

فصلنامه روستا و توسعه، سال ۱۵، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۱، صفحات ۵۹-۷۷

تحلیل عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی کشاورزی: مطالعه موردی منطقه خور و بیابانک، استان اصفهان

غلامحسین عبدالله‌زاده، خلیل کلاتری، علیرضا صحت، و عبدالهادی هم‌تیار*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱/۲۸

چکیده

هدف تحقیق حاضر بررسی مشکلات و تحلیل عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی کشاورزی در منطقه خور و بیابانک استان اصفهان بوده، به صورت پیمایشی تک‌مقطع به انجام رسیده و در آن، از ابزار پرسشنامه و روش مصاحبه برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز استفاده شده است. جامعه آماری تحقیق کلیه نخبگان محلی، دست‌اندرکاران پروژه و کارشناسان ستادی شهرستان و استان بودند که به روش سرشماری ۱۱۸ نفر به عنوان نمونه انتخاب شده و مورد مصاحبه قرار گرفته‌اند. نتایج گویه‌های مربوط به موانع و محدودیت‌های اجرایی طرح در چهار بخش اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی-مالی، نهادی-قانونی، و نیز عملیاتی، فنی و اجرایی بر پایه ضریب تغییرات اولویت‌بندی شدند. برای تلخیص داده‌ها از روش تحلیل عاملی استفاده شد و نتایج نشان داد که در مجموع، عوامل اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی، کالبدی مزرعه و نیز عوامل نهادی ۷۶/۷۴۹ درصد واریانس عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی را تبیین می‌کنند.

* به ترتیب، استادیار دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان؛ نویسنده مسئول و استاد دانشکده اقتصاد و توسعه کشاورزی دانشگاه تهران (khkalan@ut.ac.ir)؛ کارشناس ارشد ترویج و آموزش کشاورزی دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات؛ و کارشناس ارشد توسعه روستایی دانشگاه تهران.

کلیدواژه‌ها: اراضی کشاورزی/ یکپارچه‌سازی اراضی/ مدیریت اراضی/ خور و بیابانک (منطقه)/ اصفهان (استان).

* * *

مقدمه

زمین مانند نیروی کار و آب از مهم‌ترین عوامل تولید محصولات کشاورزی است. اما در حال حاضر، پراکندگی و قطعه‌قطعه بودن و نیز اندازه نامتناسب بسیاری از اراضی کشاورزی از مسائل و مشکلاتی است که کشورهای مختلف جهان و از آن جمله حتی کشورهای پیشرفته نیز با آن مواجه‌اند و از موانع جدی توسعه کشاورزی به‌شمار می‌رود (Kalantari and Abdollahzadeh, 2008). بسیار واضح و روشن است که کوچکی و پراکندگی اراضی مانعی در استفاده از آب، زمین، نیروی انسانی و دیگر عوامل مؤثر در تولید کشاورزی است (Blarel et al., 1992). افزون بر این، پراکندگی و کوچکی اراضی کشاورزی مانعی در راه افزایش کارایی تولید و باعث هدر رفتن نیروی کار زارع در رفت‌وآمدهای بین قطعات شده و ضمن افزایش هزینه به‌کارگیری نیروی کار، تلفات آب و آبیاری را نیز در پی دارد (Kalantari and Abdollahzadeh, 2008; Najafi and Bakhshoodeh, 1992).

نظام تولید کشاورزی منطقه خور و بیابانک در استان اصفهان نیز مشابه بسیاری از نظام‌های تولید کشاورزی ایران با دو چالش دیرینه و رو به تزاید مواجه است: یکی، کوچکی واحدهای بهره‌برداری؛ و دیگری، پراکندگی قطعات اراضی بهره‌برداران در درون دشت، به‌گونه‌ای که فواصل زیاد برخی قطعات، در عمل، خود مانعی برای زیر کشت رفتن تمامی اراضی یک مالک است و از این‌رو، بهره‌بردار مجبور به اجاره دادن و یا بایر گذاشتن میزان زیادی از زمین‌های مرغوب خود می‌شود (مهندسین مشاور آبگستران میهن، ۱۳۸۷). این چالش به‌ویژه پس از سرمای سخت زمستان ۱۳۸۶ تشدید شد، که به سرمازدگی و خشک شدن نخیلات دشت و به‌دنبال آن، آتش‌سوزی نخیلات در تابستان ۱۳۸۷ و نابودی کامل نخلستان‌های منطقه انجامید. با توجه به شرایط خاص

منطقه و حاکمیت نظام خرده‌مالکی و کشاورزی معیشتی و بر اساس آمار به‌دست آمده از اراضی این دشت و مالکان آنها، به‌یقین می‌توان گفت که هیچ‌کدام از بهره‌برداران این منطقه از نظر میزان، اندازه و شکل اراضی تحت مالکیت دارای استاندارد لازم برای کشاورزی نیستند، به‌طوری که در برخی از موارد، بهره‌برداری از اراضی نیز صورت نمی‌گیرد. لازم به توجه است که قطعات زمین در سطح منطقه بسیار خرد و پراکنده (متوسط سطح قطعات در حدود ۱۰۰۰ مترمربع و حدود ۳۰۰۰ قطعه) و در میان مالکان زیادی در سطح منطقه (حدود ۱۶۰۰ بهره‌بردار) تحت کشت و کار بود (مهندسين مشاور آبگستران میهن، ۱۳۸۷). وجود این مسائل در اراضی منطقه مورد مطالعه از موانع اساسی در زمینه سرمایه‌گذاری‌های اولیه در امور زیربنایی کشاورزی محسوب می‌شود، چرا که این نوع سرمایه‌گذاری‌ها مستلزم برخورداری از اراضی یکپارچه و بزرگ است تا هم به‌لحاظ فنی و هم به‌لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر باشد (Sabates-Wheeler, 2002)؛ به‌دیگر سخن، عدم سرمایه‌گذاری لازم در اراضی به معنی ادامه فعالیت کشاورزی به‌شیوه‌های سنتی با درآمد کم و اغلب با بهره‌وری پایین است. از این‌رو، بدون سامان‌دهی تجهیز، نوسازی و یکپارچه‌سازی اراضی، امکان استفاده بهینه از ماشین‌آلات، کاهش هزینه‌های تولید، توسعه کشاورزی و در نتیجه، بهبود واقعی در وضعیت بهره‌برداران و افزایش رفاه آنها وجود نخواهد داشت (Riddell and Rembold, 2000). بر این اساس، در ۱۳۸۷، پروژه تجهیز، نوسازی و یکپارچه‌سازی اراضی نخلستان‌های دشت خور به‌منظور آبادانی، بازسازی و احیای این نخلستان‌ها در قالب نظام غالب تولید کشاورزی منطقه در دستور کار سازمان جهاد کشاورزی استان اصفهان قرار گرفت و به مرحله اجرا رسید (مهندسين مشاور آبگستران میهن، ۱۳۸۷).

اما روند شروع و اجرای طرح به علت ماهیت پیچیده نظام مالکیت اراضی منطقه همواره با مسائل و مشکلات متعدد همراه بوده، که به‌ویژه این موضوع در فرایند بازتوزیع اراضی به علت ارزش ویژه زمین تحت مالکیت نمایان شده است. از این‌رو، در صورت عدم واکاوی صحیح این مسائل و مشکلات و اتخاذ شیوه‌ای غیراصولی به‌منظور اجرای این طرح و تفکیک و یکپارچه‌سازی این اراضی، مشکلات همچنان

ناشناخته می‌ماند و دور از واقعیت نیست که آینده‌ای مبهم‌تر از گذشته را برای دشت متصور شد. پژوهش حاضر در پی آن است که به بررسی مشکلات عمده اجرای این پروژه‌ها در قالب چهار بعد اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی- مالی، نهادی- قانونی، و عملیاتی، فنی و اجرایی طرح پردازد و با شناسایی میزان تأثیر عوامل بازدارنده، چارچوبی برای سیاست‌گذاری توسعه زمین فراهم آورد.

بررسی ادبیات موضوع

مطالعات مختلف نشان می‌دهد که فرایند تجهیز، نوسازی و بازتوزیع قطعات تحت مالکیت افراد برای یکپارچه‌سازی اراضی آسان نیست. موانع متعدد برای طراحی و اجرای این فرایند پیچیده وجود دارد، که از آن جمله می‌توان به اندازه، نوع، کیفیت و توپوگرافی مزارع اشاره کرد. کشاورزانی که روابط عمومی بهتر و قدرت چانه‌زنی بیشتری دارند، احتمالاً نسبت به دیگران برتری محسوس دارند. بعضی خانواده‌ها ممکن است زمین‌هایی نامرغوب‌تر از گذشته دریافت کنند؛ و هماهنگ کردن همه کشاورزان و مد نظر قرار دادن فرهنگ سنتی روستایی ممکن نیست؛ برای نمونه، یک خانواده می‌تواند ادعا کند که قطعه زمین تحت مالکیت آن از اجداد خانواده به ارث رسیده است و نمی‌تواند آن را مبادله کند، زیرا ممکن است نسبت به قطعه‌ای که بدان تعلق می‌گیرد، احساس قبلی را نداشته باشد. بعضی کشاورزان نیز ممکن است تأسیسات دائمی تولید مانند ساختمان‌هایی را در زمین داشته باشند که در قطعه جدید کاملاً جبران نخواهد شد. چنین واقعیت‌هایی نشان می‌دهد که اجرای عملیات تجهیز، نوسازی و یکپارچه‌سازی اراضی ممکن است به اشکال مختلف صورت گیرد؛ مثلاً تلاش خودجوش کشاورزان برای ایجاد تعاونی‌ها یا معاوضه‌های شخصی، که باید از سوی دولت کمک و تشویق شود، اگرچه چنین عملیاتی ممکن است بسیار کند باشد و از نظر فنی نیز رضایت‌بخش نباشد (Binns, 1950; Clout, 1984).

شواهد تجربی از کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در زمینه انجام سامان‌دهی داوطلبانه اراضی، پیشرفت‌های کمی حاصل می‌شود (Binns, 1950; Roche, 1956;)

(Swiss-Gov, 1950; Vanderpol, 1956). در قبرس، زمان‌بر بودن اجرای پروژه‌های یکپارچه‌سازی اراضی، هزینه‌های بالای عملیاتی و تضاد بین دست‌اندرکاران پروژه از مهم‌ترین موانع پیشبرد پروژه‌ها ذکر شده است (Demetriou et al., 2012). در هند، علی‌رغم افزایش بهره‌وری در اراضی یکپارچه‌شده، کمیته دولتی گزارش داد که کشاورزان با معاوضه اراضی خود مخالفت می‌کنند، زیرا معتقدند که اراضی خودشان کیفیت بهتری دارد، یا اراضی‌شان هموارتر یا در جای بهتری قرار گرفته است. البته طیف گوناگون دلایل عاطفی و غیرعاطفی نیز در کار بود؛ حتی در مواردی نیز کشاورزان به شدت نسبت به معیارهای ارزش‌گذاری زمین که متخصصان به کار می‌گرفتند و لازمه مقایسه اراضی روستا بود، معترض بودند (Heston and Kumar, 1983). این امر نشان می‌دهد که واقعیت‌های مربوط به توده‌های مردم نه تنها پیچیده‌ترند، بلکه باید آنها را قبل از اجرای سیاست‌های موفقیت‌آمیز تعدیل کرد. در نمونه‌ای دیگر در هند، مخالفان طرح سامان‌دهی اراضی با انجام یک حرکت سیاسی و مبارزاتی، با ممانعت از اجرای چنین عملیاتی، زمین‌های جدیدی را که کشاورزان به دست آورده بودند، مصادره کردند (Elder, 1962). در فرانسه، چنین طرح‌هایی به علت هزینه‌بر بودن مورد انتقاد قرار گرفت، به طوری که مشکل پراکندگی شدید اراضی حتی در دهه ۱۹۸۰، به ویژه در مناطق تولید انگور و مرکبات، همچنان وجود داشت (Zhou, 1999). در ۱۹۹۶، کشاورزان در اسلوانی با تصمیمات دولت برای پیشبرد طرح یکپارچه‌سازی اجباری اراضی مخالفت کردند (Riddell, 1996). بنابراین، دموکراسی و مشارکت مؤثر روستاییان و کشاورزان در تصمیم‌گیری انجام طرح‌های سامان‌دهی، ادغام و یکپارچه‌سازی اراضی در خنر اهمیت است. به طور کلی، زمانی که ۵۱ درصد مالکان به نمایندگی از ۵۱ درصد از زمین‌های روستا موافق انجام عملیات باشند، بهتر است که این عملیات آغاز شود (Zhou, 1999). در این حالت، مداخله دولت - یعنی، حمایت مالی و فنی - اجرای عملیات را تسریع می‌بخشد و برای تشویق عملیات داوطلبانه مؤثر است. علاوه بر آن، چنین فعالیت‌هایی نیاز به آموزش دقیق افکار عمومی و تهیه مشوق‌ها دارد (NIRA, 1995).

برخی مطالعات نیز بیان کرده‌اند که مرحله دسترسی به توافق بهره‌برداران مهم‌ترین قسمت اجرای پروژه‌های تجهیز و نوسازی اراضی است، چرا که مرحله برنامه‌ریزی را از دیگر مراحل جدا می‌کند و در صورت عدم دسترسی به توافق، سایر مراحل اجرایی پروژه - یعنی، توزیع، تصویب و تأیید اراضی واگذارشده - امکان‌پذیر نخواهد بود (Crecente et al., 2002)، و این مرحله تکمیل‌کننده پروژه‌های سامان‌دهی و یکپارچه‌سازی اراضی است (Alario, 1991). همچنین، توافق در مورد تعیین ارزش اراضی کشاورزی که ضروری‌ترین مرحله برای تکمیل عملیات یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی است، باید در این مرحله صورت گیرد. تنها با ارزیابی دقیق و منصفانه می‌توان توزیع عادلانه را تضمین کرد. در این مرحله، عموماً پیشنهاد شده است که ارزش زمین بر مبنای بهره‌وری آن تعیین شود (Zhou, 1999) و انواع عوامل طبیعی مانند وسعت زمین به هکتار، حاصل‌خیزی، دسترسی به آب، هموار بودن مسیر، و نزدیکی به روستا در فرایند ارزشیابی زمین مد نظر قرار گیرد. بدین ترتیب، می‌توان مرحله توزیع اراضی را بر حسب ارزش واقعی زمین‌ها به نحوی که رضایت و توافق اکثریت جلب شود، آغاز کرد (Roche, 1956; Bonner, 1987). از دیگر عواملی که احتمالاً به شکست طرح‌های جدید سامان‌دهی اراضی منجر می‌شود، می‌توان به فقدان نهادها و زیرساخت‌های لازم برای بهبود خدمات‌رسانی مکمل به بهره‌برداران زمین اشاره کرد. در عملیات سامان‌دهی اراضی آلبانی، با عدم توجه به روش‌هایی برای کمک به یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها و ساخت‌دهی نهادهای کشاورزان (از طریق سازوکار آموزش، ایجاد اعتبار و تسهیلات عرضه نهاده، خدمات بازاریابی و فناوری تولید)، پروژه اصلی یکپارچه‌سازی اراضی یکی از مناطق عمده برای یکپارچه‌سازی اراضی مد نظر قرار نگرفت (Childress, 2001). محدودیت دیگر برای اجرای طرح‌های یاد شده به مدت‌زمان مورد نیاز برای اجرای آنها و ایجاد نظام جدید مالکیت زمین برمی‌گردد، که مستلزم استقرار نظام‌های پیچیده اداره امور اراضی شامل نقشه‌های فنی و حمایت‌های قانونی و اداری است (Stanfield, 1999). در برخی موارد، علی‌رغم نگرش مثبت کشاورزان نسبت به یکپارچه‌سازی زمین‌های تحت مالکیت خود، به علت

نامنی در مالکیت اراضی، فقدان یک نظام مورد قبول و تثبیت‌شده برای پرداخت غرامت‌های ناشی از معاوضه زمین، فقدان نهادهای حمایت‌کننده و زیرساخت‌ها برای تأیید معاوضه‌های انجام‌شده و هزینه بالای ایجاد این فرایند، این تمایل به مرحله اجرا نیانجامید (Wheeler and Lushaj, 1999). هزینه بالای مبادلات رسمی، که اغلب با فرایند طولانی اداری بیشتر هم می‌شود، عمده‌ترین محدودیت در اجرای پروژه‌های سامان‌دهی اراضی است، به طوری که اغلب کشاورزان یک توافق سریع و موقتی را به طی کردن فرایند طولانی رسمی و اداری ترجیح می‌دهند (Childress, 2001). دسترسی کشاورزان به منابع مکمل تولید غیر از زمین (نیروی کار، نهاده‌های تولیدی مانند کود، سم، بذر اصلاح‌شده، و اعتبار) نقشی مهم در دستیابی به انواع توافقات مالکیت زمین و پیشبرد طرح دارد (Sabates-Wheeler, 2002).

مشاهده می‌شود که دامنه‌ای گسترده از مسائل اجتماعی، فرهنگی، نهادی، قانونی، اقتصادی، فنی، و مدیریتی در پیشبرد طرح‌های سامان‌دهی تجهیز و نوسازی اراضی مداخله می‌کنند. بنابراین، ضروری است که قبل از هر گونه سیاست‌گذاری برای طرح‌های سامان‌دهی اراضی، به منظور درک تنوع مشکلات، واقعیت‌ها، مسائل و تدوین راه‌حل‌های مقتضی، ضمن تعیین اولویت، به نوع محدودیت‌ها و چالش‌های طرح، عوامل پیش‌برنده و بازدارنده طرح که تعیین‌کننده قابلیت‌های بالقوه آن برای بهره‌برداران است، توجه شود تا زمینه برای مدیریت بهتر در طراحی و اجرای طرح‌های یاد شده فراهم آید.

روش تحقیق

تحقیق حاضر بر مبنای راهبرد پیمایش و به صورت تک‌مقطعی به انجام رسیده، جامعه آماری آن شامل کلیه دست‌اندرکاران پروژه از سطوح محلی تا سطوح استانی بود که در زمان انجام تحقیق (سال ۱۳۸۹)، به نحوی در طراحی، اجرا و پیشبرد روند پروژه دخالت داشتند؛ این افراد شامل نخبگان محلی، اعضای نهادهای روستایی، کارشناسان ستادی شهرستان و استان، و کارشناسان درگیر در پروژه از شرکت مهندسی مشاور آگستران میهن به عنوان مجری پروژه بودند که از بین آنها، به روش سرشماری، ۱۱۸ نفر انتخاب شدند. برای گردآوری داده‌های میدانی، از پرسشنامه و برای گردآوری

اطلاعات و داده‌های دست دوم، از کاوش اینترنتی و جستجوی کتابخانه‌ای استفاده به عمل آمده است. ابزار گردآوری داده‌های میدانی، پرسشنامه‌ی محقق‌ساخته بود که با توجه به اهداف تحقیق، در پنج بخش تنظیم شد. علاوه بر بخش مربوط به ویژگی‌های پاسخ‌گویان، چهار بخش اصلی پرسشنامه تهیه شده، به ترتیب، به مسائل و مشکلات طرح در قالب ابعاد اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی- مالی، نهادی و قانونی، و نیز عملیاتی، فنی و اجرایی اختصاص یافت. برای پردازش داده‌های تحقیق، از آماره‌های توصیفی، فراوانی، درصد، میانگین، و انحراف معیار و برای شناسایی اولویت مسائل و مشکلات طرح، از ضریب تغییرات استفاده شده است. ضریب تغییرات که حاصل تقسیم انحراف معیار بر میانگین است، بیانگر میزان توافق پاسخ‌گویان در گزینه مورد نظر است که هر چه کمتر باشد، نشان‌دهنده توافق بیشتر در یک گزینه است. همچنین، برای تبیین عوامل بازدارنده توسعه طرح، از روش تحلیل عاملی اکتشافی بهره گرفته شد.

نتایج و بحث

ویژگی‌های توصیفی پاسخ‌گویان

بررسی‌ها نشان داد که ۷۸/۶۳ درصد پاسخ‌گویان مرد، متوسط سن آنها ۴۲/۵ سال، متوسط سابقه کار آنها ۱۱/۴۴ سال و متوسط درآمد سالانه آنها ۷۰/۴۱ میلیون ریال بود. از نظر میزان تحصیلات، ۱۸/۵۲ درصد آنها دارای مدرک دیپلم و پایین‌تر، ۶۰/۳۷ درصد کارشناسی، ۱۵/۸۳ درصد کارشناسی ارشد، و ۵/۲۸ درصد نیز دارای مدرک دکتری بودند. از نظر رشته تحصیلی، ۲۸/۴۱ درصد افراد در رشته آبیاری، ۳۱/۷۳ درصد باغبانی، و ۱۷/۵۳ درصد نیز در رشته زراعت و اصلاح نباتات تحصیل کرده‌اند، و رشته تحصیلی بقیه افراد به سایر رشته‌ها اختصاص داشت.

تحلیل مسائل و مشکلات اجرای طرح

مشکلات اجتماعی و فرهنگی

مشخصه‌های آماری مربوط به مشکلات اجتماعی و فرهنگی در جدول ۱ آمده است. براساس نتایج به دست آمده، از نظر پاسخ‌گویان، گویه‌های «اصرار کشاورز به دریافت

زمین در محل قبلی مالکیت»، «جابه‌جایی اراضی بعد از اجرای طرح» و «رقابت در دسترسی به اراضی مرغوب‌تر» نسبت به سایر گویه‌ها اولویت بیشتری داشته است. مطالعات متعدد این‌گونه محدودیت‌ها را در راه اجرای پروژه‌های سامان‌دهی و توسعه زمین را تأیید می‌کنند که از آن جمله‌اند: ناامنی در مالکیت زمین پس از اجرای طرح (Wheeler and Lushaj, 1999)؛ علاقه عاطفی به زمین (Heston and Kumar, 1983)؛ طولانی و هزینه‌بر بودن فرایند دریافت اسناد مالکیت (Stanfield, 1999)؛ و دیوان‌سالاری در فرایند دریافت اسناد مالکیت (Childress, 2001). براین اساس، برای پیشبرد طرح و توزیع مجدد زمین‌ها، جلب رضایت و توافق اکثریت مالکان مشکل اما ضروری است (Roche, 1956; Bonner, 1987). فرایند بازتخصیص زمین بعد از اجرای طرح از مهم‌ترین مراحل اجرای طرح است که در واقع، موفقیت آن را تضمین می‌کند (Cay et al., 2010)؛ به همین علت، لازم است که در این مرحله، به کلیه شرایط و زمینه‌ها توجه شود. همچنین، سه اولویت آخر به گویه‌های «مشکل توافق جمعی وارثان زمین»، «عدم آگاهی از اهداف طرح» و «عدم رضایت بهره‌برداران از اجرای طرح» مربوط می‌شود.

جدول ۱- اولویت‌بندی گویه‌های مربوط به مشکلات اجتماعی و فرهنگی (مقیاس ۵-۱)

گویه‌ها	میانگین	انحراف معیار	ضریب تغییرات	اهمیت
اصرار کشاورز به دریافت زمین در محل قبلی مالکیت	۴/۷۷	۰/۴۲	۰/۰۸۸	۱
جابه‌جایی اراضی بعد از اجرای طرح	۴/۴۲	۰/۵۰	۰/۱۱۴	۲
رقابت در دسترسی به اراضی مرغوب‌تر	۴/۶۱	۰/۵۸	۰/۱۲۷	۳
عدم علاقه و تمایل کشاورزان	۴/۴۲	۰/۵۸	۰/۱۳۲	۴
نامشخص بودن مالکیت اراضی بعد از اجرای طرح	۴/۴۲	۰/۷۱	۰/۱۶۳	۵
وابستگی روانی و علاقه کشاورز به زمین اجدادی	۴/۳۸	۰/۷۷	۰/۱۷۶	۶
تعدد مالکان و مشکل در جلب موافقت کل آنها	۴/۱۷	۰/۷۸	۰/۱۸۶	۷
عدم مشارکت بهره‌برداران	۴/۰۹	۰/۸۵	۰/۲۰۸	۸
عدم اعتماد به مجریان طرح	۴/۱۷	۰/۹۲	۰/۲۲۰	۹
عدم رضایت بهره‌برداران از اجرای طرح	۴/۲۹	۱/۰۰	۰/۲۳۳	۱۰
عدم آگاهی از اهداف طرح	۳/۸۳	۱/۰۳	۰/۲۶۹	۱۱
مشکل توافق جمعی وارثان زمین	۳/۲۴	۱/۰۰	۰/۳۰۷	۱۲

منبع: یافته‌های تحقیق

مشکلات اقتصادی - مالی

در جدول ۲، مشخصه‌های آماری مربوط به مشکلات اقتصادی - مالی آمده است. براساس نتایج به دست آمده، سه گویه «تفاوت قیمت و اجاره قبل و بعد از اجرای طرح اراضی»، «نداشتن وثیقه مورد نیاز برای اخذ اعتبارات مرتبط با طرح» و «هزینه بالای حمل و نقل» دارای اولویت بالا بوده‌اند. به علت اینکه این گونه طرح‌ها اغلب با حمایت مالی دولت آغاز و انجام می‌شود، بر مشکلات اجرایی مربوط به هزینه طرح کمتر تأکید شده اما در بسیاری از موارد، فرایند پرهزینه اجرای طرح تأیید شده است (NIRA, 1995; Wheeler and Lushaj, 1999). همان گونه که گفته شد، مواردی مانند «گرانی تجهیزات پیشرفته اجرای طرح» و «هزینه بالای کارگری»، به علت حمایت‌های دولتی، اهمیت کمتری داشته‌اند.

جدول ۲- اولویت بندی گویه‌های مربوط به مشکلات اقتصادی - مالی (مقیاس ۱-۵)

اهمیت	ضریب تغییرات	انحراف معیار	میانگین	گویه‌ها
۱	۰/۱۸۷	۰/۶۱	۳/۲۵	تفاوت قیمت و اجاره قبل و بعد از اجرای طرح اراضی
۲	۰/۱۹۰	۰/۷۰	۳/۷۰	نداشتن وثیقه مورد نیاز برای اخذ اعتبارات مرتبط با طرح
۳	۰/۲۰۰	۰/۷۲	۳/۵۸	هزینه بالای حمل و نقل
۴	۰/۲۳۲	۰/۸۳	۳/۵۸	فقدان بازار مناسب محصول و نبود امکانات بسته‌بندی، انبارداری و بازاریابی محصول
۵	۰/۲۵۴	۰/۷۲	۲/۸۳	درآمد پایین کار کشاورزی
۶	۰/۳۳۷	۱/۰۹	۳/۲۴	هزینه بالای کارگری
۷	۰/۳۳۸	۱/۱۴	۳/۳۶	گرانی تجهیزات پیشرفته اجرای طرح

منبع: یافته‌های تحقیق

مشکلات نهادی - قانونی

مشخصه‌های آماری گویه‌های مربوط به مشکلات نهادی - قانونی در جدول ۳ آمده است. بر اساس اطلاعات گردآوری شده، در میان این دسته از مشکلات، سه گویه «طولانی بودن دوره اجرای طرح»، «طولانی بودن روند صدور سند رسمی مالکیت» و «نامشخص بودن محدوده مالکیت اراضی قبل از اجرای طرح» اولویت‌های نخست را به خود

اختصاص می‌دهند. در مطالعات دیگر، زمان طولانی اجرای طرح (Demetriou, et al., 2012)، وجود معیارهای مختلف ارزش‌گذاری‌های اراضی قبل از اجرای طرح (Zhou, 1999) و عدم دسترسی به امکانات فنی و مهندسی برای یک ارزیابی جامع زمین و ضرورت استقرار نظام‌های پیچیده اداره امور اراضی (Stanfield, 1999) از موانع عمده در این دسته گزارش شده است. مواردی مانند «مشکلات اندازه‌گیری و مساحی اراضی»، «محدودیت‌های حاصل از قوانین ارث و وقف برای صدور سند مالکیت» و «مشخص نبودن جایگاه قانونی طرح در قوانین حقوقی و ارضی کشور» نیز از نظر پاسخ‌گویان مورد مطالعه، اهمیتی کمتر از دیگر گویه‌ها دارند.

جدول ۳- اولویت‌بندی گویه‌های مربوط به مشکلات نهادی- قانونی (مقیاس ۵-۱)

گویه‌ها	میانگین	انحراف معیار	ضریب تغییرات	اهمیت
طولانی بودن دوره اجرای طرح	۴/۵۴	۰/۵۱	۰/۱۱۲	۱
طولانی بودن روند صدور سند رسمی مالکیت	۴/۱۷	۰/۶۴	۰/۱۵۳	۲
نامشخص بودن محدوده مالکیت اراضی قبل از اجرای طرح	۴/۳۸	۰/۷۱	۰/۱۶۳	۳
خرید و فروش غیرقانونی و غیررسمی قطعات زمین	۳/۰۵	۰/۵۲	۰/۱۷۲	۴
مشخص نبودن جایگاه قانونی طرح در قوانین حقوقی و ارضی کشور	۳/۴۸	۰/۸۱	۰/۲۳۴	۵
محدودیت‌های ناشی از قوانین ارث و وقف برای صدور سند مالکیت	۳/۳۲	۰/۸۹	۰/۲۶۹	۶
مشکلات اندازه‌گیری و مساحی اراضی	۳/۰۹	۰/۸۷	۰/۲۸۱	۷

منبع: یافته‌های تحقیق

مشکلات عملیاتی، فنی و اجرایی

اطلاعات مربوط به اولویت‌بندی مشکلات عملیاتی، فنی و اجرایی در جدول ۴ آمده است. نتایج به دست آمده حاکی از آن است که در رابطه با این گروه از مشکلات، مواردی مانند «مشکل دسترسی به مالکان ساکن در شهرها»، «مشکلات در دسترسی به

نیروی کار متخصص در منطقه» و «بروز اختلاف بین مجریان و بهره‌برداران در فرایند بازتوزیع زمین» بیشترین اهمیت را دارند. این دسته از چالش‌ها در پژوهش‌های مختلف مطالعه و بررسی شده‌اند؛ از آن نمونه می‌توان به مواردی مانند عدم اعتماد به مجریان دولتی و انجام تلاش‌های داوطلبانه به‌منظور یکپارچه‌سازی (Clout, 1984)، مشکل هماهنگی کشاورزان و مد نظر قرار دادن فرهنگ سنتی روستایی، و وجود ساختمان و نهادهای دائمی (Binns, 1950) و تفاوت کیفیت اراضی (Vanderpol, 1956) اشاره کرد. در این میان، گویه‌های «حصارکشی و پرچین‌بندی زمین»، «ساختمان‌ها و تجهیزات کالبدی مزرعه» و «وجود کانال‌های نامنظم شبکه‌های آبرسانی (شبکه آبرسانی سنتی)»، از نظر افراد مورد مطالعه، کمترین اولویت را دارند.

جدول ۴- اولویت‌بندی گویه‌های مربوط به مشکلات عملیاتی، فنی و اجرایی (مقیاس ۱-۵)

گویه‌ها	میانگین	انحراف معیار	ضریب تغییرات	اهمیت
مشکل دسترسی به مالکان ساکن در شهرها	۳/۹۲	۰/۶۵	۰/۱۶۷	۱
مشکلات در دسترسی به نیروی کار متخصص در منطقه	۳/۳۶	۰/۶۶	۰/۱۹۶	۲
بروز اختلاف بین مجریان و بهره‌برداران در فرایند بازتوزیع زمین	۴/۱۳	۰/۹۵	۰/۲۳۰	۳
دسترسی ناکافی به تجهیزات مساحی و نقشه‌برداری	۳	۰/۶۹	۰/۲۳۰	۴
جاده‌های سنتی بین مزارع	۳/۲۱	۰/۷۸	۰/۲۴۳	۵
وجود کانال‌های نامنظم شبکه‌های آبرسانی (شبکه آبرسانی سنتی)	۳/۲۵	۰/۷۹	۰/۲۴۴	۶
ساختمان‌ها و تجهیزات کالبدی مزرعه	۳/۰۴	۰/۷۵	۰/۲۴۷	۷
حصارکشی و پرچین‌بندی زمین	۲/۹۶	۰/۸۱	۰/۲۷۳	۸

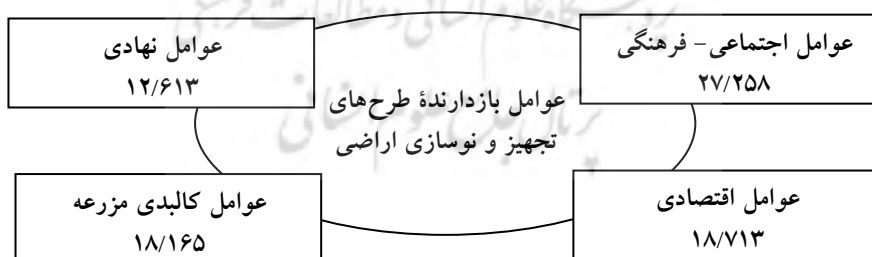
منبع: یافته‌های تحقیق

تحلیل عوامل بازدارنده طرح

در پژوهش حاضر، به‌منظور شناخت و دسته‌بندی «عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی» و تعیین مقدار واریانس تبیین‌شده توسط هر کدام از عامل‌ها، از روش تحلیل عاملی استفاده شده است. معنی‌داری آزمون بارتلت با مقدار ۱۹۲۳/۲۷ در سطح

یک درصد و مقدار شاخص KMO (۰/۸۰۹) نشان‌دهنده مناسب بودن داده‌ها برای تحلیل عاملی است. همچنین، تحقیق حاضر از چرخش وریماکس^(۱) برای دستیابی به عامل‌های معنی‌دار بهره گرفته و برای تعیین تعداد عامل‌ها، بر اساس مقادیر ویژه (بالا تر از یک) عمل کرده است. وضعیت قرارگیری مجموعه متغیرها با فرض شدن متغیرهای دارای بار عاملی بزرگ‌تر از ۰/۵ روی هر عامل در جدول ۵ آمده است. این جدول نشان می‌دهد که عامل اول بیشترین سهم (۲۷/۲۵۳ درصد) را در تبیین واریانس کل متغیرها دارد؛ پس از آن، عامل‌های دوم، سوم و چهارم، به ترتیب، ۱۸/۱۶۵ و ۱۲/۶۱۳ درصد از واریانس مجموعه مورد تحلیل را تبیین می‌کنند؛ و در مجموع، چهار عامل یاد شده ۷۶/۷۴۹ درصد از کل واریانس متغیرها را تبیین می‌کنند.

با توجه به مقدار درصد واریانس تبیین‌شده، عوامل «اجتماعی- فرهنگی» با درصد واریانس تبیینی ۲۷/۲۵۸ بیشترین سهم را از مجموعه عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی را داشته و پس از آن، متغیرهایی که در گروه عوامل اقتصادی دسته‌بندی شده‌اند، با تبیین ۱۸/۷۱۳ درصد از واریانس، در جایگاه دوم قرار گرفته‌اند؛ پس از این دو، عوامل «کالبدی مزرعه» و «نهادی»، به ترتیب، در رتبه‌های بعد قرار می‌گیرند (شکل ۱).



منبع: یافته‌های تحقیق

شکل ۱- عوامل بازدارنده طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی و درصد واریانس تبیین‌شده

جدول ۵- متغیرهای مربوط به هر کدام از عوامل و میزان بار عاملی آنها

عوامل	متغیرها	بار عاملی	مقدار ویژه	درصد واریانس مقدار ویژه
اجتماعی- فرهنگی	عدم علاقه و مشارکت کشاورزان	۰/۹۲۶	۴/۹۰۶	۲۷/۲۵۳
	جابجایی اراضی بعد از اجرای طرح	۰/۹۴۱		
	رقابت در دسترسی به اراضی مرغوب‌تر	۰/۹۴۲		
	تعدد مالکان و مشکل در جلب موافقت کل آنها	۰/۸۷۳		
	مشکل توافق جمعی وارثان زمین	۰/۸۹۴		
	وابستگی روانی و علاقه کشاورز به زمین اجدادی	۰/۸۱۴		
اقتصادی	هزینه بالای کارگری	۰/۹۶۲	۳/۳۶۸	۱۸/۷۱۳
	گرانی تجهیزات اجرای طرح	۰/۹۴۴		
	ارزش قیمتی متفاوت زمین	۰/۹۱۷		
	تفاوت اراضی از نظر حاصل‌خیزی و مرغوبیت	۰/۸۳۴		
کالبدی مزرعه	حصارکشی و پرچین‌بندی مزرعه	۰/۶۹۸	۳/۲۷۰	۱۸/۱۶۵
	جاده‌های سنتی بین مزارع	۰/۸۵۹		
	وجود عوارض طبیعی (رودخانه، تپه، دریاچه)	۰/۸۷۷		
	ساختمان‌ها و تجهیزات کالبدی مزرعه	۰/۸۳۰		
	وجود کانال‌های نامنظم شبکه‌های آبرسانی (شبکه آبرسانی سنتی)	۰/۶۵۸		
نهادی	طولانی بودن دوره اجرای طرح	۰/۸۲۹	۲/۲۷۰	۱۲/۶۱۳
	طولانی بودن روند صدور سند رسمی مالکیت	۰/۸۹۷		
	بروز اختلاف بین مجریان و بهره‌برداران در فرایند بازتوزیع زمین	۰/۷۴۷		

منبع: یافته‌های تحقیق

باید توجه داشت که در مطالعات مختلف نیز عوامل و مؤلفه‌های اجتماعی- فرهنگی، که ریشه در علاقه به زمین آبا و اجدادی دارد، مهم‌ترین عوامل بازدارنده چنین طرح‌هایی ذکر شده‌اند (Binns, 1950; Bullard, 2007; Childress, 2001; Sabates-Wheeler, 2002; Zhou, 1999)، که البته در پژوهش حاضر هم بیشتر متغیرهای معنی‌دار در عوامل بازدارنده طرح‌ها چنین نتیجه‌ای را نشان می‌دهد. به همین علت است که مطالعات مختلف دسترسی به توافق بهره‌برداران را مهم‌ترین عامل پیشبرد طرح می‌دانند که در

صورت عدم دستیابی بدان، نمی‌توان سایر مراحل پروژه شامل توزیع، تصویب و تأیید اراضی واگذار شده را اجرایی کرد (Alario, 1991; Crecente et al., 2002). هر چند، در مطالعات مختلف، عدم دسترسی به نهاده‌ها و زیرساخت‌های لازم برای بهبود خدمات‌رسانی مکمل به بهره‌برداران زمین مهم‌ترین مانع در توسعه چنین طرح‌هایی ذکر شده‌اند (Childress, 2001)، اما در مطالعه اخیر، به علت اینکه دسترسی به خدمات مکمل توسعه کشاورزی اغلب از طریق سازوکار آموزش، ایجاد اعتبار و تسهیلات عرضه نهاده، وام و بیمه و همچنین، کاربرد ماشین‌آلات بهبود یافته است، چنین مؤلفه‌هایی اغلب در نقش قابلیت‌ها و مزایای طرحی ظاهر می‌شوند که نیازمند تقویت بیشتر است. در زمینه ایجاد نظام‌های جدید مالکیت نیز مطالعات متعدد آن را تأیید کرده‌اند (Stanfield, 1999)، که البته نتایج تحقیق حاضر نیز مؤید آن است. به علاوه، متغیرهای معنی‌دار عامل نهادی و اجرایی نیز نتایجی مشابه با تحقیقات پیشین را نشان می‌دهد، به طوری که فقدان یک نظام مورد قبول و تثبیت شده برای پرداخت غرامت‌های ناشی از معاوضه زمین و فرایند طولانی دریافت اسناد جدید مالکیت چالش‌های عمده اجرای پروژه سامان‌دهی اراضی بوده است (Wheeler and Lushaj, 1999). برخی مطالعات نیز فرایند طولانی اداری برای انجام طرح و تثبیت نظام مالکیت جدید را عمده‌ترین محدودیت در اجرای پروژه‌های سامان‌دهی اراضی ذکر کرده‌اند (Alario, 1999).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به نتایج و یافته‌های تحقیق، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- ۱- نتایج تحقیق نشان می‌دهد که موانع و محدودیت‌های مختلف اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی- مالی، نهادی- قانونی و نیز عملیاتی، فنی و اجرایی در اجرای طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی دخالت دارند؛ اما در این میان، عوامل اثرگذار اجتماعی- فرهنگی اهمیت بیشتری داشته‌اند. از این رو، در راستای برنامه‌ریزی سامان‌دهی و تجهیز و نوسازی اراضی، نخست، باید تمام جوانب کار را مورد بررسی دقیق قرار

داد و ضمن بررسی جنبه‌های مختلف فنی، قانونی، و نیز تعدیل مشکلات اجتماعی - فرهنگی، به ایجاد تفاهم و جلب اعتماد و نظر رهبران محلی پرداخت؛ و با تبیین محاسن طرح، سعی در جلب حمایت در سراسر فرایند اجرایی طرح داشت. برای تحقق این هدف، باید آموزش و تشویق معتمدان محلی، اعضای گروه‌های روستایی و تمام بهره‌برداران اراضی مد نظر قرار گیرد تا به عنوان جامعه هدف حمایت آنها از انجام طرح جلب شود.

۲- با توجه به اینکه اصرار کشاورزان بر دریافت زمین سابق مهم‌ترین مانع در گروه مؤلفه‌های اجتماعی - فرهنگی عنوان شده و اثر مالکیتی زمین نیز به صورت بازدارنده عمل کرده است، و کلیه کارشناسان نیز در مصاحبه‌های میدانی بر این موضوع تأکید داشتند، باید یا با ارائه تسهیلاتی این تغییرات جبران شود یا از ابتدا تمهیداتی اندیشید که قبل از اجرای طرح این نوع موانع تعدیل شود.

۳- هر چند، روش‌ها و راهکارهای رسمی به علت حمایت‌های فنی و مالی دولتی ممکن است با موفقیت‌های اولیه همراه باشد، اما به علت پیچیدگی‌های نظام مالکیت اراضی در جوامع روستایی در بلندمدت ثمربخش نخواهد بود. در این میان، توجه به روش‌هایی که خود کشاورزان بر اساس شرایط خاص مناطق به صورت خودجوش استفاده می‌کنند، راهکارهایی را برای بعضی محدودیت‌های بازدارنده مربوط به پراکندگی اراضی ارائه می‌دهد. با توجه به موانع و محدودیت‌های موجود در اجرای رهیافت‌های رسمی از جمله دستیابی به توافق بهره‌برداران، که مهم‌ترین مرحله اجرای طرح و تکمیل‌کننده مراحل نهایی آن است، نیاز به رهیافت‌هایی وجود دارد که برای سامان‌دهی و تجهیز اراضی و توسعه اراضی، مشارکت ذی‌نفعان و بهره‌برداران آن در تمام طول فرایند چه در مرحله تصمیم‌گیری و چه در مراحل اجرایی برای تضمین موفقیت‌آمیز بودن آن به صورت کامل جلب کند.

یادداشت

1. Varimax

منابع

- مهندسین مشاور آبگستران میهن (۱۳۸۷)، *مطالعات و پیاده‌سازی طرح تفکیک و واگذاری اراضی دشت خور*. اصفهان: سازمان جهاد کشاورزی استان اصفهان.
- Alario, M. (1991), "Significado espacial socioeconómico de la concentración parcelaria en catilla yleon. Ministerio de Agricultura Santiago". In; Zhou, J. M. (eds.) *How to Carry Out Land Consolidation: An International Comparison*. European University Institute, Working Paper, No. 99/1. Italy, San Domenico.
- Binns, B. O. (1950), *The Consolidation of Fragmented Agricultural Holdings*. Rome: FAO.
- Blarel, B.; Hazell, P.; Place, F.; and Quiggin, J. (1992), "The economics of farm fragmentation: evidence from Ghana and Rwanda". *World Bank Economic Review*, Vol 6, No. 20, pp. 233-254.
- Bonner, J. P. (1987), *Land Consolidation and Economic Development in India: A Study of Two Haryana Villages*. Maryland: Riverdale Company.
- Bullard R. (2007), "Land consolidation and rural development". *Paper in Land Management*. London: Anglia Ruskin University.
- Cay, T.; Ayten, T.; and Iscan, F. (2010), "Effects of different land reallocation models on the success of land consolidation projects: social and economic approaches". *Land Use Policy*, Vol. 27, No. 2, pp. 262-269.
- Childress, M. (2001), "Land consolidation and agricultural services in Albania". Prepared for *Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD) Conference: Transition, Institutions and the Rural Sector*. The Hague: Institute of Social Studies.
- Clout, H. (1984), *A Rural Policy for the EEC?* Methuen, London and New York.
- Crecente, R.; Alvarez, C.; Fra, U. (2002), "Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia". *Land Use Policy*, Vol. 19, No. 2, pp. 135-147.

- Demetriou, D.; Stillwell, J.; and See, L. (2012), "Land consolidation in Cyprus: why is an integrated planning and decision support system required?". *Land Use Policy*, Vol 29 , No. 1, pp. 131-142.
- Elder, J. W. (1962), "Land consolidation in an Indian village: a case study of the consolidation of holdings act in Uttar Pradesh". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 11, No. 1, pp. 140-162.
- Heston, A. and Kumar, D. (1983), "The persistence of land fragmentation in peasant agriculture: an analysis of South Asian cases". *Explorations in Economic History*, Vol. 20, No. 2, pp. 199- 230.
- Kalantari, K. and Abdollahzadeh, G. (2008), "Factors affecting agricultural land fragmentation in Iran: a case study of Ramjerd sub-district in Fars province". *American Journal of Agricultural and Biological Sciences*, Vol 3, No . 1, pp. 358-363.
- Najafi, B. and Bakhshoodeh, M. (1992), "The effects of land fragmentation on the efficiency of Iranian farmers: a case study". *Journal of Agricultural Science and Technology*, Vol 1, No . 1, pp. 15-22.
- NIRA (1995), *Study of How to Eradicate the Problem of Farmland That Is Small in Scale, Geographically Scattered, and Mixed Together in Terms of Its Ownership*. Kyoto: National Institute for Research Advancement.
- Riddell, J. (1996), *Information from a Mission to Slovenia*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Riddell, J. and Rembold, F. (2000), *Social and Economic Impact of Land Fragmentation on Rural Society In Selected EU Accession Countries*. Budapest: FAO, Land Tenure Service, Sub-Regional Office for Central and Eastern Europe.
- Roche, J. (1956), "Important aspects of consolidation in France". In: Parsons, K. H.; Penn, R. J.; and Raup, P. M. (eds.) *Land Tenure*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Sabates-Wheeler. R. (2002), "Consolidation initiatives after land reform: responses to multiple dimensions of land fragmentation in Eastern

- European agriculture”. *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 7, pp. 1005-1018.
- Stanfield, D. (1999), “Creation of land markets in transition countries: implications for the institutions of land administration”. *Land Tenure Centre Working Papers, Albania Series*. Memo.
- Swiss-Gov. (1950), “The federal government of Switzerland consolidation of land in Switzerland”. In: Binns, B. O. (ed.) *The Consolidation of Fragmentated Agricultural Holdings*. Rome: FAO.
- Vanderpol, P. R. (1956), “Reallocation of land in the Netherlands”. In: Parsons, Kennet H.; Penn, Raymond J.; and Raup, Philip M. (eds.) *Land Tenure*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Wheeler, R. and Lushaj, S. (1999), *Albania Land Consolidation Report*. Report Prepared for the World Bank. Washington DC: World Bank.
- Zhou, J. M. (1999), “How to carry out land consolidation: an international comparison”. *European University Institute, Working Paper*, No. 99/1. Italy, San Domenico.