

بررسی وضعیت (PPP) در کشورهای مختلف

شهاب بارانی

چکیده

در منابع مختلف، طبقه‌بندی‌های گوناگونی از انواع روش‌های تأمین مالی ارائه شده است. در کل، روش‌های تأمین مالی را از دیدگاه‌های مختلف (از جمله نهاد تأمین‌کننده منابع، سازمانی یا پروژه‌ای بودن و میزان ریسک سرمایه‌گذار) می‌توان طبقه‌بندی نمود. در ادامه هر یک از این روش‌های بیان شده است:

بخش دولتی (بودجه‌ی سنواتی کشور و بودجه‌ی شرکت‌های دولتی یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری) - بخش عمومی (سهام در بورس، اوراق مشارکت و ...) - مشارکت بخش خصوصی و دولتی - سرمایه‌گذاری خارجی

در سال‌های اخیر مشارکت بخش خصوصی در توسعه و تأمین مالی تسهیلات دولتی به صورت فزاینده در تمام جهان گسترش یافته است. تکنیک‌های آن به صورت پیوسته در حال توسعه می‌باشند که به واسطه‌ی آن‌ها تسهیم ریسک و پاداش بین بخش‌های خصوصی و دولتی به مناسبترین روش صورت گیرد. فاکتورهای زیادی در گسترش رویکرد PPP در جهان نقش داشته‌اند که از مهم‌ترین دلایل آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بخش دولتی از کمبود منابع دولتی موجود، برای توسعه‌ی پروژه‌های زیرساختی سرمایه‌بر، با مقیاس کلان با مشکلات عمده‌ای مواجه شده است - با پیشرفت پیوسته‌ی تکنولوژی، رقابت در بازار جهانی به وجود زیرساخت‌های کارا و باکیفیت مناسب وابسته شده است - مشارکت بخش خصوصی و دولتی به عنوان روش موثری برای تخصیص ریسک‌ها و مسئولیت‌ها در توسعه‌ی زیرساخت‌ها در نظر گرفته شده است - بخش خصوصی توانسته است در پروژه‌های زیرساختی به درجه‌ای از کارایی برسد که بخش دولتی به صورت سنتی نتوانسته بود به آن درجه دست‌یابد. در مسائل فنی نیز متخصصان بخش خصوصی توان تخصصی بالاتری دارند.

تعاریف

تعاریف مرتبط با مشارکت بخش عمومی - خصوصی برای مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های عمرانی، تعاریف زیادی ارائه شده است که بیش‌و کم شباهت‌هایی به یکدیگر دارند. یکی از تعاریفی که می‌توان به طور عمومی از تعاریف انجام شده، استنتاج نمود این است: مشارکت عمومی - خصوصی به قراردادهای درازمدتی اطلاق می‌شود که بین دولت‌ها و بخش‌های خصوصی منعقد می‌شود و بر

دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند

Shahab_79128@yahoo.co.nz

اساس آن انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری نوعاً دولتی که سرانجام نیز به استملاک دارایی‌های دولتی منتهی می‌شود را بخش خصوصی عهده دار می‌شود. در این گونه نهاد سازی، مالکیت دارایی‌ها در دوره‌ی قرارداد عموماً در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد، اما پس از انقضای قرارداد مالکیت قابل‌انتقال به بخش عمومی است.

از تعاریف دیگری که در مورد این قراردادها بیان شده است، تعریف بانک توسعه‌ی آسیایی است که مشارکت مزبور را این‌گونه تعریف می‌نماید: «فعالیت‌های مشترک میان گروه‌های ذی‌نفع مبتنی بر شناسایی نقاط قوت و ضعف متقابل، حرکت به سوی اهداف مورد توافق در زمینه‌ی توسعه، از طریق ارتباط به موقع و مؤثر»، هم‌چنین بانک جهانی در تعریف نزدیکی با تعریف فوق، مشارکت مطروح را این‌گونه معرفی می‌نماید «ابتکارات مشترک بخش عمومی در پیوستگی با طرف خصوصی در بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی، مدنی، دولتی و بازرگانی. به طور مؤثر می‌توان قرارداد مزبور را یک پروژه یا خدمت عمومی تعریف کرد که توسط بخش خصوصی تأمین مالی شده و یا اجرا می‌شود.

بودجه‌ی عمومی برای ساخت زیربناها، ساختمان‌ها و تأسیسات اجتماعی- اقتصادی مورد نیاز کشور کفایت نمی‌کند. برای جبران این کمبود، نیاز به جذب سرمایه خصوصی وجود دارد.

مشارکت عمومی- خصوصی "واگذاری امتیاز" هم نامیده می‌شود.

مدل اقتصادی بر مبنای مشارکت بخش خصوصی و دولتی به صورت تئوریک توسط اقتصاددانی به نام کینز در سال ۱۹۳۶ پیشنهاد گردید. این ایده در دهه‌ی ۱۹۸۰ میلادی در سطح کلان اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. و در طی سال‌های پس از آن مدام در حال نوزایی و پیشرفت بوده است.

نکته‌ی قابل توجه دیگر در مورد پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی، این است که مشارکت مزبور را نباید با خصوصی‌سازی یکسان پنداشت. به واقع مشارکت عمومی- خصوصی بر روی مرز بخش عمومی و خصوصی گام می‌زند، در این روش ما مواجه با دارایی‌ها و خدماتی هستیم که نه از خصیصه‌ی ملی برخوردارند و نه تحت خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند، بنابراین مشارکت عمومی- خصوصی، روش سومی را معرفی می‌نماید که با تمسک به آن دولت‌ها می‌توانند محدوده‌ی قابل توجهی از خدمات را ارائه دهند، از دیگر سو در یک مفهوم عملی مشارکت عمومی- خصوصی بیانگر شکلی از همکاری و تلفیق است که بر آن اساس از مسیر یک رابطه‌ی تعاونی، هر دو بخش به دستاوردهایی دست می‌یازند که در صورت فعل منفرد وصول به آن ناممکن خواهد بود.

تجارت خصوصی شده تجارتي است که سابقاً متعلق به بخش عمومی بوده و هم‌اکنون مالکیت آن متعلق به بخش خصوصی است، تجارت مزبور می‌تواند در یک بازار کاملاً رقابتی فعالیت کند یا ممکن است که از یک موقعیت انحصاری برخوردار باشد. لکن در مقام تبیین مشارکت عمومی- خصوصی می‌توان گفت که مشارکت مزبور سرمایه‌های بخش خصوصی و در مواردی بخش عموم را به منظور بهبود خدمات عمومی ارائه‌شده و یا مدیریت دارایی‌های بخش عمومی ادغام می‌نماید، در واقع در این روش با تمرکز بر روی خروجی خدمات، روش کم هزینه‌تری در مقایسه با آنچه که معمولاً با تمرکز بر روی روش سنتی ورودی‌های بخش عمومی به دست می‌آید، در راستای مدیریت مخاطرات توسط بخش عمومی ارائه می‌شود. در این قرارداد از یک طرف باید بخش عمومی خدمات مورد نیاز درازمدت را مشخص کند و از طرف دیگر، بخش خصوصی باید این اطمینان را داشته باشد که به

منظور ارائه خدمات عمومی، سرمایه‌ی خود را در معرض خطر قرار نمی‌دهد.

توجیهات استفاده از روش مشارکت عمومی- خصوصی در مورد دلایل توجیه استفاده از این روش در تأمین زیرساخت‌ها، سخن‌های بسیاری رفته است، اما به طور خلاصه می‌توان دلایل زیر را از عمده ترین دلایل برشمرد:

۱. محدودیت‌های مالی بودجه‌ی عمومی- به ویژه در حوزه فعالیت‌های زیربنایی

شایان توجه است که در شیوه‌های مشارکتی نوین گاهی بخش خصوصی رأساً هزینه‌های اجرای طرح و بهره‌برداری از آن را به عهده می‌گیرد و در مرحله‌ی بعد برای بازیافت هزینه‌ها به فروش خدمات به کاربران نهایی مبادرت می‌کند. این روش را در عین حال و از منظر دیگری می‌توان به منزله‌ی پوششی برای پنهان‌سازی کسری بودجه و بدهی دولت نیز قلمداد کرد. در موارد دیگر دولت در چارچوب زمان‌بندی توافق‌شده و به تناوب بازپرداخت هزینه‌های اجرا و بهره‌برداری طرح‌ها را متقبل می‌شود، و به گونه‌ای منابع سرمایه‌ای بخش خصوصی که به این امور اختصاص یافته، در چرخه‌ی عمر طرح تقسیم و از دولت بازستانده می‌شود. و در نتیجه این مطلب نیز می‌تواند به طریقی دیگر به رفع محدودیت‌های بودجه‌ی عمومی دولت‌ها یاری رساند. بنابراین در مجموع، مشارکت عمومی خصوصی از ابزارهای مؤثر و کارآمد تجهیز منابع ملی و کاستن از تعهدات مالی دولت‌ها محسوب می‌شود.

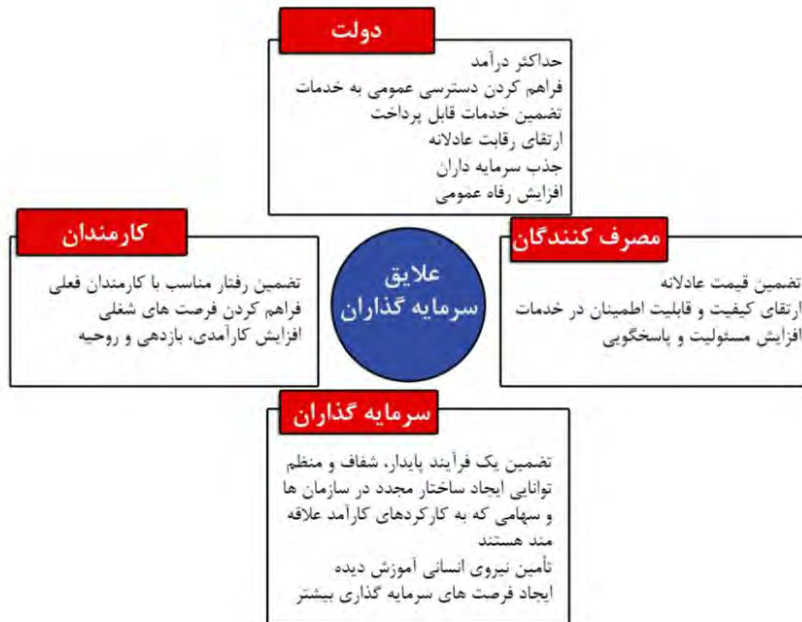
۲. ابتلائات شیوه‌های مرسوم پیمانکاری

روش‌های مرسوم تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی و پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولتی دارای معایب و محدودیت‌های متعددی است و از همین روی نیز زمینه‌ی فراخ و گسترده‌ای برای اصلاح و بهبود این روش‌ها وجود دارد. در شیوه‌های مرسوم اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولتی، احصای هزینه‌ها فارغ از رویکردهای چرخه‌ی زندگی و مراحل مختلف اجرای طرح و بهره‌برداری از آن انجام می‌شود. تعیین متحجر مشخصات پروژه‌ها، عملاً زمینه‌های نوجویی و نوآوری و ابتکار و همچنین حوزه‌های مسئولیت‌پذیری پیمانکاران را به خصوص در قبال اموری چون کیفیت خدمات و نگهداشت تأسیسات محدود می‌سازد. افزون بر این، در روش‌های مرسوم، اجرای بسیاری از کارکردهای پروژه به عهده‌ی دولت باقی می‌ماند و این مطلب حجم کار زیادی را به بدنه‌ی فعالیت‌های دولت تحمیل می‌کند.

۳. دولت بزرگ ناکارآمد

یکی از مهم ترین وجه منطقی اتکای به شیوه‌های مشارکتی نوین، حرکت به سمت توسعه‌ی بخش خصوصی، کاستن از انحصارهای دولتی، توسعه‌ی تأسیسات بازار، ارتقای رقابت‌پذیری و شکل دادن به دولت‌های کوچک و کارآمد و سرانجام، تسهیل، تسریع و تقویت جریان رشد اقتصادی است. در پارادایم‌های جدید توسعه، کارکردهای دولت باید به عمده حوزه‌های حاکمیتی یعنی وظایف اصلی دولت محدود و منحصر شود و امور تصدی‌گری به بخش خصوصی واگذار گردد. در همین حال به لحاظ نظری، وظیفه‌ی اصلی دولت تولید کالاهای عمومی است. کالاهای غیر رقیب و غیر قابل حصر در مصرف. به این اعتبار، ایجاد و ساماندهی بازارها نیز خود از مقوله‌ی کالاهای عمومی است. با این توصیف، به کارگیری شیوه‌های مشارکتی نوین را در عرصه‌ی ساخت زیربنایها و عرضه‌ی خدمات زیربنایی، با ملاحظه تأثیرگذاری آن بر گسترش بازارها و کاستن از اندازه دولت، می

توان به منزله ی سیاستی قلمداد کرد که کاملاً با اصول و آموزه های دیدمان های جدید توسعه انطباق دارد. از طرف دیگر، مقبولیت استفاده از مشارکت خصوصی و عمومی برای گروه های ذی‌نفع از نظر بانک توسعه ی آسیایی، در نمودار زیر مشخص شده است:



نمودار (۱) طیف علاقه سهام داران در پروژه های مشارکت عمومی-خصوصی

فرآیند عمومی یک پروژه ی مشارکت عمومی- خصوصی بر مبنای آنچه بانک توسعه ی آسیایی انتشار داده است، به شرح زیر است:



نمودار (۲) فرآیند عمومی مشارکت عمومی خصوصی

به طور کلی مهم ترین روش های جلب مشارکت بخش خصوصی در حوزه ی خدمات زیربنایی عبارتند از:

- قراردادهای خدماتی برون سپاری: در این قراردادها مالکیت داراییها و پروژه به بخش دولتی اختصاص دارد، و کمترین سهم مسؤلیت از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل میشود.
- قراردادهای پیمان مدیریت: مسؤلیت عملیات و مدیریت از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل میشود. زمانی که کار می رود که سطح تکنولوژی مورد استفاده در طرح بسیار بالا بوده و هم چنین اثربخشی به شدت تحت تأثیر پیچیدگی های آن قرار داشته باشد.
- قراردادهای اجاره ای: این قراردادها فرصتی برای واحدهای بخش خصوصی فراهم می کند تا با پرداخت اجاره بهایی ثابت، و همچنین با این تعهد که به خوبی دارایی های بخش عمومی را مدیریت کند، و عملیات های مربوطه را به درستی انجام دهند، برای خود جریان های درآمدی ایجاد کنند.

- قراردادهای اعطای امتیاز: در این قراردادها تأمین مالی پروژه توسط بخش خصوصی، انجام میشود. مزیت این قراردادها برای بخش عمومی از آنجایی آشکار میشود که برای اجرای آنها دیگر لازم نیست مدتها در انتظار تصویب بودجه مربوط به طرحها بمانند.
- تیپ قراردادهای BOT و انواع آن: قراردادهای مشارکت یکپارچه، مسئولیت طراحی، ساخت و عملیات یک مجموعه مستقل و یا گروهی از داراییهای بخش دولتی را به بخش خصوصی منتقل میکند.

جدول (۱) ارزش پیش نیازهای اقدامات PPP

نوع اقدام	تعهدات سیاسی	هزینههای تعرفهها	چهارچوب قانونی	پایبندی اطلاعاتی	ظرفیت دولت برای امضای قرارداد، مدیریت و تحلیل
قرارداد خدمات قراردادی	کم	متوسط	کم	کم	متوسط
مدیریت پیمان	متوسط	زیاد	زیاد	زیاد	زیاد
اجاره	زیاد	زیاد	زیاد	زیاد	زیاد
حق امتیاز	زیاد	متنوع	زیاد	زیاد	زیاد
BOT	زیاد	متنوع	زیاد	زیاد	زیاد

معیارهای ارزشیابی

در پروژههای مشارکتی نوین فراهمی ظرفیتهای تخصصی، مدیریت و کارآفرینی در بخش خصوصی، امکان نواندیشی و نوآوری و دستیابی به راهحلهای ابتکاری برای انجام کار، تعریف و شناسایی دقیق هدفها و مشخصات طرح، رقابت و رقابتپذیری در فرآیند مناقصات و... از شمار سازههای اصلی کامیابی اینگونه طرحها است.

با بررسی مجموعه گستردهای از پروژههای زیربنایی در منطقه آسیا که با الگوهای "ساخت- بهره برداری- انتقال" تهیه و اجرا شده اند، به هفت عنصر اصلی در طرحهای موفق از این نوع اشاره میکنند:

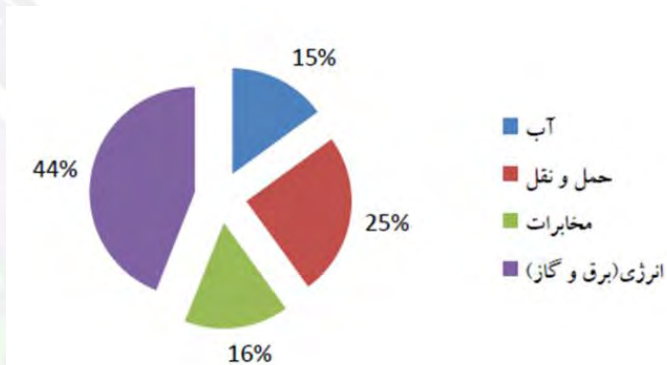
- وجود کارفرمایان و ساختارهای کارفرمایان، سالم، کارآمد و متمرکز
- رژیم سیاسی غیر فاسد و درستکار
- انشای قراردادها و موافقتنامههای محکم و منسجم؛
- نظام حقوقی به سامان و وجود مقررات و آئیننامههای شفاف و ساختیافته در زمینهای طرحهای " بهره برداری- ساخت- انتقال "
- وجود ظرفیتهای کارآفرینان در بخش خصوصی
- وجود سازمانیافتهای با تجربه در زمینهای ساخت و ساز؛
- فضای عاری از دخالتهای سیاسی

بررسی نمونههای خارجی

در این قسمت، برای روشن شدن بهتر موضوع، به بررسی نمونههای جهانی در زمینه مشارکت بخش عمومی و خصوصی میپردازیم. مطالعه رفتار نهادهای بین المللی مانند بانک جهانی در خصوص تشویق خصوصی سازی نشان می دهد که اگرچه در ۳۵ سال گذشته، این بانک و دیگر نهادهای همسو، خصوصی سازی کامل را تشویق می

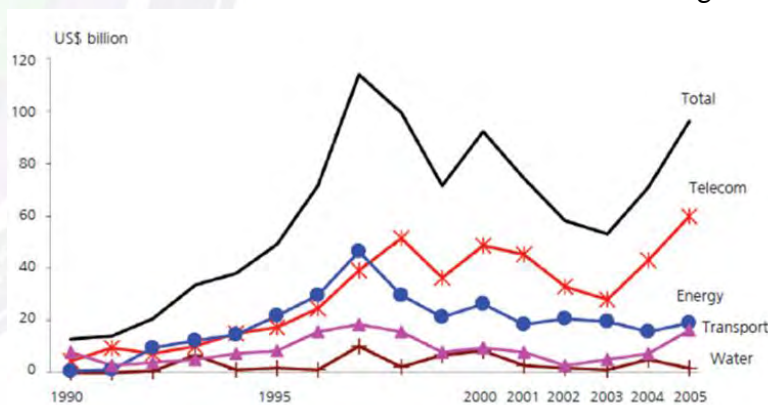
کردند، اما پس از بررسی نتایج آن در سال‌های اخیر، پارادایم مشارکت عمومی خصوصی را جایگزین نموده اند. بانک جهانی از ابتدای سال ۱۹۹۰ جمع آوری اطلاعات و آمار پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی در امور زیربنایی کشورهای کم درآمد را مورد توجه قرار داده است. این کشورها و مناطق مستقل سیاسی شامل ۱۳۹ مورد می‌باشند. بر اساس شاخص درآمد، فقیرترین این گروه، کشورهای افریقایی و ثروتمندترین آنها کشورهای کرواسی، لتونی، برزیل، روسیه، ترکیه، لهستان و رومانی می‌باشند.

در این مطالعه، امور زیربنایی به چهار حوزه آب و فاضلاب، مخابرات، حمل و نقل و انرژی (برق و گاز) تقسیم می‌شوند (Jos van Gastel, 2008). به این ترتیب، سهم بخش‌های مختلف از تعداد کل پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی در نمودار زیر نشان داده شده است:



نمودار (۳) سهم‌بخش‌های مختلف از تعداد کل پروژه‌های مشارکتی

میزان سرمایه‌گذاری در هر گروه از تقسیم‌بندی‌های بانک جهانی در نمودار زیر نشان داده شده است:



نمودار (۴) قراردادهای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها با مشارکت بخش عمومی-خصوصی

نمودار (۵) - سرمایه‌گذاری تجمعی در پروژه‌های زیرساختی توسط بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه به تفکیک منطقه بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶

از طرف دیگر، بانک توسعه آسیایی نیز نمودار زیر را به عنوان میزان فراوانی انواع قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی انتشار داده است.

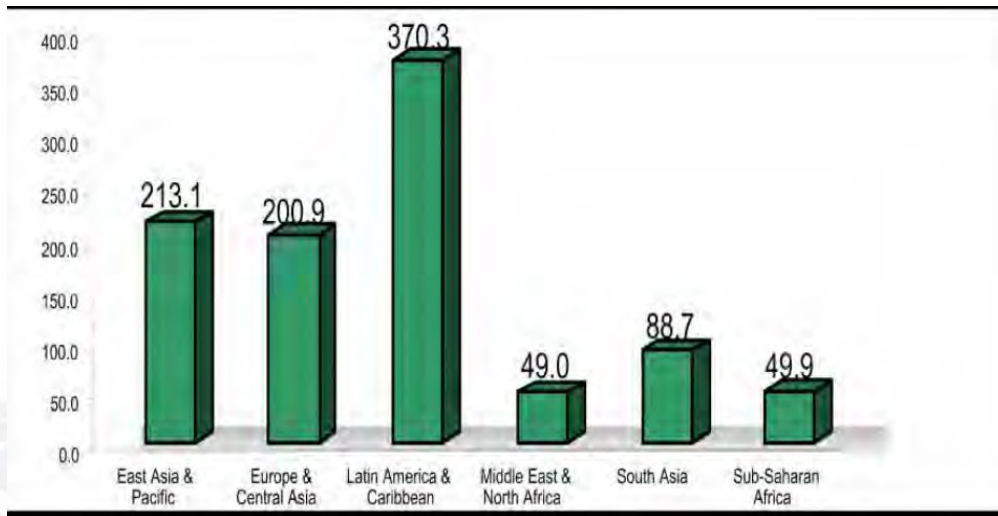


Figure 4.1

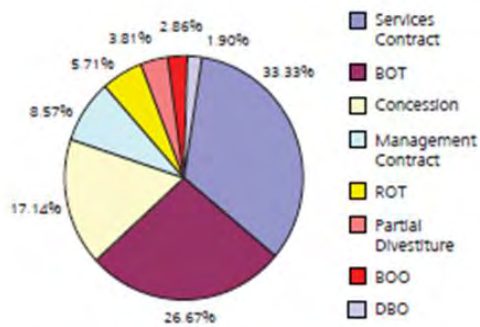
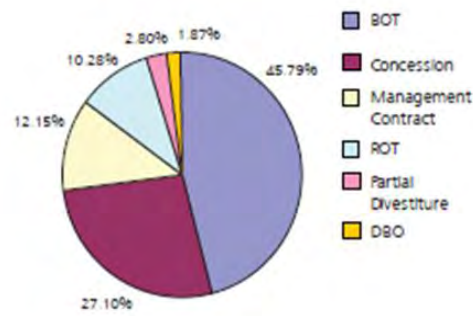


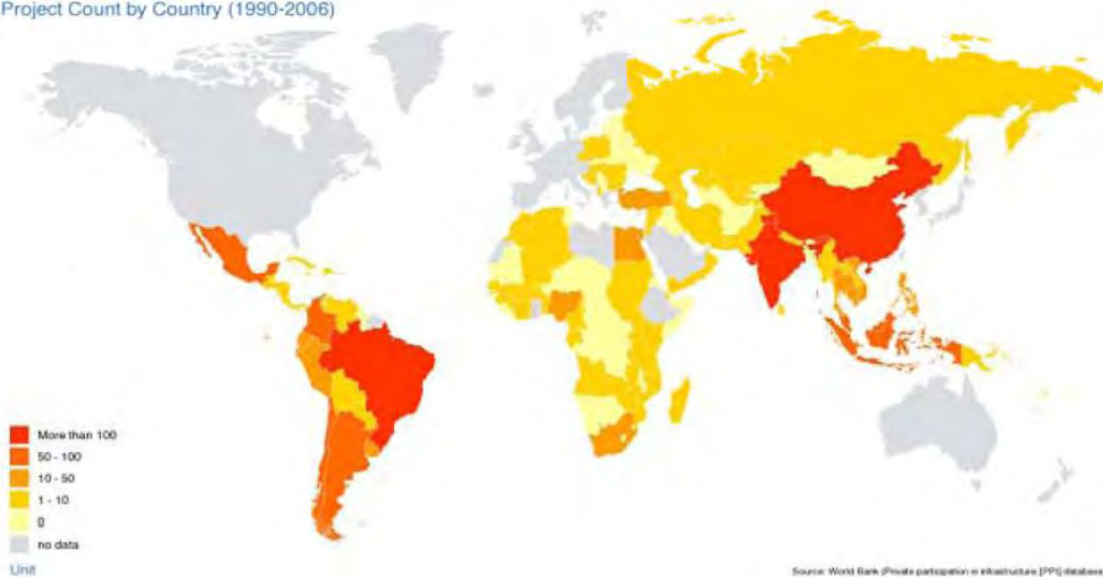
Figure 4.2



BOO = build-operate-own, BOT = built-operate-transfer, DBO = design-build-operate, ROT = rehabilitate-operate-transfer.
 Source: Weitz, Almud, and Richard Franceys, editors. 2002. *Beyond Boundaries, Extending Services to the Urban Poor*. Manila: ADB.

بانک جهانی، در نقشه‌ای که در زیر نشان داده شده است، میزان پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی را در بخش‌های مختلف جهان نشان می‌دهد، همان‌طور که دیده می‌شود، بخش‌هایی از آفریقا دارای کمترین نرخ مشارکت هستند، ایران نیز در این زمینه، جز کشورهای نیازمند پیشرفت می‌باشد.

Project Count by Country (1990-2006)



تصویر (۱) توسعه و گسترش استفاده از مشارکتهای عمومی- خصوصی در کشورهای مختلف دنیا

علاوه بر فراهم نمودن منابع جدید مالی، مشارکتهای عمومی-خصوصی همچنین می‌توانند فناوری، تخصص، مسئولیت‌پذیری و پیشرفت زمان‌بندی شده‌ی پروژه را به همراه داشته باشند. از سوی دیگر، بهبود زیرساخت‌ها منجر به جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سایر بخش‌های اقتصاد نیز می‌شود. از جمله عواملی که می‌تواند منجر به جذب سرمایه‌گذاران به سوی مشارکت عمومی-خصوصی شود، می‌توان به عوامل سیاسی، اقتصادی، حقوقی و مقرراتی، ریسک کشور و وجود بازار بالقوه اشاره نمود. از جمله عواملی که تأثیر بسزایی در پایین ماندن میزان مشارکتهای عمومی- خصوصی در خاورمیانه داشته اند، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود (هیبتی و احمدی، ۱۳۸۸):

عدم روند کوتاه مدت تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های ناهمگون بخش عمومی

- عدم ثبات سیاسی و چالش‌ها و تنش‌های رژیم‌های سیاسی
- فقدان شفافیت
- مقولات مربوط به ارائه‌ی خدمات عمومی- عدم تمایل به پرداخت برای خدمات زیرساختی مطابق با نرخ‌های تجاری
- میزان پایین درآمد سرانه در برخی کشورها- عدم توانایی پرداخت نرخ‌های تجاری خدمات دولتی
- نگرش بخش عمومی- وجود بخش‌های عمومی بزرگ
- بازارهای سرمایه‌ی توسعه‌نیافته

مشارکت عمومی- خصوصی در بخش آب در کشورهای مختلف

• انگلستان

انگلستان و ولز تنها کشورهایی هستند که صنعت آب و فاضلاب آن‌ها به صورت کامل خصوصی شده است. در انگلستان، ۱۰ شرکت منطقه ای آب و فاضلاب ارائه دهنده ی بیشترین خدمات آب و فاضلاب هستند. در این کشور، سه مقوله ی مهم تصمیم‌گیری در صنعت آب و فاضلاب به حوزه های (۱) قوانین اقتصادی و تعرفه ای، (۲) ضوابط زیست محیطی و (۳) مسائل کیفی و بهداشتی آب مصرفی تقسیم می شوند.

• فرانسه

در فرانسه، مسئولیت خدمات بخش آب و فاضلاب بر عهده ی دولت‌های محلی و شهرداری‌هاست. شهرداری‌ها در شهرهای کوچک با شهرداری‌های دیگر به صورت سندیکایی عمل کرده و مسئولیت امور آب و فاضلاب را از طریق قراردادهای بهره‌برداری بلندمدت به شرکت‌های خصوصی واگذار می‌کنند. همکاری با بخش خصوصی در کشور فرانسه عموماً از دو روش قراردادهای لیزینگ (اجاره) و قراردادهای اعطای امتیاز انحصاری تبعیت می‌کند.

• ایالات متحده

در ایالت‌های متحده ی امریکا استفاده از الگوهای مالکیتی دولتی، خصوصی و ترکیب خصوصی و دولتی برای صنعت آب و فاضلاب رایج است. از مجموع ۵۲۰۰۰ شرکت آب و فاضلاب به لحاظ تعداد، ۵۰٪ از شرکت‌ها دارای مالکیت خصوصی هستند اما از لحاظ تعداد مشترکین تنها ۱۱٪ از مشترکین از شرکت‌های خصوصی خدمات می‌گیرند. این بدان معنی است که شرکت‌های خصوصی آب، عموماً بسیار کوچکتر از شرکت‌های دولتی یا ترکیبی هستند.

• آلمان

سیستم تأمین آب و تخلیه ی فاضلاب در کشور آلمان عمومی است و از مدرن‌ترین تکنولوژی‌های روز بهره مند می‌باشد. در آلمان مدیریت بخش آب و فاضلاب بر عهده ی شهرداری‌ها به عنوان دولت‌های محلی است که با توجه به قوانین ایالتی اداره می‌شوند. شهرداری‌ها می‌توانند این مسئولیت را به شرکت‌های شهری، سهامی، انجمن‌های شهری و یا بخش خصوصی محول نمایند.

• مالزی

در کوالالامپور، آماده‌سازی، تصفیه ی آب و فاضلاب و خدمات سیلاب به تدریج تحت نظر صلاحدید دادگاه فدرال به بخش خصوصی واگذار گردیده است. تجربیات قبل در خصوصی‌سازی کامل خدمات و تأسیسات فاضلاب از طریق کنسرسیوم خصوصی، ضعف مدل خصوصی‌سازی کامل را نشان داده است و در نتیجه حرکت به سمت مدل‌های PPP و تغییر در سیاست دولت فدرال به منظور تمرکز بیشتر بر روی خدمات خصوصی کارآمدتر، مقرون به صرفه‌تر و توجه به نارضایتی عمومی از افزایش قیمت‌ها و ارائه ی ضعیف خدمات را در برداشت.

• تجارب مشارکت بخش خصوصی در بخش آب ایران

از سال ۱۳۸۵ کلیه ی آب شیرین کن‌ها در کشور از طریق سرمایه گذاری بخش خصوصی به روش BOO BOT اجرا شده اند. در حال حاضر ۵۵ پروژه ی ایجاد تأسیسات آب شیرین کن در شهرهای مختلف استان‌های هرمزگان، خوزستان مرکزی، گیلان، بوشهر، سیستان و بلوچستان، گلستان و خراسان رضوی با استفاده از مشارکت بخش خصوصی به روش BOO BOT در حال ساخت و بهره برداری می‌باشند. در حال حاضر، ۲۸ آب شیرین کن از این مجموعه در دست بهره برداری است که ظرفیت اسمی تولید آب آن‌ها بیش از ۱۱۰ هزار متر مکعب در شبانه روز می‌باشد. هم چنین اخیراً برخی پروژه های تصفیه خانه ی آب

و فاضلاب نیز به همین روش ها به مشارکت بخش خصوصی گذاشته شده است (دفتر تجهیز منابع مالی، ۱۳۹۲).

• مشارکت عمومی- خصوصی در بخش حمل و نقل در کشورهای مختلف

در این قسمت، به طور خاص به پروژه های احداث راه آهن و قطارهای سریع السیر می پردازیم. از خصوصیات این سیستم حمل و نقل پیچیدگی نسبی آن بوده و همچنین ساخت و بهره برداری از آن نیازمند سرمایه گذاری سنگین است. شیوه های نوین سرمایه گذاری در این خطوط امتحان گردیده و روش های مختلفی جهت سودآور نمودن این خطوط در دنیا به کار گرفته شده است. یکی از راه حلها مشارکت خصوصی عمومی است.

سرمایه گذاری با استفاده از سرمایه ی بخش خصوصی (درمورد ساخت راه آهن) در موارد زیر کاربرد دارد :

- شرکت های راه آهن دولتی که ترازنامه ی مالی آنها به گونه ای است که تعهدات مالی جدید را غیرممکن می دانند.
- شرکت های راه آهن دولتی که نه دارای امکانات مالی و نه دارای تجربه ی لازم و کافی برای به پایان رسیدن یک طرح بزرگ را دارا می باشند.
- موارد کاملاً ویژه که ریسک های زیادی دارند و به گونه ای هستند که شرکت راه آهن دولتی مایل نیست آنها را به عهده بگیرد. اگر این امکان وجود داشته باشد که طرح از سود زیادی برخوردار شود، در آن صورت ممکن است یک سرمایه گذار، ریسک های مزبور را قبول کند.
- در ادامه، به بررسی روند مشارکت عمومی- خصوصی برای ساخت پروژه های قطار سریع السیر در سه کشور دنیا پرداخته، و در نهایت به جمع بندی آنها خواهیم پرداخت.

تایوان

در سال ۱۹۸۸ شرکت قطار سریع السیر تایوان حق امتیاز برای ساخت و بهره برداری یک خط HSR را به مدت ۳۵ سال برنده شد. در مقابل این حق امتیاز، شرکت تعهد کرد که پروژه را بدون استفاده از سرمایه های دولتی اجرا کند. اما به دلیل بروز بحران های اقتصادی در آسیای شرقی در اواخر ۱۹۹۰، شرکت پروژه با مشکلاتی روبه رو شد و ناگزیر شد برای اجرای پروژه، وام با بهره های بسیار بالا دریافت کند. در اواخر سال ۲۰۰۹، شرکت پروژه همچنان وام های خود را با نرخ بهره در حدود ۸٪ (نرخ بالا) بازپرداخت می کرد. و علاوه بر آن به دلیل محدود بودن بازه ی زمانی حق امتیاز، شرکت پروژه مجبور بود که سرعت استهلاک دارایی های خود در پروژه را بسیار سریع تر از مقدار معمول در نظر بگیرد. این عوامل باعث شد که تا سال ۲۰۰۹، پروژه در مجموع ۲.۱۸ میلیارد دلار ضرر کند. به دلیل ضرر دیده بودن پروژه، سهام داران شرکت از سرمایه گذاری بیشتر در دوره ی پروژه منصرف شدند. این اقدام سهام داران باعث شد دریافت وام بیشتر نیز برای شرکت با مشکلاتی همراه شود. مشکلات مالی در روند ساخت پروژه تأخیرات بسیار زیادی ایجاد کرد، به طوری که در سال ۲۰۰۷ و در زمان بهره برداری از این پروژه تعدادی از ایستگاه های اصلی همچنان ساخته نشده بود. با هدف ادامه یافتن بهره برداری از سیستم و جلوگیری از ورشکستگی شرکت پروژه، دولت مجبور شد که وام های شرکت را مجدداً تأمین مالی کند و صدها میلیون دلار در شبکه سرمایه گذاری کند. دولت در نهایت

تصمیم گرفت شرکت پروژه را دولتی نکند و میزان سهم خود را از پروژه در حد ۴۰٪ ثابت نگه دارد. اما دولت به شرکت کمک کرد که وام هایی با بهره ی پایین دریافت کند. در مقابل شرکت یک مدیر جدید و مورد حمایت دولت انتخاب کرد و به این ترتیب اجازه داد دولت نقش نظارتی بیشتری در مدیریت شرکت داشته باشد.

هلند

ساخت یک خط قطار سریع السیر نیازمند میلیون ها دلار سرمایه و هزاران متخصص و مجموعه ای پیچیده و به هم مرتبط از وظایف است. پروژه ی ساخت HSR هلند که آمستردام را به رتردام وصل می کند نشان داد در صورتی که در ساختار طراحی شده برای اجرای پروژه اشکالاتی وجود داشته باشد، در زمان عملی کردن پروژه با مشکلات عدیده روبه رو خواهیم شد. این پروژه در زمان واگذاری به عنوان بزرگترین پروژه PPP در اروپا شناخته شد. این پروژه در سال ۲۰۰۱ از طرف مجله ی Project Finance Magazine به عنوان برترین پروژه ی PPP سال اروپا برگزیده شد. علی رغم این، تنها ۱۴٪ از پروژه توسط سرمایه ی بخش خصوصی تأمین مالی گردید. یکی از مسائل بسیار مهم و پیشروی تمام دولت ها در هنگام انجام یک پروژه ی PPP تصمیم درباره ی نحوه ی تقسیم این پروژه ها می باشد. می توان یک پروژه ی PPP را به چند پروژه ی بزرگ یا کوچک تقسیم نمود. در صورت تقسیم پروژه به چند پروژه ی بسیار بزرگ، همواره خطر غیررقابتی شدن مناقصه ها و یا ریسک "ناچار شدن به دادن امتیاز" دولت را تهدید می کند. در صورت تقسیم پروژه به چند پروژه ی کوچک، مشکلات فراوانی در هماهنگی این قراردادها وجود خواهد داشت.

پرتغال

در این پروژه باور بر این بود که سالها مطالعه و بررسی باعث می گردد تعداد ریسک های بحرانی پروژه کاهش یابد و این کاهش عدم قطعیت، اطمینان شرکت های خصوصی را افزایش خواهد داد و در ایجاد یک فضای رقابتی در مناقصه موثر خواهد بود. در این پروژه، به دلیل مطالعات اولیه ی قوی، تقسیم بندی پروژه بر خلاف هلند، به شیوه ی مناسبی انجام شد. و به ۶ بخش مجزا با ۵ قرارداد تفکیک شد که هدف آن ساخت خطوط HSR و یک قرارداد ملی برای ارتباط سیگنالیک شبکه می شد.

در این پروژه به این موارد توجه شده بود :

- با توجه به قرارداد، پیش بینی شد بازپرداخت به سازندگان هر بخش از خطوط ریلی در طول زمان ۴۰ سال و با توجه به میزان سود پروژه انجام شود. این نوع قرارداد باعث تقویت انگیزه ی پیمانکاران در ساخت و نگهداری با کیفیت از خطوط در طولانی مدت می گردد. هم چنین ۲٪ از پاداش پیمانکاران وابسته به میزان ترافیک عبوری از این خطوط گردید. این قراردادها باعث می شود که پیمانکاران با هدف سود بیشتر، همکاری نزدیکی با شرکت های بهره بردار داشته باشند.
- اکثر ریسک های بخش اول پروژه به صورت کامل شناسایی شد و با دقت میان بخش خصوصی و شرکت پروژه تخصیص داده شد. مقامات دولتی پرتغال اعلام کردند که شناسایی کامل ریسکها و شیوه های مناسب تقسیم پروژه میان پیمانکاران باعث صرفه

جویی‌های بسیار زیادی در هزینه‌های پروژه می‌گردد. شرکت نیز ادعا کرد که هزینه‌های ساخت این پروژه حدود ۴۰٪ نسبت به پروژه‌های کاملاً دولتی کاهش دارد و این صرفه‌جویی بیشتر در بخش‌های برنامه‌ریزی و مناقصات اتفاق می‌افتد. اگر این پروژه کاملاً مطابق برنامه‌ریزی پیش‌بینی‌شده پیش می‌رفت، تبدیل به یکی از ارزان‌ترین HSR های دنیا می‌شد. علی‌رغم به‌کارگیری PPP دولت پرتغال همچنان ریسکها و هزینه‌های اصلی پروژه را به عهده گرفت.

در این پژوهش، به عنوان نمونه به دو بخش آب و حمل و نقل برای پرداختن به مشارکت عمومی- خصوصی خواهیم پرداخت:

جدول (۲) جدول مقایسه ای روش PPP در بخش حمل و نقل کشورهای فوق

تجارب آموخته	
<ul style="list-style-type: none"> وجود خطر افزایش هزینه‌های پروژه در صورت اتکای کامل به بخش خصوصی در هنگام تامین مالی افزایش خطر ورشکستگی شرکت پروژه به دلیل حجم بالای وام‌های گرفته شده توسط بخش خصوصی خطر "ناچار شدن به دادن امتیاز" برای دولت در پروژه، در مواقعی که بخش خصوصی در پروژه قابلیت جایگزینی نداشته باشد. 	پروژه تایوان
<ul style="list-style-type: none"> افزایش شدید در هزینه‌های پروژه به دلیل ساماندهی نامناسب قراردادهای هم‌هنگی پیمانکاران خصوصی با یکدیگر و تأثیر آن در یک پروژه افزایش احتمال تقلب و یا افزایش هزینه‌ها به دلیل غیر رقابتی شدن مناقصات نیاز به یک دولت توانمند در نظارت و مدیریت بر عملکرد بخش خصوصی در هنگام اجرای قراردادهای مختلف در این پروژه‌ها 	پروژه هلند
<ul style="list-style-type: none"> صرفه جویی در هزینه‌های نهایی با انجام مطالعه اولیه و بررسی‌های اقتصادی و زیست محیطی متعدد قبل از شروع پروژه احتمال عدم انتقال بسیار از ریسک‌های بزرگ حتی در پروژه‌هایی که قراردادهای با دقت بسیار بالا طراحی شده است محدود شدن دولت در تغییر در زمان بندی اجرای پروژه و یا لغو پروژه به دلیل تعهدات بسیار سنگین به بخش خصوصی 	پروژه پرتغال

قوانین مرتبط با مشارکت عمومی- خصوصی در ایران

در ایران نیز، به استفاده از این روش در پروژه‌های زیرساختی کشور اشاره شده است. با توجه به ماده ۲۳ قانون برنامه بودجه و ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی استفاده از این شیوه به نهادهای دولتی توصیه شده است. و بر این اساس، پیش‌نیازهای قبل از اقدام به مشارکت عبارتند از:

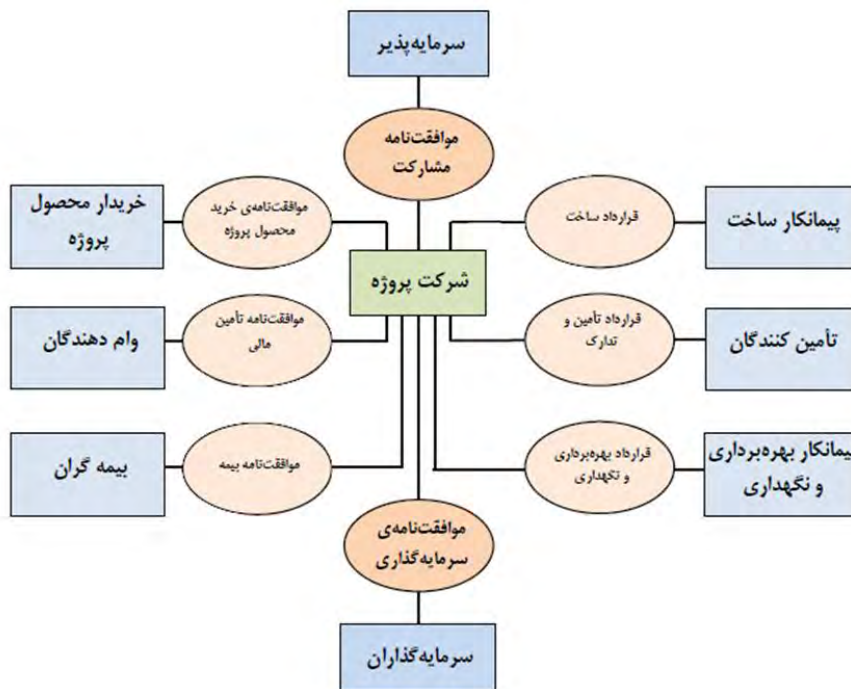
- گزارش توجیهی فنی- اقتصادی- مالی- زیست محیطی پروژه مورد تأیید مراجع ذی ربط
- وجود اعتبار کافی متناسب با تعهدات اجرایی
- گزارش "تصمیم به استفاده از روش مشارکت عمومی- خصوصی" به تأیید مسئول دستگاه

• تشکیل کارگروه مشارکت پروژه

در همین راستا، معاونت نظارت راهبردی سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، به ارائه‌ی چهارچوبی برای موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی پرداخته‌اند، که تا زمان تدوین این پژوهش به صورت پیش‌نویس بر روی وبسایت این سازمان انتشار یافته است. در این پیش‌نویس، تعاریف مورد نیاز پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی به طور کامل عنوان شده‌اند، که خلاصه‌ی آن‌ها در ادامه آمده است. در این چهارچوب اشاره شده است که با توجه به ماهیت قرارداد بلند مدت مشارکت، انعطاف در طول دوره

ی اجرا و توازن لازم بین دو طرف قرارداد برقرار گردد. در واقع باید بخش عمومی از دریافت خدمات مطمئن شود و بخش خصوصی از بازگشت سرمایه.

یک پروژه ی مشارکت عمومی- خصوصی پس از انجام مطالعات توجیهی و تهیه ی اسناد مناقصه، با فراخوان شناسایی سرمایه گذاران آغاز می شود. از آنجا که در مشارکت عمومی-خصوصی بسته به نحوه ی تأمین مالی و بازپرداخت هزینه های پروژه، مالکیت نهایی پروژه، مدیریت، بهره برداری و ... پروژه روش های متنوعی وجود دارد که در آن ها مسئولیت هریک از دو طرف موافقتنامه متفاوت است، سرمایه پذیر باید در اسناد فراخوان شرایط و انتظارات خود را به وضوح مشخص کند. فرم های استعلام ارزیابی کیفی به متقاضیان سرمایه گذاری تحویل داده می شود، آن ها باید آن را تکمیل و به سرمایه پذیر تسلیم نمایند. بعد از امتیازدهی به سرمایه گذاران، سرمایه پذیر فهرست کوتاهی از سرمایه گذاران و خواسته های خود انتشار می دهد، به همراه درخواست ارائه ی پیشنهاد. پیشنهاد های فنی اجرایی اولیه و مدل مالی برگزیدگان فهرست کوتاه دریافت و در جلساتی قسمت های انعطاف پذیر موافقت نامه و معیارهای ارزیابی تفهیم می شود. سپس با توجه به مذاکرات انجام شده، درخواست پیشنهاد فنی - مالی، متن موافقت نامه و فرم خودارزیابی فنی- بازرگانی تهیه و طی جلساتی تشریح می گردد. پیشنهادهای فنی- مالی همراه با ضمانت نامه های شرکت در مناقصه و فرم های تکمیل شده ی خود ارزیابی فنی- بازرگانی پیشنهاد دهندگان، قبول شدگان فرآیند ارزیابی و امتیاز فنی آن ها اعلام می شود. پس از بررسی، برنده ی مناقصه بر اساس فرمول ترکیبی نمره فنی و مالی تعیین و اعلام می گردد. در این مرحله ضمانت نامه شرکت در مناقصه برندگان سوم به بعد آزاد می شود. از آن جا که معمولاً متقاضیان مشارکت عمومی- خصوصی برای اجرای پروژه ها متشکل از کنسرسیومی از اشخاص حقوقی هستند، کنسرسیوم برنده ی مناقصه، برای تنظیم و مبادله ی موافقت نامه، شرکت پروژه را تاسیس می کند. شرکت پروژه موافقت نامه را امضا می کند. در این مرحله ضمانت نامه شرکت به ضمانت نامه پیشبرد تبدیل می شود. زمان مبادله ی موافقت نامه به عنوان تاریخ نفوذ موافقت نامه، مبنای آغاز اقدام برای تحقق شروط مقدم می باشد. با تحقق شرایط قطعیت موافقت نامه (تاریخ قطعیت)، دوره ی مجاز موافقت نامه شروع می شود. پس از قطعیت موافقت نامه، احداث پروژه آغاز می شود (دوره ی احداث). پس از اتمام دوره ی احداث، دوره ی بهره برداری تجاری پروژه آغاز می شود. طی این مدت شرکت با دریافت درآمد حاصل از فروش محصول پروژه، اصل و سود وام دریافتی را بازپرداخت و اصل و سود سرمایه ی خود را بازیافت می کند. پس از اتمام دوره ی بهره برداری تجاری و انقضای موافقت نامه، حسب مفاد موافقت نامه ممکن است پروژه به سرمایه پذیر منتقل شود یا به مالکیت شرکت درآید. به این ترتیب، نمودار های زیر، نشان دهنده ی مراحل و زمان بندی ارجاع کار پروژه های مشارکت عمومی- خصوصی و ساختار کلی قراردادهای این نوع از پروژه ها می باشند:



نمودار (۶) ساختار کلی قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی

نتیجه گیری :

در این پژوهش تلاش شد که با مفهوم مشارکت عمومی- خصوصی در پروژه های عمرانی و نحوه عملکرد آن آشنا گردید. برای این منظور ابتدا تعاریفی که از طرف نهادهای معتبر بین المللی ارائه گردیده بودند، بررسی گردید. به این ترتیب مشارکت عمومی- خصوصی، با تعریفی کاملاً متمایز از خصوصی سازی، به عنوان پروژه ای تعریف گردید که بخش دولتی، با همکاری بخش خصوصی به ساخت پروژه های زیربنایی خواهد پرداخت. تملک داراییها در این دست از پروژه ها در نهایت در دست دولت و نهاد دولتی خواهد بود، اما با توجه به شرایط قرارداد ممکن است در طول دوره ای از قرارداد امتیاز بهره برداری از آن به دست بخش خصوصی داده شود. این نوع قراردادها در چهار نوع کلی شناخته شده اند:

- خدمات برون سپاری
- پیمان مدیریت
- اجاره ای
- اعطای امتیاز

که هر یک از این چهار مورد ویژگی های و قوانین خاص خود را دارند که درباره ی آن بحث شد. نکته ی مهم دیگر این است که یک پروژه می تواند، ترکیبی از این روشها را نیز در بر بگیرد. از توجیحات و دلایل استفاده از پروژه های استفاده از این روش نیز به سه مورد اشاره شده و به تفصیل مورد بررسی قرار گرفتند که عبارتند از: (۱) محدودیت های مالی بودجه ی عمومی- به ویژه در حوزه ی فعالیت های زیربنایی، (۲) ابتلائات شیوه های مرسوم پیمان کاری و (۳) دولت بزرگ ناکارآمد.

در ادامه نیز فرآیندی عمومی که بانک توسعه آسیایی برای پروژه‌های مشارکت عمومی و خصوصی مطرح کرده است، مورد بررسی قرار گرفت. پس از شناخت تعاریف عمومی در مورد پروژه‌های مشارکت بخش عمومی- خصوصی، مسئله‌ی مقایسه‌گر بخش عمومی به عنوان ابزاری مطرح گردید که به طور متداول اکثر دولت‌ها در ارزیابی طرح‌ها به کار می‌گیرند. این مقایسه‌گر در واقع معیاری را فراهم می‌کند که می‌توان با آن ارزندگی و ارزش‌زایی پیشنهادی مطرح شده در مناقصات را مورد بررسی قرار داد و به عوامل زیادی بستگی خواهد داشت. پس از آن معیارهای ارزشیابی پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی از دیدگاه پژوهشگران مختلف مورد بررسی قرار گرفتند. که مهم‌ترین این معیارها عبارتند از:

- فضای مناسب سرمایه گذاری
- زیست مندی اقتصادی
- وجود کنرسیوم قابل اتکا با توانایی‌های فنی مناسب
- بسته‌ی مالی قابل اتکا
- تخصیص مناسب ریسک از طریق ترتیبات پیش‌بینی شده‌ی قابل اتکا در قراردادها

عامل مهم دیگری در که در پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی مورد بررسی قرار گرفت، مسئله‌ی تخصیص ریسک به هریک از طرفین قرارداد بود، و مطرح شد که به این منظور باید حتما ریسک‌ها را شناخت و آن‌ها را در دسته‌بندی معقولی قرار داد. به این ترتیب، می‌توان پروژه را حتی در دوران بحران نیز به بهترین حالت، مدیریت کرد. پس از آشنایی با مفاهیم کلی مشارکت عمومی- خصوصی به بررسی نمونه‌ها و تجارب جهانی پرداخته شد. مهم‌ترین درس‌هایی که در این بخش آموخته شد، علل کم بودن پروژه‌های مشارکتی در خاورمیانه بود، که به دلایل عدم ثبات سیاسی، فقدان شفافیت، مسائل اقتصادی و بازارهای سرمایه‌ی توسعه نیافته را می‌توان نام برد. پس از آن به نمونه‌های اجرا شده در بخش‌های آب و فاضلاب و حمل و نقل پرداخته شده است.

درسی که از پروژه‌های آب و فاضلاب گرفته شده است این است که در کشورهای موفق‌تری مانند ایالات متحده، گرچه تعداد شرکت‌های مشارکت کننده به نسبت زیاد بودند، اما به علت کوچک بودن، بخش کوچکی از ساخت زیرساخت را بر عهده داشته‌اند. همچنین در انتخاب شرکت‌های خصوصی با توجه به حساسیت مسئله، دقت زیادی شده و حتی در کشوری مانند مالزی، طبق صلاحدید دادگاه فدرال این نوع از قرارداد امضا گردیده است. تجارب مشارکت بخش خصوصی در بخش آب در ایران نیز بیشتر به صورت BOT و BOO انجام شده است.

در قسمت حمل و نقل نیز، توجه به این نکته ضروری است که به بحران‌های اقتصادی توجه کرده، و در مرحله‌ی تخصیص ریسک، این ریسک به طرف قوی‌تر یعنی بخش دولتی تخصیص داده شود. همچنین در فازبندی ابتدایی پروژه، باید دقت کامل صورت بگیرد، تا با اشتباهات اولیه، کلیه‌ی روند پروژه به نادرستی پیش نرود.

در بخش نهایی، به قوانین مرتبط با مشارکت عمومی خصوصی در ایران پرداخته ایم که از ضعف‌های بسیاری رنج می‌برند. گرچه در ماده‌ی ۲۳ قانون برنامه و بودجه این نوع از قراردادها تشویق شده‌اند، اما در اصل چهارم قانون اساسی، محدودیت‌های زیادی مطرح گردیده‌اند.

پس از آن به بررسی پیش نویس موافقتنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی پرداخته ایم، که به طور جزء به جزء به ویژگی‌های یک موافقتنامه‌ی مشارکت عمومی خصوصی پرداخته است. در نهایت، پرداختن به این نکته خالی از لطف نیست، که مهندسین عمران به عنوان برنامه‌ریزان اصلی پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی باید دانشها و مهارتهایی داشته باشند که به طور سنتی برای مهندسین عمران تعریف نشده است، این دانشها و مهارتها در جدول به تفصیل مطرح شده اند.



منابع و مآخذ :

- روانشادنیاء، مهدی (۱۳۹۳). اصول، مقررات و روشهای مدیریت پیمان طرحهای عمرانی، تهران: سیمای دانش، ۱۳۹۳
- اکبری، حمیدرضا، فریبرز پرتوی راد و کامیار صدیقی (۱۳۹۲). ارائه الگویی جامع برای ارزیابی مشارکت بخشهای عمومی و خصوصی (PPP) در طرحهای زیربنایی تولید انرژی. سومین کنفرانس بین المللی رویکردهای نوین در نگهداشت انرژی. ۱۳۹۲
- تفضلی، فریدون (۱۳۷۲). تاریخ عقاید اقتصادی، تهران: نشر نی ۱۳۷۷
- معاونت نظارت راهبردی (۱۳۹۳). چهارچوب موافقتنامه مشارکت عمومی- خصوصی
- سروری، هادی و علیرضا والی پور (۱۳۹۲). شناسایی و طبقه بندی ریسک پروژه های PPP، کنفرانس بین المللی مهندسی عمران، معماری و توسعه ی پایدار شهری. تبریز: آذر ۱۳۹۲
- Ernst& Young (2009). High Speed2: International Case Studies on Delivery and Financing. A Report for HS: 18-2- 2009
- MESD (Ministry of Ecology and Dustainable Development), (2009). Public Water supply and Sanitation in France, cited in www.franceintheus.org
- Chiplunkar, Anand, and K. Seetharam, and C. Kheong Tan (2012). Good practices in Urban Water Management, Decoding Good Practices for a successful Future, Singapore: National University of Singapore
- Gerard B, Micheal (2001). Public Private Partnership, International Monetary fund magazine, 38,3
- Zhang, X. (2005). Paving the way for Public Private Partnership. Journal of Construction Engineering and Management
- Kein-Hong and Johanneson (2009). Nera Bankruptcy of the Taiwan High-Speed Rail Corporation: What Went Wrong. International Journal of Buisness and management:22-14
- Chen, Yin-Shan (2009). How to Save the High - Speed Railway || Common Wealth Magazine) Taiwan), 24Septembe