگهبان با تعداد قابل ملاحظه‌ای از مواد آن هنوز به تصویب نهایی نرسیده است.

در باره این لایحه، تغییراتی که در جریان تصویب آن در مجلس شورای اسلامی براساس پیشنهادات نمایندگان در آن ایجاد گردیده، و مخالفت شورای نگهبان با مواد قانون مزبور بحثها و گفتگوهای گوناگونی مطرح بوده است، هدف از نگارش متن حاضر تکرار آن مطالب نبوده بلکه سعی بر آن است تا با اشاره‌ای گذرا به فصلهایی از لایحه مزبور که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با امر خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی ارتباط می‌یابد، عملکرد دهه گذشته کشور در زمینه انجام اصلاحات اقتصادی و خصوصی سازی فعالیتهای اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد.

لایحه برنامه سوم از ۳ بخش و ۲۶ فصل و ۱۹۷ ماده تشکیل شده است. امر آزادسازی فضای اقتصادی و اداری کشور برای توسعه فعالیتهای بخش خصوصی و هم چنین موضوع واگذاری سهام شرکتهای دولتی به شرح زیر در برنامه پیش‌بینی شده است:

فصل ۱: اصلاح ساختار اداری و مدیریت  
فصل ۲: ساماندهی شرکتهای دولتی  
فصل ۳: واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی  
فصل ۴: تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی  
فصل ۱۰: سازماندهی بازارهای مالی  
موارد فوق‌الذکر همگی زیرمجموعه بخش اول (حوزه‌های فرابخشی) هستند. همانطور که از عنوان این بخش استنباط می‌گردد این مقولات با ساختار و عملکرد کل اقتصاد مرتبط بوده و منحصر به بخش خاصی از اقتصاد کشور نمی‌شود.

در نظر اول، از طریق یک مقایسه ساده بین لایحه پیشنهادی و برنامه‌های اول و دوم توسعه، فصلهای منظور شده در بخش اول و خصوصاً آنهایی که با امر آزادسازی اقتصادی ارتباط می‌یابند را می‌توان از نقاط قوت این برنامه دانست. البته بایستی توجه داشت که به رغم ویژگیهای مثبت، برنامه مورد نظر نیز از کاستیها و ضعفهایی که به دلیل استمرار به مشخصه‌های بارزی در نظام برنامه‌ریزی کشور بدل گشته‌اند، مصون نمانده است.

به‌طور کلی، توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، همانند هر فرایند توسعه‌ای و تکاملی دیگر، امری تدریجی است. از این رو به منظور دستیابی به اهداف اساسی مورد نظر، سیاستگذاران باید بکوشند تا با تصویب و به اجرا گذاردن برنامه‌های مرتبط و منسجم‌ساز و کاری را مستقر سازند که به واسطه آن توسعه تدریجی ولی مستمر در کلیه بخشهای حساسی جریان یابد. از این رو عبارت «توسعه پایدار» به منظور رساندن این معنی مورد استفاده گسترده قرار گرفته است.

اهمیت این نکته در آن است که به لحاظ پیچیدگی مسائل اجتماعی و اقتصادی عقب‌ماندگیهای ناشی از عدم توجه کافی به امر برنامه‌ریزی را نمی‌توان، در هر زمان که در بین سیاستگذاران و راهبران سیاسی کشور وفاق و همسویی حاصل آمد، با یک یا دو برنامه ضربتی جبران ساخت.

از اینرو برنامه‌های توسعه‌ای که در نظام برنامه‌ریزی کشور برای دوره‌های ۵ ساله تنظیم می‌شوند در واقع بایستی جزئی از یک برنامه ۲۵-۲۰ ساله باشند که در آن محورهای اصلی توسعه کشور به همراه سیاستها و جهت‌گیریهای مهم و استراتژیک معین گردیده‌اند.

در غیاب چنین چارچوبی، بسته به شرایط زمانی و نیروهای سیاسی و اجتماعی حاضر در صحنه، هر برنامه ۵ ساله جلوه گاهی از آمال و آرزوهای جناحهای گوناگون گردیده و عملاً، به‌رغم صرف منابع مادی و معنوی کشور و اتلاف فرصتهای طلایی، نتایج حاصله در حد انتظارات نبوده و مشکلات کماکان لاینحل باقی می‌مانند. در نتیجه، تا زمانی که برنامه‌ریزان کشور نسبت به امر تدوین یک برنامه راهبردی ۲۵-۲۰ ساله که در آن اهداف و استراتژیهای مورد نظر در یک افق بلندمدت مشخص گردیده باشد کماکان بی‌توجه‌اند. برنامه‌های ۵ ساله هم‌چنان دستخوش نوسانات کوتاه‌مدت در شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ملی و بین‌المللی باقی خواهند ماند.

امر خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی که در واقع با تصویب و اجرای اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۶۸ برای نخستین بار در صحنه اقتصادی کشور مطرح گردیده، همچنان از مسائل پیچیده و مشکلات لاینحل محسوب می‌شود. زیرا با گذشت حدود یک دهه، هنوز بسیاری از پیش‌نیازهای اساسی و اصلی توفیق چنین

فروش سهام شرکتهای دولتی به اجرا گذارده شد. لیکن اجرای این سیاست در مورد شرکتهای دولتی، که اغلب با سودآوری ناچیز یا حتی زیاندهی روبرو بودند، توفیقی به همراه نداشت و لذا در مقطع پیروزی انقلاب شرکتهای بزرگ در بخشهای ساخت تجهیزات، کاغذسازی، پتروشیمی، نفت و گاز، مس، آلومینیوم، مخابرات، نیرو و نظایر آن در تملک دولت قرار داشتند.

با تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در سال ۱۳۵۸ اکثریت قریب به اتفاق شرکتهای بزرگ، متوسط و حتی کوچک خصوصی به یکی از دلایل ذیل به تملک دولت درآمد و یا مدیریت آنها در اختیار دولت قرار گرفت:

● ماهیت صنعت: مانند خودروسازی، فولاد، کشتی سازی؛

این گروه از شرکتهای ملی اعلام شده و سهام آنها به تملک دولت درآمد.

● ماهیت سهامداران: سهام متعلق به سهامدارانی که مدارکی دال بر وابستگی آنها به مراجع قدرت در نظام گذشته پیدا شده بود به دولت منتقل گردید؛

● بدهی بیش از اندازه به نظام بانکی: بانکها در این دسته از شرکتهای متناسب با مطالبات خود صاحب سهام گردیدند؛

● شرکتهایی که مالکان آنها به دلایلی شرکتهای خود را رها ساخته بودند یا اینکه موقتاً قادر به اداره شرکت نبودند.

البته پیش از تصویب این قانون، بانکها نیز به موجب تصویب نامه جداگانه‌ای ملی اعلام گردیده و سهام آنها به دولت انتقال یافت.

به نظر می‌رسد تحولات پیش‌گفته در زمینه ساختار مالکیت‌های صنعتی نتیجه یک انتخاب جبری و واکنشی در مقابل شرایط خاص آن زمان بوده است. چرا که پذیرش اصول اقتصادی برگرفته از جهان‌بینی سوسیالیسم و نفی حق مالکیت مشروع افراد جامعه در چارچوب جهان‌بینی الهی قابل پذیرش نبوده و برخاسته از دیدگاه‌های نظریه‌پردازان جریانهای فکری اصلی اسلامی نیست. بنابراین امر محدودیت یا سلب مالکیت افراد را بایستی یک رویداد خاص ناشی از بروز شرایط اضطراری تلقی کرد تا یکی از اصول اعتقادی و بنیادین اسلامی.

متأسفانه بروز جنگ تحمیلی هشت‌ساله، کوتاه زمانی پس از پیروزی انقلاب،

برنامه‌هایی فراهم نبوده و لذا مشکلات مربوط نیز کماکان فراروی کشور قرار دارند.

به همین لحاظ طرح مقولاتی چون اصلاح نظام اداری کشور، تنظیم انحصارات، سازماندهی شرکتهای دولتی، و سازماندهی بازارهای مالی در برنامه سوم این امیدواری را به وجود می‌آورد که این بار امر خصوصی‌سازی نه به عنوان یک سیاست جداگانه بلکه به عنوان بخشی از یک سری اقدامات و برنامه‌های اصلاحی مدنظر قرار گرفته باشد.

### چرا خصوصی‌سازی؟

دو دهه پایان قرن بیستم شاهد تحولات و رویدادهایی بود که پیش از آن بود حتی در نظر بسیاری از پژوهشگران سیاسی و اقتصادی غیرقابل تصور می‌نمود.

فروپاشی امپراتوری شوروی و شکسته شدن دیوار برلین در اوایل دهه نود زنجیره‌ای از رویدادهای سیاسی و اقتصادی را در بلوک سوسیالیست جهان موجب گردید که پس‌لرزه‌های آن هنوز آرام نیافته است. کشورهای موردنظر هر یک به نوعی با چالشهای فراوان دوران‌گذر از اقتصادهای سوسیالیستی به اقتصادی مبتنی بر بازار روبرویند. علاوه بر کشورهای پیش‌گفته، بحث آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی در راس برنامه‌های توسعه بسیاری از کشورهای در حال توسعه خارج از اردوگاه سوسیالیسم نیز قرار گرفته است. براساس گزارشهای انتشار یافته از سوی مراجع بین‌المللی، ۱۰۰ کشور جهان در دوده پایانی قرن گذشته سیاست خصوصی‌سازی برگزیده‌اند.

به‌رغم طرح مباحث گوناگون در این زمینه، هنوز نمی‌توان بااطمینان نسبت به عامل اصلی ترویج چنین رویکردی در سطح جهان اظهار نظر کرد.

قطعاً شکست و ناکامی جهان‌بینی سوسیالیستی که در نظر طراحان، بنیانگذاران و هواداران آن از پشتوانه فکری و فلسفی عمیقی برخوردار بوده است، در این میان نقش حساسی داشته است.

لذا بزرگترین قدرت اقتصادی در حال ظهور در آسیا، چین، آخرین کشور مهم سوسیالیست جهان است که با کوششی پیگیر و پس از ۱۳ سال انتظار، آخرین گامها را در راه عضویت در سازمان تجارت جهانی (WTO) بر می‌دارد. این رویداد حاکی از عزم استوار راهبران سیاسی این

**یکی از مشخصه‌های عمومی برنامه‌های توسعه در کشور نبود انسجام منطقی بین استراتژی توسعه و برنامه‌های اجرایی است.**

**توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها همانند هر فرآیند توسعه‌ای دیگر امری تدریجی است.**

کشور میلیارد نفری در تداوم بخشیدن به فرایند آزادی‌سازی اقتصادی است.

برخی از صاحب‌نظران گسترش سیاستهای آزادسازی و خصوصی‌سازی را ناشی از این واقعیت می‌دانند که تمامی کشورهای صنعتی و پیشرفته جهان از اقتصادی‌های آزاد و مبتنی بر بازار برخوردارند و لذا کشورهای در حال توسعه نیز می‌کوشند تا از همین طریق به موفقیت‌های اقتصادی دست یابند.

در ایران، توسعه و تعمیق نقش مستقیم دولت در اقتصاد همزمان با پیروزی انقلاب اسلامی شتاب بالایی یافت. دسترسی انحصاری دولت به درآمد حاصل از صادرات نفت و افزایش سریع و چشمگیر قیمت‌های جهانی نفت در آغاز دهه ۱۳۵۰، دولت وقت را وسوسه کرد تا با افزایش بودجه عمرانی و انجام سرمایه‌گذاریهای مستقیم در طرحهای عمرانی بزرگ روند صنعتی‌شدن کشور را سرعت بخشد. البته در سایه برقراری امنیت نسبی در زمینه فعالیت بخش خصوصی و محترم شمرده شدن حقوق مالکان، این بخش نیز فرصت آن را یافته بود تا به طرحهای بزرگ و سرمایه‌بر، نظیر تولید فولاد و خودرو روی آورد. در کنار این رویدادها سیاست گسترش مالکیت‌های صنعتی از طریق

موجود، بویژه از نظر تفاهم ملی درباره نحوه خصوصی سازی شرکتها، مجریان امر و آگذاری سهام را نمی توان به تمام مقصر دانست.

۲ - در بخشهای مهم دیگری (نظیر نیرو) نیز اقداماتی شبه خصوصی سازی صورت پذیرفته است. تشکیل شرکتهاى کوچک توسط کارکنان نیروگاهها و عقد قرارداد برای اداره نیروگاههای برق با آنها، ایجاد شرکتهاى خصوصی توسط تعدادی از کارکنان، سهامداران برگزیده و آگذاری فعالیتهاى خدماتی و جانبی شرکتهاى فولادسازی و مواردی نظیر آنها را نمی توان اقداماتی بنیادین در زمینه خصوصی سازی این بخشها به حساب آورد. البته بایستی پذیرفت که به لحاظ حجم سرمایه گذارها و اهمیت کالا و خدمات تولیدی این بخشها اصولاً خصوصی سازی آنها نیز به شیوه های معمول در بخش صنایع متوسط و کوچک امکان پذیر نیست.

۳ - در دیگر بخشهای دولتی اصولاً امر خصوصی سازی ناشناخته باقی مانده و اقدامی قابل ذکر در جهت آگذاری سهام شرکتهاى دولتی به بخش خصوصی انجام نگرفته است.

با تصویب تبصره ۳۵ قانون بودجه سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ بخشی از ابهامات و بلا تکلیفی های موجود در زمینه نحوه قیمت گذاری و فروش سهام شرکتهاى دولتی مرتفع گردیدند. لیکن به دلیل عدم وجود دستگاه اجرایی پر قدرت برای تحقق اهداف مورد انتظار از اجرای این تبصره، به غیر از همان بخشهای پیش گفته، در بخشهای دیگر اقتصاد تحرکی مشاهده نشده است.

ناگفته پیداست که وجود قانون خود تنها یکی از پیش نیازهای اساسی امر خصوصی سازی محسوب می شود. عوامل دیگر نظیر سازماندهی مناسب اجرایی، نیروی انسانی متخصص و مورد اطمینان، بازار مناسب سهام، و سایر حمایتهاى مورد نیاز در جای خود بسیار با اهمیت محسوب می شوند.

**عملکرد سایر کشورهای جهان در زمینه خصوصی سازی**

به منظور ارزیابی عملکرد سایر کشورها در زمینه خصوصی سازی از آخرین گزارشها انتشار یافته از طرف صندوق بین المللی پول (IMF) بهره برداری می شود. در اوایل سال ۱۹۹۹ میلادی کنفرانسی با حضور مقامات و مسئولان عالی رتبه پاره ای از کشورها، پژوهشگران دانشگاهی و کارشناسان بین المللی، از طرف این

سیاستگذاران سیاسی و اقتصادی کشور را ناچار از آن ساخت تا مجموعه ای از سیاستهای محدودکننده را در زمینه تولید، توزیع، قیمت گذاری، تجارت و... را به اجرا گذارند. به این ترتیب اقتصاد ایران کاملاً چهره یک اقتصاد متمرکز را به خود گرفت.

### فرایند آزادسازی اقتصاد

دهه دوم پس از پیروزی انقلاب با به اجرا درآمدن برنامه اول توسعه (۶۸-۷۲) و طرح سیاستهای آزادسازی اقتصادی آغاز گردید. در این راستا به اجرا درآمدن همزمان سیاستهایی چون خصوصی سازی شرکتهاى دولتی، آزادسازی بخش تجارت خارجی، شناورسازی نرخ برابری ارزها با ریال، با هدف قابل تبدیل ساختن پول کشور آثار و پیامدهای گوناگونی را به دنبال داشت.

گشاده دستی موسسات مالی خارجی در اعطاء اعتبارات کوتاه مدت ارزی و اعمال نکردن مدیریت صحیح بر حسابهای ارزی کشور به زودی آثار نامطلوب خود را به صورت معوق ماندن اقساط بدهیهای خارجی و تضعیف موقعیت اعتباری کشور در بازارهای بین المللی آشکار ساخت.

در زمینه خصوصی سازی نیز به دلیل عدم توجه کافی به پیش شرطهای مهم برنامه های خصوصی سازی نتایج قابل ملاحظه ای حاصل نیامد. اصولاً سیاست فروش سهام شرکتهاى دولتی در زمانی اعلام گردید که هنوز اطلاعات درستی درباره تعداد شرکتهاى دولتی و ارزش سهام آنها در اختیار نبوده و اغلب دستگاههای اجرایی که مخاطبان اصلی این سیاست بودند نیز فاقد نیروی کارشناسی و آشنا با شیوه های انجام این امر خطیر بودند.

نتیجه اینکه برخلاف انتظار سیاستگذاران رده اول کشور که امر خصوصی سازی را سهل الوصول می دیدند، روند آگذاری سهام به تدریج آغاز گردیده و از نظر بخشی نیز تنها در زیرمجموعه وزارتخانه های صنایع و صنایع سنگین وقت با جدیت مورد پیگیری قرار گرفت.

یکی از ریشه ای ترین موانع توفیق برنامه های آگذاری سهام شرکتهاى دولتی را باید در عدم قانونگذاری لازم و به موقع دانست. ضمن آنکه مواد ۴۵ و ۴۴ قانون اساسی نیز به صراحت به لزوم تسلط دولت بر بخشهایی نظیر بازرگانی خارجی، بانکداری، نیرو و... اشاره کرده است.

### محدودیتهای منظور شده در مواد ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مانعی بر سر راه خصوصی سازی در کشور است.

### امر خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی در کشور همچنان با مسایل پیچیده ای روبروست.

به دلیل نبود یک استراتژی منسجم و سنجیده درباره ساختار آینده اقتصاد و مالکیتهاى صنعتی، همزمان با طرح موضوع فروش سهام شرکتهاى دولتی، امر سرمایه گذاری دولت در طرحهای تولید و زیربنایی نیز کماکان تداوم یافته و شدت نیز گرفته بود. نتیجه اینکه به رغم فروش تعداد قابل ملاحظه ای از سهام شرکتهاى دولتی، علی الخصوص در زیرمجموعه وزارت صنایع دولت کماکان یک تاز صحنه اقتصاد و صنعت باقی مانده است.

البته سیاستهای آزادسازی نظام ارزی و تجارت خارجی نیز پس از بروز بحران ارزی با یک چرخش سریع همراه بوده و عملاً روند آن کند و حتی متوقف گردید.

درنگاهی گذرا به برنامه آگذاری سهام شرکتهاى دولتی نتایج ذیل مشاهده می شود:

۱ - در بخش صنایع تحت پوشش وزارت صنایع، به لحاظ ماهیت خاص شرکتها و سابقه خصوصی بودن آنها، آمادگی بیشتر ساختارهای تشکیلاتی و کارشناسی، امر آگذاری سهام در برنامه دوم توسعه نیز تداوم یافته است هرچند که بر نحوه این واگذاریها انتقاداتی نیز وارد شده است. لیکن نباید از نظر دور داشت که در شرایط

تجربه می‌کردند. اقتصاد چگ دستخوش رکود گردید.

در مطالعه‌ای که توسط سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) در سال ۱۹۹۸ انجام گرفت دلایل عدم توفیق جمهوری چک در دستیابی به اهداف موردانتظار از خصوصی‌سازی شرکتها به شرح زیر برشمرده شده‌اند:

● فروش سهام به مردم عادی از طریق توزیع کوپن ساختار نامناسبی را در مالکیت سهام شرکتها ایجاد کرد که خود مانع بزرگی بر سر راه استقرار مدیریت کارآمد بر شرکتها بود؛

● سهام مردم عادی پس از چندی توسط شرکتهای سرمایه‌گذاری بزرگ، که اکثراً تحت‌کنترل بانکهای تحت کنترل دولت بودند، خریداری شد. این شرکتها به لحاظ ماهیت واقعی خود کماکان به حمایت از شرکتها ضعیف و غیر کارا ادامه داده و مانع از توقف عملیات آنها می‌شدند. زیرا توقف و ورشکستگی این شرکتها زیانهای نهفته بانکها ناشی از سوخت شدن مطالباتشان را آشکار می‌ساخت؛

البته حمایت غیراصولی نظام بانکی دولتی تنها به این شرکتها محدود نمی‌شد بلکه به دلیل تبعیت از سیاستهای دولت و ضعف مدیریت، اعطای وام و اعتبار به شرکتها غیرکارآمد و ضعیف در بخش خصوصی نیز تداوم یافته بود؛

● ضعف قوانین مربوط به ورشکستگی و طولانی بودن فرایند قانونی و اجرایی مربوط به آن عامل مهم دیگر در بروز بی‌نظمی در بازار سرمایه بود؛

● به علت نبود مقررات و سازوکارهای مناسب جهت نظارت بر معاملات سهام و بروز معاملات مشکوک و حتی غیرقانونی به زیان سهامداران کوچک، شرکتها سرمایه‌گذاری و برخی سهامداران بزرگ منافع عمده‌ای را به دست آورند؛

● هرچند که ضعف بازار سرمایه از علل ناکامی جمهوری چک محسوب می‌شود اما مشکل بنیادی را باید در خرید کردن سریع مالکیت شرکتها و به تعویق انداختن انجام بسیاری از امور بنیادی نظیر تدوین قوانین و ایجاد نهادهای قانونی موردنیاز دانست.

● تجربه کشورهای دیگر نظیر آلبانی و قزاقستان که آنها نیز شیوه خصوصی‌سازی انبوه را برگزیده بودند حاکی از این واقعیت است که توزیع سهام بین قشر وسیعی از سهامداران کم‌تجربه تحولاتی اساسی را در نظام مدیریت بر شرکتها ایجاد نکرده بلکه همان ترکیب گذشته مدیران ادامه

خصوصی‌سازی شرکتها امر انتقال سریع از اقتصاد سوسیالیستی و متمرکز به یک اقتصاد آزاد و مبتنی بر بازار سریع‌آرخ خواهد داد، امیدهای وجود داشت.

در عمل این انتظار به واقعیت نرسید. زیرا مدیران و کارکنانی که شرکتها را خریداری کرده بودند از ورود سهامداران بیرون از شرکت و تضعیف میزان کنترل خود در شرکتها به شدت بی‌مناک بودند. البته به دلیل ساختار نامطلوب مالی شرکتها و ترکیب سهامداران، سرمایه‌گذاران واقعی بخش خصوصی نیز رفتی به خرید سهام آنها نشان ندادند.

از میان علل بنیادین‌تر در استقبال نکردن سرمایه‌گذاران باید به نبود قوانین روشن و قاطع در زمینه حمایت از مالکیتهای خصوصی و حقوقی مالکانه، عدم وجود نهادها و سازوکارهای موردنیاز جهت حمایت از سرمایه‌گذاران و فعالیتهای آزاد آنها و بی‌اطمینانی نسبت به شفافیت و صحت معاملات ثانویه سهام اشاره کرد. نقش دولت نیز در این عدم توفیق تعیین‌کننده بوده است. زیرا توفیق امر خصوصی‌سازی در گرو تدوین مقررات و اتخاذ سیاستهای روشن و قاطع در زمینه کنترل دقیق بودجه دولت و فعالیتهای دولتی، استقرار نظام مالیاتی مناسب و سایر راهکارهای مشوق سرمایه‌گذاری است.

البته در ادامه برنامه خصوصی‌سازی، به توصیه وام‌دهندگان بین‌المللی، خصوصی‌سازی شرکتها بزرگ از طریق واگذاری آنها به بانکهای طلبکار انجام گرفت که این شیوه نیز رسواییهای مالی بزرگی را به دنبال داشت.

۵ - جمهوری چک نیز برنامه خصوصی شرکتها دولتی را به شیوه خصوصی‌سازی انبوه از طریق کوپن و واگذاری شرکتها بزرگ به سرمایه‌گذاران استراتژیک و خاص به انجام رسانده است. حجم بالایی از اموال در اختیار دولت نیز به مالکان سابق آنها و یا شهرداریها انتقال یافت. در سال ۱۹۹۶ نخست‌وزیر جمهوری چک مدعی شد که دوران انتقال و گذر در اقتصاد چک به سر آمده و از آن پس باید از این کشور به‌عنوان یکی از کشورهای اروپایی یاد کرد که سرگرم اجرای سیاستهای معمول در جهت حل مسائل جاری اقتصادی و سیاسی خود است. برخلاف انتظار، درآمد ناخالص داخلی کشور در سال ۱۹۹۸، ۲/۷ درصد تنزل یافت و در حالی که کشورهای همسایه نرخهای ۵-۴ درصدی را

صندوق به منظور بررسی مشکلات و دستاوردهای کشورهای معروف به «اقتصادهای درحال گذر» تشکیل گردید.

از آنجایی که اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی یکی از محورهای اساسی در اصلاحات اقتصادی دوران گذر در کشورهای موردنظر محسوب می‌شود لذا مقالات متعددی در این زمینه در کنفرانس مزبور ارائه شده است. چکیده مطالب مطروحه به قرار زیر است (FINANCE AND DEVELOPMENT JUNE 1999):

۱ - برنامه خصوصی‌سازی در بیش از ۱۰۰ کشور در ۵ قاره جهان ظرف ۲ دهه گذشته در دست اجرا بوده است و تاکنون نزدیک به ۷۵۰۰۰ شرکت دولتی خصوصی شده‌اند.

۲ - براساس ارزیابی انجام شده توسط صندوق بین‌المللی پول، عملکرد کشورهای صنعتی پیشرفته و همچنین کشورهای برخوردار از سطح متوسط درآمد ملی و درآمد سرانه، برتر از سایر کشورها بوده است.

۳ - در بین کشورهای سابقاً سوسیالیست و عضو بلوک شرق، کشورهای اروپای مرکزی و شرقی نسبت به کشورهای عضو جامعه مستقل مشترک‌المنافع (CIS) به نتایج مطلوبتری دست یافته‌اند. در کشورهای تازه استقلال یافته عضو CIS مشکلات زیر مشهود بوده است:

۱-۳ - به‌رغم انتقال مالکیت شرکتها به بخش خصوصی، اصلاحات موردانتظار در شرکتها دولتی سابق به‌وقوع نمی‌پیوندد.

۲-۳ - در این کشورها، شرکتها دارای مالکیت دولتی - خصوصی عملکرد بهتری از شرکتها کاملاً خصوصی داشته‌اند.

۳-۳ - تفاوت قابل‌ذکری بین عملکرد شرکتها کاملاً دولتی یا شرکتها خصوصی‌شده مشهود نیست.

۴-۳ - در برخی از این کشورها موفق‌ترین شرکتها خصوصی شده‌اند آنها همسند که به سهامداران خارجی فروخته شده‌اند.

۴ - در کشور روسیه که رویکرد خصوصی‌سازی انبوه از طریق توزیع کوپن بین مردم اتخاذ شده بوده، بین سالهای ۹۴-۹۲ مالکیت بیش از ۱۵۰۰۰ شرکت دولتی به مردم واگذار شده است. یکی از نتایج نگران‌کننده این شیوه واگذاری آن بوده که افراد درون شرکتی، نظیر مدیران و کارکنان، کنترل حدود ۲/۱ سهام این شرکتها را به دست گرفته‌اند. تا پاییز سال ۹۴ هنوز در این زمینه که با

در مواد ۲، ۳ و ۴ از این فصل نیز سایر ابعاد مربوط به اصلاح نظام اداری و مدیریت اجرایی کشور نظیر ادغام و یکپارچه‌سازی نظام بازرسی و نظارتی کشور، بهبود ترکیب نیروی انسانی، و کوچک‌سازی تشکیلات اداری دولت تعیین تکلیف شده‌اند.



**فصل دوم - ساماندهی شرکتهای دولتی**  
در مواد ۱۰-۵ برنامه در این فصل موضوع ساماندهی شرکتهای دولتی مطرح گردیده است. محورهای مهم مورد توجه عبارتند از:

- ضرورت انحلال، ادغام و واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی ضرورت ندارد؛

- تجدیدنظر در ساختار و شیوه اداره شرکتهایی که به هر دلیل مالکیت آنها کماکان دولتی باقی خواهد ماند، از طریق انفکاک آنها از وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و قرارگرفتن آنها زیر نظر شرکتهای مادر و تخصصی؛
- محدود ساختن مشارکت شرکتهای دولتی؛
- معافیت آن دسته از شرکتهایی که مشمول مقررات واگذاری سهام می‌شوند از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر شرکتهای دولتی؛
- محدود شدن افزایش قیمت کالا و خدمات تولیدی شرکتهای دولتی به ۱۰٪ در سال؛
- تعیین معیارهای مربوط به تشخیص ضرورت باقی ماندن شرکتهای دولتی در بخش دولت.

**فصل سوم - واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی**

برای نخستین بار در نظام قانونگذاری کشور و بویژه در برنامه‌های توسعه موضوع واگذاری سهام شرکتهای دولتی در این وسعت مدنظر قرار گرفته است. در ۱۹ ماده مصوب در این فصل به اهداف مورد انتظار از واگذاری سهام شرکتهای دولتی، سیاستهای حاکم بر آن، دامنه شمول، شیوه اعمال نظارت و کنترل بر فرایند، ایجاد سازمان تخصصی جهت اجرای امر واگذاری سهام، شیوه فروش سهام، نحوه واگذاری مدیریت و یا بهره‌برداری از شرکتهای دولتی به مدیران خصوصی، تعیین تکلیف درآمد حاصل از فروش سهام، نحوه رسیدگی به شکایات و اختلافات، حدود مسئولیت مجریان امر واگذاری سهام و برقراری پوشش بیمه حرفه‌ای برای آنها، وضعیت کارکنان شرکتهای واگذار شده از نظر

### آینده حیات اقتصادی کشور در گرو خصوصی‌شدن اقتصاد و آزادسازی آن

است.

### موفق‌ترین کشورها در امر خصوصی‌سازی همانهایی هستند که در گذشته در اداره شرکتهای دولتی عملکرد خوبی داشته‌اند.

عنوان دلیلی بر خطابودن این سیاست از اساس دانست. با این مقدمه اکنون به بحث محتوایی درباره تبصره‌های قانون برنامه سوم در این ارتباط می‌پردازیم.

### فصل اول - اصلاح ساختار اداری و مدیریت

در ماده ۱ این فصل که اولین ماده برنامه نیز محسوب می‌شود افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی از طریق اصلاح نظام اداری، سازماندهی و ساختار بخش دولت، کاهش تصدیهای دولت، اعمال مدیریت بهتر بر منابع انسانی مدنظر قرار داشته است.

در این ماده تشکیل شورای عالی اداری به ریاست شخص رئیس جمهور و ۱۹ عضو دیگر (شامل تعدادی از وزیران نمایندگان مجلس، استانداران و...) به تصویب رسیده است. موضوع اصلاح تشکیلات دولت، کوچک‌سازی دستگاههای دولتی، بهبود روشها از طریق مهندسی مجدد و تعداد دیگری از اقداماتی که به صورت بالقوه می‌تواند موجب اصلاح نظام اداری کشور شود به‌عهده این شورا نهاده شده است.

فعالیت داده‌اند با این تفاوت که به دلیل پراکندگی مالکیت سهام شرکتهای از حسابدهی آنها نیز نسبت به گذشته کاسته شده است.

- در مواردی که شرکتهای بزرگ و باارزش از طریق فروش سریع سهام به سهامداران ذی‌نفع و مرتبط انتقال یافته نیز این سهامداران اصلاحات مورد انتظار از واگذاری اولیه به آنها را به اجرا نگذارده‌اند. این سهامداران در مواردی با اعمال نفوذ و تحت اختیار درآوردن دولتمداران، اقدامات خود را نیز توجیه می‌کنند؛

- موسسات بین‌المللی نیز بایستی بخشی از مسئولیتهای مربوط به این ناکامیها را به دوش کشند. زیرا آنها با علم بر اینکه انتقال از یک اقتصاد دولتی و متمرکز به اقتصاد آزاد به چیزهایی بیش از مالکیت خصوصی نیاز دارد، کشورهای درحال گذر را به انجام خصوصی‌سازیهای سریع و انبوه تشویق کرده‌اند. یکی از یافته‌های برجسته این مطالعات این است که موفق‌ترین کشورهای در امر خصوصی‌سازی همانهایی هستند که در گذشته در اداره شرکتهای دولتی نیز عملکرد خوبی از خود نشان داده‌اند. در مقابل، عواملی که فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای درحال گذر را با ناکامی و آشفتنگی مواجه ساخته همان عواملی هستند که موجب عملکرد ضعیف آنها در اداره شرکتهای دولتی بوده‌اند.

از این رو، خصوصی‌سازی نیز خود نیازمند «مدیریت» است و لذا ضعف مدیریت ناشی از تداوم سلطه دولتهای غیرکارآ بر اقتصاد در دوران خصوصی‌سازی این کشورها نیز پیامدهای نامطلوب به‌بار می‌آورد.

به توصیه صندوق بین‌المللی پول، راه‌حل اساسی در میان مدت و بلندمدت آن است که دولتها بر ظرفیت و توان خود در زمینه سیاستگذاری، اداره امور، اعمال صحیح قوانین و مقررات بیفزایند تا بتوانند از عهده اجرای برنامه‌های اصلاحات اقتصادی نیز برآیند.

در این میان تجربه جمهوری چین در زمینه اجرای سیاست اصلاحات اقتصادی و توسعه فعالیتهای بخش خصوصی به‌صورت تدریجی و تکاملی نمونه‌ای شاخص محسوب می‌شود.

خصوصی‌سازی، در صورت اجرای صحیح و مطلوب، موجبات ارتقا کارایی اقتصادی کشورها را فراهم می‌سازد لذا ناکامی ناشی از ضعف مدیریت در کشورهای درحال گذر را نباید به



بازنشتگی بیمه پرداخته شده است.

## فصل چهارم - تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی

از آنجایی که وجود محیط رقابتی برای فعالیت و رقابت منصفانه شرکتهای دولتی و خصوصی یک نیاز اساسی محسوب می‌شود لذا در این فصل طی ۸ ماده ترتیباتی برای حذف یا کاهش میزان انحصار دولت در فعالیتهای اقتصادی در زمینه‌هایی چون: تولید و توزیع چای، حمل و نقل ریلی، تولید و توزیع دخانیات، توزیع و فروش قند و شکر، فعالیتهای اکتشاف، استخراج، پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پیش‌بینی شده است.

علاوه بر فصلهای مورد اشاره، موضوعات اصلاح نظام مالیاتی و بودجه، سیاستهای پولی و ارزی، و ساماندهی بازارهای مالی نیز به ترتیب در فصلهای ۷، ۹، ۱۰ مورد توجه قرار گرفته‌اند. در فصل دهم تحت عنوان ساماندهی بازارهای مالی، فروش تا ۴۹٪ از سهام بانکهای دولتی به بخش خصوصی، ایجاد موسسات اعتباری غیربانکی توسط بخش خصوصی، و ایجاد شرکتهای بیمه توسط بخش خصوصی پیش‌بینی شده است.

در بخش دوم برنامه، (امور بخشی) که خود شامل ۱۳ فصل می‌شود نیز به صورت پراکنده موضوع خصوصی‌سازی فعالیتها و شرکتهای دولتی مورد اشاره قرار گرفته‌اند: از جمله می‌توان به ایجاد موسسات خصوصی در زمینه فعالیتهای پست و تلگراف و تلفن، حمل و نقل هوایی اشاره کرد.

به لحاظ مشروح و مفصل بودن مفاد برنامه در این نوشتار سعی بر آن نیست، درباره کلیه مواد و فصلها به بحث و ارزیابی پرداخته شود. خصوصاً اینکه در زمان نگارش این سطور موضوع مخالفت شورای نگهبان با بیش از ۴۰ ماده از قانون مصوب، عمدتاً به علت مغایرت آنها با قانون اساسی، در رسانه‌های جمعی مورد بحث قرار دارد.

از آنجایی که محور اصلی مخالفت شورای نگهبان را مواد مربوط به خصوصی‌سازی فعالیتهای موضوع اصول ۴۵، ۴۴ قانون اساسی تشکیل می‌دهد لذا هنوز تصویر روشنی از موادی که در نهایت به تصویب رسیده و قابلیت اجرایی خواهند یافت در دست نیست. در یک ارزیابی اولیه از مواد مورد بحث

گریبان است.

اهمیت موضوع زمانی آشکارتر می‌شود که به این نکته توجه داشته باشیم که امر برنامه‌ریزی در شرایط خاص کشور خود امری بغرنج و پیچیده است و حال اگر شرایط گذر از اقتصاد دولتی و متمرکز باقیمانده از دهه اول پس از انقلاب را نیز به آن بیفزاییم پیچیدگی آن آشکارتر می‌شود.

ذیلاً به برخی از مشکلات و نارسائیهای نظام برنامه‌ریزی کشور با توجه ویژه به بحث خصوصی‌سازی اشاره می‌شود:

الف - امروزه در کشورهایی که برنامه‌ریزی توسعه را به عنوان ابزاری جهت هدایت سیاستها و برنامه‌ها و تخصیص مطلوب منابع برگزیده‌اند برنامه‌های میان‌مدت ۷-۴ ساله در قالب یک برنامه استراتژیک و کلان ۲۵-۲۰ ساله طراحی و تدوین می‌شوند. در نبود یک برنامه کلان و استراتژیک بلندمدت که در آن محورهای اساسی توسعه، اهداف و سیاستهای زیربنایی، منابع موجود و بالقوه و نحوه تخصیص آن مشخص باشند. تدوین برنامه‌های میان‌مدت ۷-۴ ساله مستلزم صرف وقت و انرژی بسیار جهت تعیین اهداف و سیاستهای زیربنایی و اساسی و حصول توافق بر سر آنهاست.

و این رویدادی است که در هر دوره از برنامه‌ریزی شاهد آن بوده‌ایم. بی‌آنکه پس از گذشت ۲۰ سال و تدوین یک برنامه غیر مصوب و دو برنامه مصوب و اجرا شده گماکان بر سر موضوعهای بنیادین نظیر سیاستهای اقتصادی کشور، محورهای توجه جهت پیشبرد امر توسعه، نحوه تامین منابع مالی برنامه و بسیاری از سیاستها و اهداف، بین ارکان و نهادهای قانونی اداره کشور عدم توافق وجود دارد.

ب - به لحاظ اینکه همواره تعدادی از اهداف برنامه‌های گذشته محقق نشده‌اند و لذا مسائل و مشکلات حل نشده به زمان حال انتقال یافته و به آنها مسائل نوظهور که مختص هر دوره‌ای هستند افزوده می‌شود. لذا در فرایند برنامه‌ریزی، از جمله در برنامه سوم، تعداد اهداف و خواسته‌های مطروحه گسترده و در عین حال بسیار متنوع‌اند. این تنوع و تعدد در عین حال که برنامه‌ریزی برای تحقق آنها را ناممکن می‌سازد موجبات بروز تضادها و تناقضات متعددی را در بخشهای مختلف برنامه اعم از اهداف یا سیاستها فراهم می‌سازد.

تردیدی نیست که کشورهای در حال توسعه

## برای تحقق برنامه خصوصی‌سازی باید تا سرحد اصلاح قانون اساسی پیش برویم.

### کشورهای در حال توسعه می‌گویند بناگسترش سیاستهای آزادسازی و خصوصی‌سازی به موفقیت‌های اقتصادی دست یابند.

تفاوت بنیادین بین قانون برنامه سوم، از دیدگاه روش تهیه و تدوین و محتوا، با دو برنامه گذشته مشاهده می‌شود. اختصاص دوازده فصل به مقولات فرابخشی و طرح اهداف و سیاستهایی در زمینه اصلاح ساختار اقتصادی و مدیریتی کشور از ویژگیهای این برنامه محسوب می‌شوند. از نظر خاص خصوصی‌سازی، مواد تصویب شده در قانون دامنه وسیعی از مسائل و مشکلات مربوط به خصوصی‌سازی و فروش سهام شرکتهای دولتی را پوشش داده است که در برنامه‌های گذشته مشابه آن وجود نداشته است. بنابراین در یک ارزیابی منصفانه از برنامه پیشنهادی دولت می‌توان به جرأت مطرح ساخت که لااقل در حد طرح مسائل و موضوعهای واگذاری سهام شرکتهای دولتی و فراهم ساختن شرایط محیطی مناسب برای آزادسازی و رقابتی شدن فعالیتهای شرکتهای خصوصی برنامه‌ریزان کوشش فراوانی به خرج داده‌اند.

نقدهایی که بر کل برنامه و فصلهای گوناگون آن وارد است نیز مختص و منحصر به برنامه سوم نیستند و به کاستیهایی برمی‌گردد که سالهاست نظام اداری و برنامه‌ریزی کشور با آنها دست‌به

مدنظر باشد و در راه تحقق آن تا سرحد اصلاح قانون اساسی نیز پیش رویم. چرا که اینگونه اصول در قانون اساسی در پاسخ به ضرورت‌های زمانه درج شده‌اند و نایستی به آنها به‌عنوان اصول دائمی در حد اصول بنیادین دین نگرست.

به‌هر تقدیر با تجربه‌ای که ظرف ده سال گذشته از طریق تماس دائمی و مستمر با موضوع خصوصی‌سازی شرکتها به‌دست آمده و همچنین مطالعه تجربه بسیاری از کشورهای درحال‌گذر به‌جرات می‌توان اظهار داشت که خصوصی‌سازی و آزادسازی مستلزم داشتن یک برنامه استراتژیک خاص خود است که در آن ادامه راه و نحوه برخورد با مسائل جانبی نیز دیده شده باشد.

انتقال از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار بدون خطر و به دور از پیامدهای جانبی نظیر ورشکستگی شرکت‌های غیر کارآرخ نخواهد داد و لذا ضمن پذیرش این واقعیت باید برای رویارویی با آنها تدارک لازم دیده شود. در غیر این‌صورت اگر در عین خصوصی‌سازی شرکتها خواسته باشیم چون گذشته، خوب و بد، ضعیف و قوی، کارآ و غیرکارآ، کماکان بمانند و فعالیت کنند، در آن صورت مضار این نوع خصوصی‌سازی به مراتب بیشتر از محاسن آن است.

توفیق نسبی سازمان‌های زیر مجموعه وزارت صنایع (سازمان صنایع ملی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) نیز نباید برنامه‌ریزان را به خطا دراندازد. باین تصور که این عملکرد در بخش‌های دیگر نیز قابل تکرار است.

در مورد اختلاف ماهوی شرکت‌های این بخش و همچنین تفاوت‌های اساسی این دو سازمان با بیشتر دستگاه‌های اجرایی کشور به‌اختصار مطالبی گفته شد. لذا بدون ارائه تحلیل واقع‌بینانه از علل عدم استقبال سرمایه‌گذاران در بسیاری از شرکت‌های دولتی، محدودیت‌های مربوط به ورود سرمایه‌گذاران خارجی، سودآوری واقعی و بالقوه شرکت‌های دولتی، مشکلات اجرایی امر خصوصی‌سازی، و ناکارآمدی بازار سرمایه و سهام، طرح خواسته‌های خوب و موجه در زمینه خصوصی‌سازی یا به‌عدم پیشرفت واقعی در این زمینه منجر خواهد شد و یا اینکه تجربه‌ای مشابه سایر کشورها، که در امر مدیریت فرایند خصوصی‌سازی دچار ناکارآمدی بوده‌اند، را تکرار خواهیم کرد. □

کشور است. در سال‌های دوردست به قدرت رسیدن احزاب کارگر یا سوسیالیست و بالعکس در کشورهای صنعتی تحولات و دگرگونی‌های عمیق را به‌دنبال داشت. موضوع ملی‌کردن و خصوصی‌سازی چندین باره شرکت‌های بزرگ در انگلستان و بعضاً فرانسه پدیده‌ای از این دست هستند، در حالی که امروزه اینگونه اختلاف‌نظرها به‌حداقل کاهش یافته و به موارد محدود ختم می‌شوند و آن هم به‌نوعی نیست که تغییر در حزب حاکم کلیت نظام اقتصادی و سیاسی کشور را دستخوش دگرگونی ناگهانی سازد.

د - از دیدگاه فنی، علل پیش‌گفته در ترکیب با کاستی‌های مشهود در نظامها، ساختارها و نیروهای کارشناسی به‌بروز مشکل دیگری منجر می‌شود که «عدم انسجام افقی و عمودی» بهترین تعبیر برای معرفی آن است. فرض این است که در فرایند برنامه‌ریزی پس از تعیین اهداف معدودی به‌عنوان اهداف استراتژیک، اهداف کمی و کوتاه مدت به همراه برنامه‌های اجرایی جهت دستیابی به آنها تعریف می‌شوند. با توجه به متنوع‌بودن راهکارها، استراتژی کلان و راهبردی کشور در زمینه توسعه و تعدادی از سیاستها و رهنمودهای کلان و زیربنایی نیز راهنمای برنامه‌ریزان در تدوین برنامه‌ها خواهند بود. در نتیجه بایستی بین کلان‌ترین سطح یعنی استراتژی توسعه تا برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی بخشها انسجام و ارتباط منطقی برقرار باشد. یکی از مشخصه‌های عمومی برنامه‌های توسعه در کشور، عدم وجود همین شرط اساسی در کلیه برنامه‌های مصوب است.

ه - در زمینه خاص خصوصی‌سازی، به‌رغم اینکه مواد پیشنهادی و مصوب به‌لحاظ جامعیت با برنامه‌های گذشته قابل مقایسه نیستند لیکن از دیدگاه دستیابی به اهداف مورد انتظار از خصوصی‌سازی کماکان با ابهام روبرو هستیم. واقعیت این است که محدودیت‌های منظور شده در مواد ۴۵ و ۴۴ قانون اساسی مانعی اساسی بر سر راه خصوصی‌سازی وسیع و واقعی در اقتصاد کشور محسوب می‌شوند. برای مثال خصوصی‌سازی شرکت‌های تولیدی و خدماتی بدون وجود نظام بانکی خصوصی و رقابتی راه به جایی نخواهد برد. بنابراین معقول‌تر آن است که اگر باور داریم که آینده حیات اقتصادی کشور منوط به خصوصی‌شدن اقتصاد و آزادسازی آن است این سیاست مهم و اساسی به‌صورت جامع

هریک با مشکلات عمومی و در عین حال خاص خود رودریند. اما اینکه خواسته باشند یا طرح لیست گسترده‌ای از خواسته‌ها و آرزوها در برنامه‌های توسعه به حل یکباره آنها اقدام کنند نیز امر غیرمنطقی و غیرعملی است. در واقع یکی از مسئولیت‌های خطیر راهبری سیاسی این جوامع آن است که از بین اهداف کلان و حیاتی متعدد نسبت به گزینش و اولویت‌گذاری آنها اقدام کنند.

ج - به‌رغم کوشش‌های گذشته در زمینه برنامه‌ریزی، به‌دلایل گوناگون، هنوز فاقد یک راهبرد اساسی در زمینه برون رفت از وضع موجود هستیم. به‌عبارت دیگر از بعدنظری هنوز راه حل کلان مشخصی برای تغییر روند نامطلوب موجود و چرخش کشور به مسیر توسعه پایدار ارائه نشده است. برای مثال اگر از نظر رهبران سیاسی و برنامه‌ریزان کشور این راه‌حل کلان در آزادسازی اقتصادی کشور و حرکت سریع به سوی خصوصی‌سازی نهفته است در آن صورت تمام هم و غم مسئولان بایستی صرف توجیه و تشریح این راهبرد و یافتن بهترین سیاستها و برنامه‌های اجرایی برای توفیق آن شود. طرح مسائل اساسی در حاشیه و یا در پس پرده سیاستها دیگر راه به جایی نخواهد برد.

البته اختلاف‌نظر بین جناح‌های فعال سیاسی کشور در بروز این بلاتکلیفی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است.

نظری سریع و گذرا به دیدگاه‌های موجود نزد احزاب سیاسی در کشورهای توسعه یافته و یا در حال توسعه این واقعیت مهم را آشکار می‌سازد که دیدگاهها و سیاستهای مرسوم بین احزاب مرسوم به راست و چپ ظرف دو دهه اخیر دستخوش نوعی همگرایی گردیده است و امروزه اداره و هدایت کشورهای جهان، به‌استثناء کشورهای غیردمکراتیک، نه در دست احزاب افراطی چپ یا راست، بلکه به‌عهده احزاب راست میانه یا چپ میانه قرار گرفته است. به‌نحوی که در بسیاری موارد در صورتی که بر چسب وابستگی‌های حزبی را از رهبران سیاسی کشورها برداریم تشخیص اینکه از کدام جناح‌اند به‌آسانی میسر نیست.

بنابراین وجود اختلاف نظرهای عمیق و به‌اصطلاح ۱۸۰ درجه‌ای بین دیدگاه نیروها و جناح‌های سیاسی کشور پدیده‌ای خطرناک بوده و از علل ریشه‌ای بروز شرایط عدم اطمینان در