

# وضعیت اجرایی طرح آزادراه تهران - شمال

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۲۴۵۶

تیرماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات زیربنایی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	۱. قرارداد مشارکت.....
۶.....	۲. طول و مشخصات آزادراه.....
۷.....	۳. قطعات در عملیات اجرایی.....
۷.....	۴. تغییرات در قرارداد مشارکت و ساختار مالی.....
۱۱.....	۵. پیشرفت فیزیکی و مالی طرح.....
۱۷.....	۶. فضای موجود و ادامه اجرای قرارداد مشارکت.....
۲۳.....	پیشنهاد.....
۲۴.....	منابع و مآخذ.....



## وضعیت اجرایی طرح آزادراه تهران - شمال

### چکیده

- در قرارداد مشارکت احداث آزادراه تهران - شمال که در دوم تیرماه ۱۳۷۵ به تصویب دولت وقت رسید طول مدت اجرا ۷ سال و کل هزینه اجرای طرح معادل ۱,۵۴۰ میلیارد ریال برآورد شد. هزینه اجرای طرح کلاً برعهده طرف مشارکت یعنی شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان قرار گرفت و مقرر شد ۳۰ درصد هزینه اجرای طرح از محل دریافت عوارض عبور از وسایل نقلیه عبوری در زمان بهره‌برداری به مدت ۱۵ سال و ۷۰ درصد دیگر آن با واگذاری ۶۲/۵ میلیون مترمربع زمین از اراضی ملی به بنیاد تأمین و سهام‌الشکره وزارت راه و ترابری وقت که باید صرف خرید و آزادسازی مسیر و دیگر کارهای جانبی در طول مدت اجرا شود معادل ۱۵۰ میلیارد ریال تعیین شده بود.

- با ابلاغ شروع عملیات اجرایی احداث آزادراه در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۱ به شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال و آغاز عملیات اجرایی، مشکلات مختلفی از جمله مخالفت محیط زیست و وجود معارض در تملک اراضی، نبود نقدینگی و کُندی پیشرفت عملیات اجرایی بر سر راه اجرا قرار گرفت. این مشکلات موجب شد تا تغییر ساختار مالی مشارکت در دستور کار قرار گیرد.

- در رابطه با تغییر ساختار مالی مشارکت، در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ با

حضور معاون اول وقت رئیس‌جمهور تصمیماتی اتخاذ شد که از جمله می‌توان به تغییر سهم‌الشرکه به ۵۰-۵۰ بین دولت و بنیاد، اولویت‌بندی مراحل اجرای طرح، استفاده از وام خارجی (فاینانس) اشاره کرد.

- به دنبال جلسه مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ بنابه پیشنهاد رئیس‌جمهور وقت، وزیر راه و ترابری وقت به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در قرارداد مشارکت تعیین شد تا در چارچوب اختیارات مندرج در قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع پولی و مالی، تصمیم‌گیری کند.

- با تعیین نماینده ویژه، تصمیم‌نامه‌ای مشتمل بر ۹ بند ابلاغ می‌شود که در آن وزارت راه و ترابری وقت مجاز شد تا نسبت به انعقاد متمم قرارداد مشارکت با شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال اقدام کند. در این تصمیم‌نامه هزینه احداث آزادراه به قیمت پایه سال ۱۳۸۲ معادل ۴,۶۲۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود که مشترکاً و متساویاً توسط دولت و طرف مشارکت تأمین می‌شد. همچنین مقرر شد به‌منظور استهلاک سرمایه طرف مشارکت معادل ۳۵/۲ میلیون مترمربع زمین (به‌جای ۶۲/۵ میلیون مترمربع اولیه) به طرف مشارکت واگذار شود. دوران مشارکت کلاً ۱۵ سال شامل پنج سال دوران ساخت و ده سال دوران بهره‌برداری، تعیین و سقف تسهیلات وام خارجی (فاینانس) مشتمل بر سهم‌الشرکه دولت به اضافه سهم‌الشرکه طرف مشارکت پانصد میلیون دلار تعیین شد.

- در تعیین اولویت‌بندی اجرایی، مناطق ۱ و ۴ در اولویت اجرایی قرار گرفت که منطقه یک توسط پیمانکار چینی (شرکت STA) و منطقه ۴ توسط پیمانکاران بنیاد در



دست اجرا است.

- عملکرد فیزیکی کل طرح تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۱۲ درصد و اعتبارات هزینه شده طرح تا پایان این سال، براساس اطلاعات به دست آمده از وزارت راه و شهرسازی معادل ۳,۷۴۲ میلیارد ریال و براساس اطلاعات به دست آمده از شرکت احداث آزادراه تهران - شمال معادل ۳,۹۳۲ میلیارد ریال بوده است.

- با در اولویت بودن مناطق ۱ و ۴، اقدامات اجرایی اکثراً در این منطقه متمرکز بوده و در مناطق ۲ و ۳ اقدامات آنچنانی صورت نگرفته است. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که پیشرفت فیزیکی در منطقه یک تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۳۸ درصد و هزینه‌های اجرایی این منطقه در پایان همین سال معادل ۱,۳۶۲ میلیارد ریال بوده است. لازم به یادآوری است که در متمم ۲ قرارداد اول اجرای منطقه یک که در سال ۱۳۸۸ به امضا رسید عملیات اجرایی این منطقه باید طی ۳۶ ماه پس از امضای متمم مذکور به پایان می‌رسید. در منطقه ۴ هم عملکرد فیزیکی تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۸۰ درصد و هزینه‌های اجرایی تا پایان این سال معادل ۱,۶۴۵/۵ میلیارد ریال توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام شده است.

- در مناطق ۲ و ۳ اقدامات اجرایی قابل ذکری انجام نشده است، به گفته شرکت احداث آزادراه تهران - شمال تونل اکتشافی منطقه دو و نیز ۸۰۰ متر از تونل اصلی، احداث شده است. هزینه‌های انجام شده تا پایان سال ۱۳۹۰ در منطقه ۲ معادل ۷۲۷ میلیارد ریال و در منطقه ۳ معادل ۲/۴ میلیارد ریال بوده است.

- در مورد فضای موجود برای ادامه عملیات اجرایی قرارداد مشارکت با توجه به تأخیرهای به وجود آمده، طولانی شدن طول مدت اجرا، پیشرفت فیزیکی ۱۲

درصدی کل طرح در طول سال‌های ۱۳۷۶ تا پایان سال ۱۳۹۰ اگر گفته نشود فضای بی‌اعتمادی بین طرفین قرارداد مشارکت حاکم است حداقل می‌توان گفت فضای موجود فضای تفاهم نیست.

- در این فضا، هریک از طرفین مشارکت علت تأخیر را ناشی از تعلل طرف دیگر می‌داند و به‌جای تلاش در جهت رفع موانع و تسریع در عملیات اجرایی، به مقصر جلوه دادن یکدیگر می‌پردازند.

## مقدمه

آزادراه تهران - شمال در دهه ۱۳۵۰ مطرح شد و در سال ۱۳۵۳ مطالعات اولیه آن توسط یک شرکت کانادایی انجام و نتایج این مطالعات در بهمن‌ماه سال ۱۳۵۶ در شورای عالی اقتصاد وقت، به تصویب رسید. با تصویب مطالعات این طرح، یک شرکت فرانسوی متقاضی اجرای آن در مدت پنج سال و با هزینه‌ای معادل ۳۲۰ میلیارد ریال شد. از آنجا که پیش‌بینی شده بود برگشت سرمایه اجرای طرح مذکور از محل دریافت عوارض از وسایل نقلیه عبوری در طول مدت ده سال بهره‌برداری تأمین شود با احتساب بهره و سود سرمایه‌گذاری در مدت زمان بازگشت سرمایه، هزینه احداث طرح به حدود ۷۵۰ میلیارد ریال برآورد شده بود.<sup>۱</sup>

این طرح که کلنگ اجرای آن در ۱۹ آذرماه سال ۱۳۷۵ توسط رئیس‌جمهور وقت (جناب آقای هاشمی رفسنجانی) به زمین زده شد، براساس قرارداد مشارکت، در

۱. سازمان برنامه و بودجه، دفتر راه و ترابری.



قالب قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور، مصوب ۱۳۶۶ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۶۷ به اجرا گذاشته شد و جهت اجرا، شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال (با مصوبه هیئت محترم دولت) تأسیس شد. با انجام مطالعات مرحله اول، شروع عملیات احداث آزادراه مذکور در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۱ به شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال، ابلاغ شد.

### ۱. قرارداد مشارکت

در قرارداد مشارکت احداث آزادراه تهران - شمال که در دوم تیرماه ۱۳۷۵ به تصویب دولت وقت رسید طول مدت اجرا هفت سال و کل هزینه اجرای این طرح معادل ۱۵۴۰ میلیارد ریال برآورد گردید و مقرر شد وزارت راه و ترابری وقت و بنیاد مستضعفان و جانبازان به‌عنوان طرفین قرارداد در طول هفت سال اجرای طرح مذکور و نیز ۱۵ سال بهره‌برداری از آن، مشارکت داشته باشند. هزینه اجرای طرح کلاً (۱۰۰ درصد) برعهده طرف مشارکت یعنی شرکت آزادراه تهران - شمال وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان قرار گرفت و مقرر شد ۳۰ درصد هزینه اجرای طرح از محل دریافت عوارض عبور از وسایط نقلیه عبوری در زمان بهره‌برداری به مدت ۱۵ سال و ۷۰ درصد دیگر آن با واگذاری ۶۲/۵ میلیون مترمربع زمین از اراضی ملی به بنیاد تأمین شود و سهم‌الشرکه وزارت راه و ترابری وقت که می‌بایست صرف خرید و آزادسازی مسیر و دیگر کارهای جانبی، در طول مدت اجرای طرح شود

معادل ۱۵۰ میلیارد ریال تعیین شده بود. در همین زمان و در جریان تصویب قرارداد مشارکت در هیئت دولت، یک سرمایه‌گذار ایرانی پیشنهاد داده بود که آمادگی دارد تنها با دریافت ۱۰۰ میلیون مترمربع زمین از اراضی منطقه، با انتخاب خود، طرح احداث آزادراه تهران - شمال را در مدت پنج سال احداث و تحویل دولت دهد. در این پیشنهاد از عوارض عبور در طول ۱۵ سال بهره‌برداری و نیز سهم‌الشرکه وزارت راه و ترابری خبری نبود.

## ۲. طول و مشخصات آزادراه

طول آزادراه تهران - شمال در مجموع ۱۲۱ کیلومتر و دارای دو خط عبور در هر باند (رفت و برگشت) با پیش‌بینی سه خط عبور در هر باند در فرازهای تند است. تعداد تونل‌ها در این آزادراه در رفت و برگشت ۱۴۹ دستگاه به طول ۷۷۱۴۶ متر (در رفت و برگشت) است<sup>۱</sup> که بلندترین آنها تونل‌های بلند تالون و البرز به طول تقریبی به ترتیب ۵۰۰۰ و ۶۳۰۰ متر است. میانگین سرعت در این آزادراه هم معادل ۸۸ کیلومتر در ساعت پیش‌بینی شده است. این آزادراه از غرب تهران یعنی تقاطع با بزرگراه همت شروع و با عبور از ناحیه کن، سولقان، دوآب (شهرستانک)، گچسر و مرزن‌آباد به کمربندی چالوس - تنکابن متصل می‌شود.

۱. وزارت راه و شهرسازی، پروژه آزادراه تهران - شمال، دفترچه گزارش عمومی مناطق چهارگانه، ۱۳۹۱/۳/۱۵.



### ۳. قطعات در عملیات اجرایی

عملیات اجرایی مسیر آزادراه تهران - شمال به طور کلی به چهار منطقه مشتمل بر ۲۴ قطعه و ۳ فاز اجرایی به شرح زیر تقسیم شده است:

- فاز اول شامل مناطق ۱ و ۴ است. منطقه یک به طول ۳۲ کیلومتر مشتمل بر قطعات ۱ الی ۷ است که از کن (مبدأ تهران) شروع به دوآب (شهرستانک) ختم می‌شود. منطقه ۴ به طول ۲۰ کیلومتر از مبدأ چالوس شروع به سهراهی دشت نظیر ختم می‌شود. منطقه ۴ شامل قطعات ۲۱ الی ۲۴ است.

- فاز دوم شامل منطقه ۲ است. این منطقه قطعات ۸ الی ۱۱ را شامل می‌شود که از دوآب (شهرستانک) شروع و به پل زنگوله ختم می‌شود. طول منطقه ۲ مجموعاً معادل ۲۲ کیلومتر است.

- فاز سوم شامل منطقه ۳ است و قطعات ۱۲ الی ۲۰ را شامل می‌شود که به طول ۴۷ کیلومتر است. این قطعه از پل زنگوله شروع و به سهراهی دشت نظیر ختم می‌شود.

لازم به یادآوری است که مناطق ۱ و ۴ در اولویت اجرایی قرار گرفته و با انعقاد قرارداد مشارکت، عملیات اجرایی با تجهیز کارگاه در این مناطق شروع شده است.

### ۴. تغییرات در قرارداد مشارکت و ساختار مالی

با انعقاد و ابلاغ قرارداد مشارکت، شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال (وابسته به بنیاد مستضعفان) تأسیس و شروع عملیات اجرایی احداث آزادراه مذکور،

با انجام مطالعات مرحله اول، در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۱ به شرکت مذکور ابلاغ شد. با ابلاغ شروع عملیات اجرایی، ضمن تجهیز کارگاه در بخش‌هایی از مسیر آزادراه مذکور، به‌خصوص در مناطق ۱ و ۴، عملیات شناسایی و تملک اراضی و فروش آن جهت تأمین منابع مالی اجرای طرح مذکور، شروع شد. ولی تصرف اراضی با مشکلاتی از جمله مخالفت محیط زیست، وجود معارض و نیز بروز تنش‌هایی در منطقه همراه شد. به‌همراه مشکلات مذکور و نیز کمبود و نبود نقدینگی و کندی پیشرفت عملیات اجرایی، تغییر ساختار مالی مشارکت در دستور کار قرار گرفت. در این رابطه، اقدامات و جلسات متعددی جهت رفع مشکل و تسریع در عملیات اجرایی طرح مذکور شکل گرفت که از جمله می‌توان به جلسه مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۷ با حضور معاون اول وقت رئیس‌جمهور و مسئولان مربوط و موظف شدن وزیر راه و ترابری وقت به اعلام روش تأمین منابع مالی ظرف یک هفته بعد از جلسه مذکور، قطعی شدن نحوه اجرای طرح توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت براساس گزارش وزارت راه و ترابری وقت و طرح آن در هیئت وزیران جهت تصویب، نامه شماره ۱۳۸۴۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ معاون اول وقت رئیس‌جمهور مبنی بر اولویت‌دار بودن مناطق ۱ و ۴ (در ارتباط با دهمین جلسه شورای سیاستگذاری اولویت‌های توسعه ملی) و بالاخره جلسه مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ با حضور معاون اول رئیس‌جمهور وقت و مسئولان مربوط را نام برد. لازم به یادآوری است که در این تلاش در جهت رفع مشکل در زمینه تأمین منابع مالی طرح، از جمله تأمین از طریق سهام‌الشرکه دولت، سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و بنیاد و بالاخره فاینانس از کشور چین مطرح بود. با اقدامات



مذکور در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ با حضور معاون اول وقت رئیس‌جمهور و مسئولان مربوط تصمیمات زیر اتخاذ شد:

- تغییر سهم‌الشرکه به ۵۰-۵۰ بین دولت (وزارت راه و ترابری وقت) و بنیاد مستضعفان و جانبازان،

- اولویت‌بندی مراحل اجرای پروژه،

- تضمین بازگشت سرمایه بنیاد از سوی دولت،

- استفاده از وام خارجی (فاینانس) و تضمین دولت،

- سپردن ضمانتنامه توسط بنیاد به دولت بابت ۵۰ درصد سهم بنیاد در فاینانس،

- معرفی شورای عالی فنی به‌عنوان داور مرضی‌الطرفین در موارد لزوم،

- تهیه پیش‌نویس تصویب‌نامه پیشنهادی در کارگروهی با مسئولیت وزیر وقت

راه و ترابری و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت نفت و بنیاد حداکثر ظرف مدت سه هفته جهت تصویب در هیئت محترم دولت.

به‌دنبال تصمیم جلسه اخیر، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۷ بنا به

پیشنهاد رئیس‌جمهور و با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی

مصوبه‌ای را تصویب کرد (۴۲۲۲/ ت ۲۷۶۳۸ هـ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲) که در آن وزیر

وقت راه و ترابری به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در قرارداد مشارکت احداث و

بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال تعیین شد تا در چارچوب اختیارات مندرج در

قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانکها و

سایر منابع پولی و مالی مصوب ۱۳۶۶ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات بعدی، تصمیم‌گیری کند. با ابلاغ مصوبه مذکور، تصمیم‌نامه شماره ۱۰۴۹۹/ت/۲۷۶۳۸ هـ مورخ ۱۳۸۲/۳/۳ مشتمل بر ۹ بند و تبصره‌های ذیل هر بند، ابلاغ شد. در بند «۱» این تصمیم‌نامه وزارت راه و ترابری وقت مجاز گردید تا نسبت به انعقاد متمم قرارداد مشارکت با شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال اقدام کند. همچنین به‌منظور انجام تعهدات دولت و تأمین ۵۰ درصد سهم‌النشرکه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت موظف شد تا در قوانین بودجه سالیانه منابع لازم را تأمین کند. تصمیم‌نامه مذکور موضوعات دیگری را نیز شامل می‌شده که ازجمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- هزینه احداث آزادراه تهران - شمال به قیمت پایه سال ۱۳۸۲ معادل ۶,۶۲۰ میلیارد ریال برآورد شد.

- هزینه‌های اجرای کامل آزادراه مذکور مشترکاً و متساویاً توسط دولت و طرف مشارکت، هرکدام پنجاه درصد (۵۰٪) تأمین شود.

- دولت به‌منظور استهلاك سرمایه‌گذاری و سود مورد انتظار طرف مشارکت حدود ۳۵/۲ میلیون مترمربع زمین (به‌جای ۶۲/۵ میلیون مترمربع در قرارداد اولیه) به طرف مشارکت واگذار نماید.

- سقف تسهیلات وام خارجی (فاینانس) برای به‌کارگیری پیمانکار خارجی در احداث آزادراه مذکور مشتمل بر سهم‌النشرکه دولت به اضافه سهم‌النشرکه طرف مشارکت حداکثر پانصد میلیون دلار تعیین شد که طرف مشارکت بابت بازپرداخت



۵۰ درصد مبالغ هر فقره وام، وثیقه‌های لازم را نزد سیستم بانکی تودیع کند.  
- دوران مشارکت کلاً ۱۵ سال مشتمل بر پنج سال دوران ساخت و ده سال دوران بهره‌برداری تعیین شد.

علاوه بر مطالب فوق، تصمیم‌نامه فوق‌الذکر به نحوه استیفای حقوق دولت و توانایی مالی طرف مشارکت پرداخته است. در بند «۵» تصمیم‌نامه فوق آمده است که وزارت راه و ترابری موظف است در قرارداد منعقد، استیفای حقوق دولت، همچنین نحوه فسخ قرارداد در صورت عدم ایفای تعهدات هریک از طرفین و نحوه ارجاع به داوری در صورت عدم توافق طرفین، را پیش‌بینی کند. در بند «۸» تصمیم‌نامه فوق هم وزارت راه و ترابری موظف شده تا در متمم قرارداد منعقد با دریافت اسناد و املاک لازم از توانایی مالی طرف مشارکت درخصوص تأمین بخشی از هزینه‌های احداث، اطمینان حاصل کند. همچنین برای ۵۰ درصد از مبالغ تسهیلات فاینانس که به تأیید وزارت راه و ترابری برای اجرای عملیات اجرایی آزادراه مذکور مورد استفاده قرار می‌گیرد، توانایی طرف مشارکت برای ارائه وثیقه‌های لازم نزد سیستم بانکی، محرز گردد.

## ۵. پیشرفت فیزیکی و مالی طرح

با شروع عملیات اجرایی، ادامه اجرا با مشکلاتی مواجه و عملاً عملیات اجرایی متوقف شد. در این رابطه در جلسه‌ای که منجر به تصمیم مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ (در جلسه‌ای با حضور معاون اول وقت رئیس‌جمهور و مسئولان مربوط) شد از جمله تصمیمات این

جلسه، تعیین اولویت‌بندی مراحل اجرای طرح قرار گرفت. در این رابطه و با توجه به اقدامات قبلی، مناطق ۱ و ۴ در اولویت قرار گرفت و هم‌اکنون نیز از بین مناطق چهارگانه، همین دو منطقه هستند که از پیشرفت فیزیکی برخوردارند و در مناطق ۲ و ۳ این آزادراه، عملیات اجرایی قابل‌ذکری، آغاز نشده است. با توجه به پیشرفت فیزیکی قطعات ۱ و ۴ و قابل‌ذکر نبودن پیشرفت فیزیکی در قطعات ۲ و ۳ می‌توان گفت پیشرفت فیزیکی کل طرح تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۱۲ درصد بوده است.<sup>۱</sup> توضیح بیشتر آنکه:

- منطقه یک: این منطقه که از دهکده المپیک و تقاطع همت آغاز و تا دوآب (شهرستانک) ادامه دارد به طول ۳۲ کیلومتر است که توسط پیمانکار چینی در دست اجرا است. قرارداد اول احداث منطقه یک با چینی‌ها از طریق فاینانس در سال ۱۳۸۱ بسته شد. اما چون مطالعه مسیر در این منطقه مطالعات کاملی نبود مطالعات اجرای این منطقه توسط چینی‌ها شروع شد. با انجام مطالعات و مشخص شدن مسیر و ابعاد و احجام اجرایی، قرارداد اول مورد تجدیدنظر قرار گرفت و تجدیدنظر قرارداد اول که در سال ۱۳۸۳ انجام شد، متمم شماره یک قرارداد اول نامیده شد. لازم به ذکر است که منطقه یک به‌صورت طرح و ساخت توسط شرکت STA چینی اجرا می‌شد و هریار مطالعه انجام شده باید توسط وزارت راه و ترابری وقت به تصویب می‌رسید و جهت اجرا به طرف چینی ابلاغ می‌شد. امضای متمم شماره یک قرارداد اول، گره مشکل اجرا و پیشرفت فیزیکی در منطقه یک را حل نکرد به‌طوری که در نهایت به

۱. شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور.



انعقاد متمم ۲ قرارداد اول در سال ۱۳۸۸ شد. در این متمم قرارداد مقرر شده بود که عملیات اجرایی این منطقه طی مدت ۳۶ ماه به اتمام برسد. اگرچه اطلاعات موجود نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۳۹۰ پیشرفت فیزیکی در این منطقه تنها معادل ۳۸ درصد بوده است.<sup>۱</sup>

هزینه اجرای پروژه منطقه یک از ابتدا تا پایان سال ۱۳۹۰ توسط شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال معادل ۲,۱۷۰ میلیارد ریال اعلام شده در صورتی که وزارت راه و شهرسازی هزینه‌های انجام شده در این منطقه را تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۱,۳۶۲ میلیارد ریال اعلام کرده که صرف اجرا و تملک اراضی شده است.<sup>۲</sup>

- منطقه دو: در این منطقه که از دو آب شهرستانک شروع و تا پل زنگوله به طول ۲۲ کیلومتر ادامه دارد سه تونل (دو تونل رفت و برگشت و یک تونل اکتشافی) به طول ۶/۴ کیلومتری به نام تونل البرز پیش‌بینی شده است. در زمینه پیشرفت فیزیکی در این منطقه اطلاعات موجود نشان می‌دهد که تونل دسترسی البرز به‌طور کامل و نیز در یکی از تونل‌ها حدود ۸۰۰ متر حفاری انجام شده ولی ادامه عملیات حفاری با نامه شماره ۷۶۳۶۷-۴۴ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۳ وزارت راه و شهرسازی متوقف و متعاقباً وزارت راه و شهرسازی طی نامه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲ با ادامه حفاری تنها یک باند

۱. شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال.

۲. وزارت راه و شهرسازی، پروژه آزادراه تهران - شمال، دفترچه گزارش عمومی مناطق چهارگانه، تاریخ

تونل البرز موافقت کرده است.<sup>۱</sup> در این رابطه وزارت راه و شهرسازی معتقد است که حفر ۸۰۰ متر از تونل اصلی در منطقه ۲ بدون تأیید این وزارتخانه صورت گرفته و در رابطه با اجرای عملیات در این منطقه توسط شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال هنوز تصمیمی در وزارت راه و شهرسازی گرفته نشده است. لازم به یادآوری است که طولانی شدن مدت اجرا در مناطق ۱ و ۴ موجب شده تا وزارت راه و شهرسازی نسبت به شروع عملیات اجرایی در منطقه ۲ توسط شرکت آزادراه تهران - شمال تردید داشته باشد. در ارتباط با عملکرد مالی، وزارت راه و شهرسازی هزینه اجرا در این منطقه تا پایان سال ۱۳۹۰ را معادل ۷۲۷ میلیارد ریال اعلام کرده که کلاً صرف مطالعات و حفر تونل اکتشافی شده است.

- منطقه سه: این منطقه از پل زنگوله شروع و تا دشت نظیر به طول ۴۷ کیلومتر ادامه دارد. در این منطقه بجز مطالعات کارشناسی و نقشه‌برداری، کاری صورت نگرفته است. به عبارت دیگر می‌توان گفت در این منطقه هیچ عملیات اجرایی شروع نشده است. در ارتباط با ادامه عملیات اجرایی، نظیر آنچه درباره عملیات اجرایی منطقه دو گفته شد وزارت راه و شهرسازی با اجرای این منطقه توسط شرکت آزادراه تهران - شمال، با توجه به تأخیرهای به وجود آمده در اجرای مناطق ۱ و ۴، تمایلی نشان نمی‌دهد. در زمینه هزینه‌های اجرایی در این منطقه، شرکت آزادراه تهران - شمال هزینه‌های انجام شده تا پایان سال ۱۳۹۰ در این منطقه را ۲/۴ میلیارد ریال اعلام کرده است، در صورتی که وزارت راه و شهرسازی هزینه‌های انجام شده در

۱. شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال.



این منطقه را که صرفاً در انجام مطالعات هزینه شده معادل ۷/۳ میلیارد ریال می‌داند.<sup>۱</sup> در ارتباط با مطالعات انجام شده، وزارت راه و شهرسازی معتقد است مطالعات انجام شده مطالعاتی مقدماتی و اولیه بوده که حدود ۲۰ سال پیش انجام شده و تنها یک خط کریدور در آن مشخص شده که با این خط نمی‌توان منطقه صعب‌العبوری چون منطقه سه را اجرایی کرد. نظیر همین استدلال هم برای منطقه دو توسط وزارت راه و شهرسازی وجود دارد.

- منطقه چهار: این منطقه از سه‌راهی دشت نظیر تا شهرستان چالوس به طول ۲۰ کیلومتر ادامه دارد. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که این منطقه که توسط پیمانکاران بنیاد در دست اجرا است تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۸۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته و پیش‌بینی می‌شود تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۱ عملیات اجرایی آن به پایان برسد.<sup>۲</sup> هزینه‌های انجام شده در این منطقه تا پایان سال ۱۳۹۰، توسط وزارت راه و شهرسازی معادل ۱,۶۴۵/۵ میلیارد ریال اعلام شده که صرف مطالعات، اجرا و تملک اراضی شده است.

- کل هزینه انجام شده و برآورد اعتبار برای اتمام: کل هزینه انجام شده در آزادراه تهران - شمال تا پایان سال ۱۳۹۰ توسط وزارت راه و شهرسازی معادل ۳,۷۴۲ میلیارد ریال اعلام شده<sup>۳</sup> که در منطقه یک در اجرا و تملک اراضی، در منطقه

---

۱. وزارت راه و شهرسازی، پروژه آزادراه تهران - شمال، دفترچه گزارش عمومی مناطق چهارگانه، تاریخ ۱۳۹۱/۳/۱۵.

۲. شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال.

۳. وزارت راه و شهرسازی، پروژه آزادراه تهران - شمال، دفترچه گزارش عمومی مناطق چهارگانه، تاریخ ۱۳۹۱/۳/۱۵.

دو در مطالعات و تونل اکتشافی، در منطقه سه تنها در مطالعات و در منطقه چهار در اجرا و تملک اراضی هزینه شده است. با هزینه شدن مبلغ ۳,۷۴۲ میلیارد ریال اعتبار، اطلاعات موجود نشان می‌دهد که پیشرفت فیزیکی کل در طرح آزادراه تهران - شمال در پایان سال ۱۳۹۰ تنها حدود ۱۲ درصد برآورد شده است.<sup>۱</sup> در همین رابطه شرکت احداث آزادراه تهران - شمال کل هزینه احداث آزادراه مذکور را از ابتدای اجرای طرح تا پایان اسفند سال ۱۳۹۰ معادل ۳,۹۳۲ میلیارد ریال اعلام کرده که با رقم اعلامی وزارت راه و شهرسازی تفاوت دارد.

با توجه به هزینه‌های انجام شده تا پایان سال ۱۳۹۰، برآوردها حکایت از آن دارد که برای اتمام عملیات اجرایی در منطقه یک معادل ۱۵۰۰ میلیارد ریال (به‌غیر از هزینه ارزی) و در منطقه چهار معادل ۵۷۵/۵ میلیارد ریال و برای مناطق دو و سه به بیش از ۲۵۰۰ تا ۳۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار نیاز باشد.<sup>۲</sup> مقایسه اعتبارات هزینه شده تا پایان سال ۱۳۹۰ و پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز تا اتمام کل طرح براساس برآوردها در پایان سال ۱۳۹۰ با برآورد هزینه احداث آزادراه تهران - شمال به قیمت پایه سال ۱۳۸۲ (در مجموع معادل ۴,۶۲۰ میلیارد ریال) و برآورد اتمام عملیات اجرایی آزادراه مذکور توسط شرکت فرانسوی متقاضی اجرای عملیات در مدت پنج سال در سال ۱۳۵۶ و بعد از تصویب طرح مذکور در شورای عالی اقتصاد وقت که ۳۲۰ میلیارد ریال بود، قابل تأمل است.

۱. شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور.

۲. برآورد اعتبار برای اجرای مناطق دو و سه بسیار پایین در نظر گرفته شده است.



## ۶. فضای موجود و ادامه اجرای قرارداد مشارکت

در مورد فضای موجود برای ادامه اجرای قرارداد مشارکت با توجه به تأخیرهای به وجود آمده در عملیات اجرایی، طولانی شدن طول مدت اجرا و پیشرفت فیزیکی ۱۲ درصدی طرح در طول سال‌های ۱۳۷۶ (ابلاغ احداث آزادراه مذکور به شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه شمال) تا پایان سال ۱۳۹۰، اگر گفته نشود فضای بی‌اعتمادی بین طرفین قرارداد مشارکت حاکم است حداقل می‌توان گفت فضای موجود فضای تفاهم نیست تا جایی که در رابطه با تأخیر عملیات اجرایی، هریک از طرفین مشارکت تلاش دارند تا علت تأخیر را ناشی از تعلل طرف دیگر جلوه دهند. روشن است چنانچه فضای فعالیت، فضای تفاهم نباشد نمی‌توان انتظار داشت پیشرفتی در فعالیت به وجود آید. در به وجود آمدن فضای مذکور و کندی پیشرفت عملیات اجرایی، هریک از طرفین مشارکت ادعاهایی را مطرح می‌کنند. وزارت راه و شهرسازی بر نبود شفافیت مالی و پاسخگو نبودن شرکت آزادراه در نحوه انجام هزینه، کندی در رفع موانع اجرایی، وجود تأخیرهای غیرموجه در اجرا که به مدیریت اجرای طرح برمی‌گردد، اشاره دارد. در صورتی که شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال بر عدم آزادسازی کامل مسیر، عدم انتقال سند مالکیت زمین‌های قابل واگذاری (۳۵/۲ میلیون مترمربع) و کندی در پرداخت سهم‌الشرکه توسط وزارت راه و شهرسازی تأکید دارد.

## ۱-۶. ادعاهای وزارت راه و شهرسازی

اگرچه وزارت راه و شهرسازی بر نبود شفافیت مالی در اجرای طرح اشاره دارد ولی بر طولانی شدن طول مدت اجرا تأکید بیشتری دارد. در این رابطه طولانی شدن طول مدت اجرا را در دو منطقه ۱ و ۴ که از ابتدا به‌خصوص از سال ۱۳۸۲ در اولویت اجرایی قرار داشته مطرح می‌کند.

منطقه یک که مذاکرات اجرایی و انعقاد قرارداد اولیه آن با چینی‌ها (شرکت STA) در سال ۱۳۸۱ و تجدیدنظر آن با توجه به مطالعات مسیر توسط چینی‌ها در سال ۱۳۸۳ (متمم اول قرارداد) و در نهایت متمم دوم قرارداد در سال ۱۳۸۳ انجام گرفت در متمم دوم قرارداد، شرکت STA مکلف شده بود تا عملیات اجرایی این منطقه را ۳۶ ماهه پایان دهد. در صورتی که اطلاعات موجود نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۳۹۰ پیشرفت فیزیکی این منطقه ۳۸ درصد بیشتر نبوده است. در منطقه ۴ هم که توسط پیمانکاران داخلی (پیمانکاران بنیاد) در دست اجرا است تا پایان سال ۱۳۹۰ براساس اطلاعات موجود پیشرفت فیزیکی ۸۰ درصد بوده است. سؤال این است که اگر در منطقه یک، پروژه با تعلل شرکت پیمانکار، مشکلات داخلی، فاینانس و تضمین فاینانس و امثال آن مواجه بوده است، در منطقه ۴ که پیمانکار اجرایی، پیمانکار بنیاد بوده و تعهد وزارت راه و شهرسازی در پرداخت سهم‌الشرکه و نیز آزادسازی مسیر تقریباً انجام شده چرا با تأخیر این‌چنینی مواجه شده است؟ وقتی تعهد طرف مشارکت یعنی وزارت راه و شهرسازی تقریباً انجام شده است جز این است که تأخیر در اجرا به مدیریت اجرایی طرح نسبت داده شود؟



## ۲-۶. ادعاهای شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه

ادعاهای شرکت احداث آزادراه تهران - شمال بیشتر در دو زمینه عدم آزادسازی کامل مسیر و عدم انتقال سند مالکیت زمین‌های قابل واگذاری است.

### ۱-۲-۶. آزادسازی مسیر

از ۴ منطقه طرح احداث آزادراه تهران - شمال، مناطق ۱ و ۴ هم‌اکنون فعال هستند ولی در مناطق ۲ و ۳ به‌خصوص منطقه ۳ فعالیت آنچنانی شروع نشده و یا اصولاً فعالیتی صورت نگرفته است. بنابراین آزادسازی مسیر در مناطق ۱ و ۴ از اهمیت برخوردار است ضمن اینکه مناطق ۲ و ۳ هم به آزادسازی مسیر نیاز دارند.

- در منطقه یک که توسط شرکت چینی STA در دست احداث است طبق اطلاع از شرکت احداث آزادراه در مجموع تا پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۱۲۲ پلاک ملکی به مساحت ۳۰۴ هزار مترمربع تملک شده و در اختیار پیمانکار احداث آزادراه در این منطقه قرار گرفته است ولی تکلیف ۱۱۴ پلاک ملکی به مساحت ۱۲۰ هزار مترمربع هنوز مشخص نشده که با توجه به ادامه عملیات اجرایی در این منطقه، باید هرچه سریع‌تر عملیات آزادسازی توسط وزارت راه و شهرسازی انجام شود تا زمینه برای ادامه فعالیت در این منطقه مهیا شود. لازم به یادآوری است که آزادسازی مسیر در احداث راه، از جمله پیش‌نیازهای اولیه و ضروری است و با عدم آزادسازی مسیر و تحویل آن به پیمانکار نمی‌توان انتظار داشت در عملیات اجرایی، پیشرفتی به وجود آید. البته وزارت راه و شهرسازی میزان پلاک ملکی آزاد شده در منطقه یک را بیش از رقم اعلام شده توسط شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال می‌داند

ولی سندی ارائه نکرده است.<sup>۱</sup>

- در منطقه ۴ تا پایان سال ۱۳۹۰ براساس اطلاع از شرکت احداث آزادراه معادل ۵۳۵ پلاک ملکی به مساحت ۷۲۹ هزار مترمربع تملک شده و در اختیار پیمانکاران ساخت آزادراه در این منطقه قرار گرفته تنها ۴ پلاک ملکی به مساحت ۳۵۰۰ مترمربع از مسیر این منطقه آزاد نشده است. به طوری که ملاحظه می‌شود مسیر احداث آزادراه در منطقه ۴ تقریباً آزاد شده و به پیمانکاران ساخت در این منطقه تحویل شده است. ضمن اینکه وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌دارد که آزادسازی ۴ پلاک ملکی فوق‌الذکر نیز انجام و کلاً مسیر احداث، در اختیار پیمانکاران اجرایی قرار گرفته است.

- مناطق ۲ و ۳ تاکنون فعالیت آنچنانی نداشته و هنوز مطالعات و تهیه نقشه‌های نهایی اجرایی این مناطق انجام نشده است. البته وزارت راه و شهرسازی نسبت به اجرای این قطعات در قالب قرارداد مشارکت موجود و توسط شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال هنوز تصمیمی نگرفته است.

در منطقه دو براساس اطلاع از شرکت احداث آزادراه تهران - شمال تاکنون تنها ۶۱ پلاک ملکی به مساحت ۱۳۸ هزار مترمربع آزاد شده و ۴۲۲ پلاک ملکی به مساحت ۵۱۰ هزار مترمربع هنوز آزادسازی نشده و در اختیار شرکت احداث آزادراه قرار نگرفته است. در این رابطه وزارت راه و شهرسازی مدعی است که این وزارتخانه هنوز نسبت به اجرای این منطقه توسط شرکت احداث آزادراه تصمیمی نگرفته است و اصولاً در این مسیر مطالعات نهایی انجام نشده تا مسیر قطعی، مشخص و در قالب

۱. مطالب این بخش بر مبنای جلسات برگزار شده با مسئولین وزارت راه و ترابری ارائه شده است.



آن، مسیر آزادسازی شود. البته همان طوری که در بند پیشرفت فیزیکی و مالی آورده شد، در این منطقه که دارای دو تونل رفت و برگشت است یک تونل اکتشافی به طول ۶/۴ کیلومتر پیش‌بینی شده که شرکت آزادراه، احداث این تونل اکتشافی را شروع کرده و وزارت راه و شهرسازی معتقد است آزادسازی ۶۱ پلاک ملکی مذکور به مساحت ۱۲۸ هزار مترمربع، تا پایان سال ۱۳۹۰ در این منطقه، در ارتباط با تونل اکتشافی بوده و به اجرای دو تونل اصلی رفت و برگشت چندان ربطی ندارد.

در منطقه ۳ که تنها مطالعه کارشناسی و نقشه‌برداری اولیه صورت گرفته کلاً هیچ عملیات اجرایی شروع نشده است. ولی براساس اطلاع از شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال در این منطقه باید در مجموع حدود ۴۰۰ پلاک ملکی تملک و آزادسازی شود. در ارتباط با این منطقه هم وزارت راه و شهرسازی مدعی است که اولاً هنوز مطالعات و نقشه‌برداری نهایی این منطقه انجام نشده تا مسیر نهایی مشخص و در قالب آن تعداد املاک برای آزادسازی تعیین شود. ثانیاً نسبت به اجرای این منطقه توسط شرکت احداث آزادراه هنوز تصمیمی گرفته نشده و قراردادی امضا نشده است.

از آنچه گذشت ملاحظه شد اگر بتوان عدم آزادسازی کامل در منطقه یک را از جمله عوامل تأخیر در اجرای عملیات اجرایی در این منطقه عنوان کرد ولی در منطقه ۴ که توسط پیمانکاران داخلی (بنیاد) در دست اجرا است و تا پایان سال ۱۳۹۰ تقریباً آزادسازی کل مسیر انجام شده، پیشرفت فیزیکی در پایان سال ۱۳۹۰ بیش از ۸۰ درصد نبوده است. در مناطق ۲ و ۳ هم با وجودی که در منطقه ۲ تونل اکتشافی حفر شده و حدود ۸۰۰ متر از تونل اصلی نیز حفر شده، هنوز تصمیم نهایی بر اجرا

در قالب شرایط موجود توسط وزارت راه و شهرسازی گرفته نشده است.

## ۲-۲-۶. زمین‌های قابل واگذاری

اطلاعات موجود نشان می‌دهد که زمین‌های واگذاری شده تا پایان سال ۱۳۹۰ در مجموع معادل ۳۵/۲ میلیون مترمربع (معادل مقدار زمین‌های پیش‌بینی شده در قرارداد مشارکت) بوده که به طرف مشارکت واگذار شده است.<sup>۱</sup> زمین‌های واگذار شده متعلق به دو منطقه تهران و منطقه شمال است. از مجموع زمین‌های واگذار شده معادل ۲۶/۵ میلیون مترمربع آن مربوط به منطقه تهران و ۸/۷ میلیون مترمربع آن مربوط به منطقه شمال است. در ارتباط با زمین‌های واگذار شده وزارت راه و شهرسازی مدعی است که در حدود ۱۷ میلیون مترمربع آن، سند مالکیت هم به نام بنیاد صادر شده است.

حال اگر پیشرفت فیزیکی عملیات اجرایی طرح و روند واگذاری زمین و نیز انتقال سند مالکیت آن (طبق ادعای وزارت راه و شهرسازی) به بنیاد مورد توجه قرار گیرد ملاحظه می‌شود عدم پیشرفت فیزیکی اجرای طرح، چندان به واگذاری زمین مربوط نمی‌شود. زیرا با پیشرفت فیزیکی ۱۲ درصدی در اجرای طرح، کل زمین قابل واگذاری به طرف مشارکت واگذار شده که از زمین‌های واگذار شده هم در بیش از ۴۸ درصد آن سند انتقال به نام بنیاد صادر شده است.

۱. وزارت راه و شهرسازی، پروژه آزادراه تهران - شمال، دفترچه گزارش عمومی مناطق چهارگانه، تاریخ



## پیشنهاد

از آنچه گذشت ملاحظه شد که با ادامه اجرای قرارداد مشارکت نمی‌توان زمانی مشخص و دقیق را برای اتمام عملیات اجرایی طرح آزادراه تهران - شمال و به بهره‌برداری رسیدن آن تعیین کرد. در این رابطه به منظور تحرک بخشیدن به فعالیت اجرایی احداث آزادراه تهران - شمال پیشنهاد می‌شود:

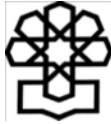
اولاً - هیئتی مرکب از نمایندگان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، وزارت راه و شهرسازی و شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال برای رسیدگی هزینه‌های انجام شده و تعیین تکلیف سهم‌الشرکه پرداخت شده هر یک از طرفین مشارکت تا پایان سال ۱۳۹۰ تشکیل شود. با بررسی حساب‌های هزینه و تعیین میزان کسری در پرداخت هر یک از طرفین مشارکت، طرف مشارکتی که تعهد خود را تا پایان سال ۱۳۹۰ به طور کامل انجام نداده باشد به پرداخت باقیمانده تعهدات خود در موعد مقرر که زمان آن توسط هیئت مذکور تعیین می‌شود ملزم شود.

ثانیاً - قرارداد مشارکت مورد تجدیدنظر قرار گیرد، تجدیدنظری همراه با تفاهم در این تجدیدنظر نسبت به ادامه عملیات اجرایی مناطق ۱ و ۴ و شروع عملیات اجرایی مناطق ۲ و ۳ تصمیم تازه‌ای اتخاذ گردد. این تصمیم تازه از جمله می‌تواند بدین‌گونه باشد که ادامه عملیات اجرایی مناطق ۱ و ۴ کماکان در مسئولیت شرکت آزادراه تهران - شمال قرار گیرد و شروع عملیات اجرایی مناطق دو و سه از قرارداد مشارکت منتزع و برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد و وزارت مذکور نسبت

به اجرای عملیات اجرایی این مناطق از طریق پیمانکاری یا سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (داخلی و خارجی) آزادی عمل داشته باشد.

### منابع و مآخذ

۱. وزارت راه و شهرسازی.
۲. شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور.
۳. شرکت احداث و بهره‌برداری آزادراه تهران - شمال.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: وضعیت اجرایی طرح آزادراه تهران - شمال

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین: ذبیح‌اله طلوعی

ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی، وجیه‌اله ساعدی

مقتاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۴/۳۱