

## ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی با استفاده از تجارب کشورهای اروپای شرقی

خلیل کلانتری\*، سید محمود حسینی\*\*، غلامحسین عبدالله‌زاده\*\*\*

### چکیده

کشورهای اروپای شرقی بعد از پنجاه سال تولید در مزارع اشتراکی، پیشرفت محسوسی در خصوصی‌سازی مالکیت ابزار تولید داشته‌اند. بدین ترتیب علی‌رغم موفقیت اصلاحات ارضی در این کشورها، پدیده پراکندگی و کوچکی اراضی که عاملی ناخواسته از بطن اصلاحات ارضی بود به مانع اصلی توسعه پایدار بخش کشاورزی این کشورها تبدیل شد. عموماً بیشتر اندیشه‌های جدید پیرامون یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی به وسیله نهادهای خارجی و دولتی و در مقیاس وسیع اجرا شده اما نتوانسته است به نتایج پایداری دست یابد. به طوری که گروه‌های محلی خودجوش برای مقابله با ابعاد گوناگون پراکندگی اراضی کشاورزی تشکیل شده‌اند. مقاله حاضر نتیجه واکاوی مطالعات (نظری و تجربی) با هدف روشن‌سازی مباحث مرتبط با یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی است که در قالب رهیافتی منسجم مبتنی بر شناخت جامع زمینه‌های واقعی زندگی بهره‌برداران روستایی و تجربه‌های آموخته شده ارائه می‌گردد. در این مقاله ضمن بررسی نظام‌مند مفهوم، اهمیت و ابعاد یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی به عنوان ضرورت اساسی توسعه پایدار کشاورزی، ماهیت‌های مختلف پراکندگی اراضی و پیامدهای آن بر بهره‌برداران روستایی بر اساس شواهد موجود بررسی می‌شود. سپس در ادامه مباحثی نظیر اصول اساسی، ملزومات عمومی و روند اجرای پروژه‌های یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی، چالش‌ها و راهکارهای آن بر اساس تجارب برخی از کشورهای

---

\* استادیار دانشکده کشاورزی دانشگاه تهران

\*\* استادیار دانشکده کشاورزی دانشگاه تهران

\*\*\* کارشناس ارشد توسعه روستایی

اروپای شرقی تبیین می‌گردد و پیشنهادهایی نیز برای یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی با توجه به شرایط ایران ارائه می‌شود.

*کلیدواژه‌ها: اراضی کشاورزی (ساماندهی) / اراضی کشاورزی (یکپارچه‌سازی) / اروپای شرقی.*

\* \* \*

#### مقدمه

علی‌رغم موفقیت‌های قابل توجه کشورهای اروپای شرقی در فرآیند اصلاحات ارضی، پدیده پراکندگی اراضی که عاملی حاشیه‌ای با پیامدهایی خاص بود به مانعی برای توسعه پایدار بخش کشاورزی و روستایی تبدیل شد. گرچه تجارب اصلاحات ارضی و مسئله مالکیت اراضی در کشورهای مختلف متفاوت است، اما اکثر مزارع در کشورهای اروپای شرقی کوچک هستند (۱-۲/۵ هکتار) و به طور مکرر به قطعات کوچک‌تر شکسته می‌شوند و در نتیجه افزایش تولید برای کشاورزان مشکل می‌شود. بیشتر کشاورزان به یارانه‌های دولت وابسته‌اند و نمی‌توانند در تولید تجاری کشاورزی مشارکت کنند که این امر به ویژه در مناطقی که از بازار فاصله دارند در نهایت باعث مهاجرت به شهر می‌شود. بدین ترتیب رشد اقتصادی پایدار و توسعه جوامع روستایی مختل می‌شود. در نتیجه مناطق کمتر توسعه یافته اروپای شرقی با اقتصادی متکی بر کشاورزی، شاهد رشد منفی اقتصادی، افزایش بیکاری، فقر روستایی و در نتیجه از هم گسیختگی شدید اجتماعی و اقتصادی و ایجاد جو ناامیدی در بین ذی‌نفعان و مردم محلی است<sup>(۱)</sup>. این کشورها بر اساس تجارب کشورهای توسعه یافته غربی و سازمان‌های بین‌المللی به بازسازی کشاورزی خود پرداختند. اگرچه رهیافت‌های رسمی به علت بی‌توجهی به پیچیدگی‌های جوامع روستایی و ابعاد مختلف پراکندگی نتوانستند موفقیت‌های زیادی کسب کنند اما راهکارهای ابتکاری کشاورزان که بر اساس شرایط خاص مناطق ارائه می‌شود هرچند همیشه بهینه‌ترین و کاراترین راه‌حل نیست اما چارچوب همکاری نهادی

غیررسمی را بر اساس درک واقعی پیچیدگی فرآیندهای تولید کشاورزی فراهم می‌کند و راه‌حلهایی هر چند موقتی برای بعضی محدودیت‌های بازدارنده توسعه کشاورزی طرح می‌نماید. از این رو اکنون با توجه به نقد رهیافت‌های رسمی، برای تضمین موفقیت هر طرح مربوط به یکپارچه‌سازی اراضی خردشده و پراکنده، جلب مشارکت ذی‌نفعان و بهره‌برداران در هر دو مرحله تصمیم‌گیری و اجرا ضروری است. از این منظر بررسی تجارب کشورهای اروپای شرقی که در حال گذار از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد آزاد مبتنی بر مالکیت خصوصی‌اند، دیدگاهی جامع و نظام‌مند (هم از نظر علل و عوامل و هم از بعد راهکارها و جریان‌های توانمندساز برای حل مشکلات پراکندگی و کوچکی اراضی) برای برنامه‌ریزان، کارگزاران نهادی (خصوصی، دولتی، غیردولتی) و اهداگران (محلّی، ملی و بین‌المللی) در یک محیط تکثرگرایی نهادی (مبتنی بر جلب مشارکت، نهادسازی، و توسعه ظرفیت نهادهای روستایی) ایجاد می‌کند که برای تعیین چارچوبی جهت تدوین سیاستی عمومی و اثربخش مفید خواهد بود.

### مفهوم یکپارچگی اراضی، اهمیت و ابعاد آن

تعابیر مختلف یکپارچه‌سازی اراضی، اگر چه در مفهوم تفاوت‌هایی دارند ولی در مجموع دارای اصولی مشترک هستند. در زیر چند تعریف از یکپارچگی اراضی ارائه می‌شود:

منظور از یکپارچگی اراضی انتقال مالکیت زمین‌های پراکنده یک مالک در نقاط مختلف به نقطه معینی است که مساحت آن برابر مجموع زمین‌های پراکنده باشد. ارزش زمین‌های مبادله شده، برای رعایت عدالت اجتماعی باید یکسان باشد<sup>(۲)</sup>. در این فرآیند موقعیت بزرگ مالکان و موقعیت خرده‌مالکان دستخوش تغییرات اساسی می‌شود. به طور کلی هدف اصلی چنین سیاستی یکپارچه کردن قطعات پراکنده و به حداقل رساندن آنهاست. بنابراین اجرای فرآیند مذکور می‌تواند بدون سیاست اصلاحات ارضی (مثلاً در هندوستان<sup>(۳)</sup>) یا سیاست‌های اصلاحات ارضی مبتنی بر

توزیع مجدد زمین بزرگ مالکان به صورت برابر میان دهقانان باشد<sup>(۴)</sup> (مثلاً در دانمارک در خلال سال‌های ۱۸۶۵-۱۷۷۰ و ایرلند در سال‌های ۱۹۴۰-۱۸۷۰). فائو یکپارچه‌سازی اراضی را فرآیند شکل‌دهی مزارع انفرادی که اندازه بهینه، ساختار و جهت مناسب برای بهره‌برداری کشاورزی ندارند، تعریف می‌کند.<sup>(۵)</sup> اگر یکپارچه‌سازی اراضی از طریق اقدام جمعی مد نظر باشد، بین کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه تفاوت کمی وجود دارد، به همین علت روش‌های یکپارچه‌سازی اراضی متفاوت است؛ از روش‌های کاملاً داوطلبانه و اختیاری تا شیوه‌های کاملاً اجباری؛ روش‌هایی که در آن یکپارچه‌سازی اراضی صرفاً به موضوع اراضی کشاورزی می‌پردازند تا برنامه‌هایی که موضوع یکپارچه‌سازی اراضی را جزئی از برنامه توسعه جامع روستایی می‌دانند، روش‌هایی که هزینه آن فقط به عهده کشاورزان است تا روش‌هایی که این هزینه‌ها را دولت می‌پردازد<sup>(۶)</sup>، روش‌های ساده و ابتدایی تا برنامه‌هایی که از روش‌های پیشرفته ماهواره‌ای و سنجش از دور و فناوری‌های رایانه‌ای استفاده می‌کنند.<sup>(۷)</sup> در بیانیه مونیخ، یکپارچه‌سازی اراضی ابزاری برای توسعه روستایی در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی توصیف شده است.<sup>(۸)</sup> در این بیانیه، هدف اصلی یکپارچه‌سازی اراضی، بهبود بهره‌وری قطعات اراضی زراعی از طریق متمرکز کردن اراضی در کمترین قطعات ممکن، تأمین جاده و زیرساخت‌های لازم، حفظ محیط‌زیست و بهبود معیشت روستایی ذکر شده است. یکپارچه‌سازی اراضی نقش اصلی را در تضمین امنیت غذایی، فقرزدایی و دسترسی به توسعه پایدار روستایی ایفا می‌کند. این امر ضمن بهبود بهره‌وری نیروی کار، کاهش اشتغال کاذب، افزایش رقابت‌پذیری کشاورزی، تسهیل سرمایه‌گذاری در روستاها، به برنامه‌ریزی کاربری و مدیریت بهینه اراضی منجر می‌شود. به علاوه تأثیرات یکپارچه‌سازی اراضی ممکن است منفی باشد. تجارب اروپای غربی نشان می‌دهد که یکپارچه‌سازی متمرکز به افزایش بهره‌وری بدون در نظر گرفتن جنبه‌های فرهنگی و بوم‌شناختی و در نهایت به از دست رفتن تنوع طبیعت، فرسایش خاک و تخریب محیط‌زیست منجر می‌شود. بنابراین یکپارچه‌سازی اراضی باید برنامه‌های

وسعی شامل برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهیه و آماده‌سازی زیرساخت‌های روستایی، تأمین اعتبارات و بازسازی نهادها و تشکل‌های روستایی را دربرگیرد.

### انواع پراکندگی اراضی و ساماندهی آنها

انواع پراکندگی اراضی عبارت‌اند از: پراکندگی فیزیکی<sup>(۹)</sup>، پراکندگی فعالیت<sup>(۱۰)</sup> و پراکندگی اجتماعی<sup>(۱۱)</sup>.

پراکندگی فیزیکی به ویژگی‌های فیزیکی زمین مربوط است، در حالی‌که پراکندگی اجتماعی و پراکندگی فعالیت‌ها، نتیجه روابط تولیدی و اجتماعی است که به بهره‌برداری از زمین مرتبط می‌باشد.<sup>(۱۲)</sup>

### پراکندگی فیزیکی

تعاریف مختلف پراکندگی فیزیکی اراضی، همگی به ویژگی‌ها، ابعاد و اندازه فضایی مختلف مالکیت زمین اشاره می‌کند. این نوع پراکندگی ممکن است به حالت‌های مختلف وجود داشته باشد:

- قطعات زمین غیرمجاور که به یک مالک تعلق دارند و به صورت واحد مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند.
- قطعاتی که از خانه مالک یا از همدیگر دور هستند.
- مالکیت تعداد زیادی قطعه کوچک.

پراکندگی فیزیکی به علت عواملی مانند افزایش هزینه‌ها، اتلاف زمان، افزایش سرقت محصولات در قطعات دورافتاده، افزایش هزینه‌های ثابت، و افزایش تعداد واحدهای زراعی بایر، مانع اصلی در افزایش کارایی تولیدات کشاورزی است. از طرف دیگر ممکن است مزایایی مانند کاهش ریسک به علت تنوع تولیدات و بهبود ترکیب خاک نیز داشته باشد. این وضعیت در اکثر کشورهای شرق اروپا بعد از فروپاشی شوروی مشاهده می‌شود، به طوری که در بیشتر این کشورها مزارع

اشتراکی سابق به قطعات کوچک زیادی شکسته شده‌اند و این امر آشکارا مانعی اساسی برای توسعه کشاورزی این کشورها بوده است.<sup>(۱۳)</sup>

### پراکندگی اجتماعی

اکثر افرادی که از طریق اصلاحات ارضی زمین به دست آوردند، مناسب‌ترین افراد برای بهره‌برداری از آن نبودند. توسعه اقتصادی نامتوازن در دوران کمونیستی، جمعیت شاغل در بخش کشاورزی را به شدت کاهش داد. مهاجرت فزاینده روستا به شهر پراکندگی اجتماعی را شدت بیشتری بخشیده است، به طوری که جمعیت باقی‌مانده در روستا اکنون توان بهره‌برداری از اراضی را ندارند و مهاجران شهری نیز که پس از فروپاشی، زمین‌ها را به همان حالت اول تحویل گرفته‌اند، اغلب تمایلی به بهره‌برداری از اراضی ندارند. مثلاً قانون اصلاحات ارضی رومانی وضعیت مالکیت اراضی را به نحوه و میزان مالکیت در سال ۱۹۵۹ بازگرداند. در حالی که ساختار خانواده‌هایی که در آن سال‌ها قادر به بهره‌برداری از زمین بودند اکنون تغییر کرده است و اکثر اعضای آن مهاجرت کرده‌اند، مرده‌اند، ازدواج کرده‌اند یا اساساً رابطه قبلی خود را با زمین‌های کشاورزی از دست داده‌اند و هیچ تمایلی به سکونت در روستا برای دریافت زمین ندارند، و آنهایی که زمین دریافت می‌کنند نیز به اندازه ظرفیت زمین از آن بهره‌برداری نمی‌کنند. بررسی ویژگی‌های جمعیتی مالکان اراضی نشان می‌دهد که ۴۳٪ مالکان در شهر زندگی می‌کنند، ۳۹٪ آنان نیز بازنشسته و مستمری‌بگیر یا وابسته به دستمزد کارگری در شهرند، و فقط ۱۷٪ آنهایی که زمین دریافت کردند به عنوان کشاورزان خرده‌پا قادر به کار فیزیکی روی زمین هستند.<sup>(۱۴)</sup> به علاوه افرادی که به مدت چندین دهه روی مزارع اشتراکی کار می‌کرده‌اند زمین دریافت نکردند. در آلبانی پراکندگی اجتماعی به صورتی دیگر ایجاد شد. قانون اصلاحات ارضی قصد داشت به آنهایی که در دوران کمونیست‌ها روی زمین کار کرده بودند، زمین واگذار کند و ورثه مالکان سابق (قبل از دوران کمونیست‌ها) را نادیده انگارد. اما مالکان سابق از طریق دادخواست‌های حقوقی حتی اعتصابات

جمعی با قانون اصلاحات ارضی مخالفت کردند.<sup>(۱۵)</sup> مواردی که باعث پراکندگی اجتماعی اراضی در اکثر کشورهای اروپای شرقی می‌شود ریشه در ترکیب سیاست‌های کلان ارضی در دوران کمونیسم و اصلاحات ارضی فعلی دارد. این نوع پراکندگی باعث افزایش تنش‌های اجتماعی بین مالکان جدید و کارگران تعاونی‌های اشتراکی قبلی، ایجاد مشکلات حقوقی در اثر ادعای مالکان جدید و قدیم و ایجاد تضادهای جنسیتی در سطح خانوار شده است. این تضادها اغلب منجر به ناامنی مالکیت می‌شود، که خود عامل بازدارنده سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت برای تولید کشاورزی است.

### پراکندگی فعالیت

پراکندگی فعالیت وضعیتی است که در اثر آن، وسایل و ابزار مکمل تولید در بهره‌برداری از زمین از یکدیگر پراکنده می‌شوند که این امر به ناهماهنگی میان اندازه کوچک مزارع و کاربرد ماشین‌آلات در مقیاس وسیع، محدودیت دسترسی به ابزار مناسب تولید، بی‌تناسبی میان سیستم‌های آبیاری بزرگ مقیاس و اندازه کوچک مزارع، فقدان امنیت بازار نهاده و ستاده و جدایی بین کارگر و زمین منجر شده است. پراکندگی گسترده فعالیت‌ها در اکثر کشورهای اروپای شرقی از زمان فروپاشی کمونیسم و اصلاحات ارضی اتفاق افتاده است. در رومانی خصوصاً سازی مالکیت اراضی و تولید کشاورزی شرط لازم برای تجاری کردن کشاورزی است اما هنوز با خصوصیت‌های ابزار تولید و بازاریابی تطبیق نیافته است.<sup>(۱۶)</sup> در حالی که در آلبانی، چون خدمات کشاورزی مانند بازار نهاده و ستاده و ساز و کار توزیع، از تولیدکننده جداست از این رو این خدمات به مانعی برای توسعه گسترده کشاورزی تجاری تبدیل شده است.<sup>(۱۷)</sup> ابعاد متفاوت پراکندگی که در بالا ذکر شد مشخصاً بر هم تأثیر متقابل دارند. پراکندگی اجتماعی می‌تواند باعث پراکندگی فعالیت شود مثلاً؛ زمین واگذار شده به نیروی کار، نهاده‌ای مکمل در فرآیند تولید است. همین‌طور، پراکندگی فیزیکی بر پراکندگی فعالیت تأثیر می‌گذارد و محدودیت‌های

بهره‌برداری از اراضی را تشدید می‌کند. علی‌رغم گستردگی هم‌پوشانی این ابعاد، توجه به تمایز ابعاد چندگانه برای تعیین نحوه سیاست‌گذاری و نوآوری در ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی اهمیت دارد.

### اصول اساسی عملیات ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی

راهبردهای زیادی برای غلبه بر مشکل پراکندگی فیزیکی اراضی در طول سال‌های گذشته اجرا شده است. بین سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم و سال‌های دهه ۱۹۷۰ فائو سازمانی بود که عمدتاً طرح‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی در مقیاس بزرگ را اجرا می‌کرد. مجموعه اصولی که در دو دهه اخیر برای بازسازی کشاورزی اروپا به‌کار گرفته شده است مبتنی بر راهبردی است که بینز پیشنهاد کرده است.<sup>(۱۸)</sup> فرض این است که بعضی انواع یکپارچه‌سازی فیزیکی اراضی برای توسعه روستایی لازم می‌باشد. و قطعات اراضی کشاورزی باید برای سوددهی فناوری‌های نوین، زهکشی و آبیاری دوباره ساماندهی شوند. رهیافت‌های متنوعی برای ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی در کشورهای مختلف به کار گرفته می‌شوند ولی اصول مشترکی که ضرورت دارد در همه رهیافت‌ها رعایت شود مبتنی بر موارد زیر است:

- یکپارچه‌سازی اراضی باید مشارکتی، آزادانه و برخاسته از بطن جامعه باشد.
- یکپارچه‌سازی اراضی باید به جای سوگیری برای تولید محصولات تجاری، متمرکز بر تأمین معیشت روستایی باشد.
- نتایج نهایی یکپارچه‌سازی باید به توسعه سیاسی و اقتصادی پایدار کل جامعه و نوسازی آن منجر شود.<sup>(۱۹)</sup>

شکل ۱ بیانگر اصولی است که برای یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی بر اساس تجارب فائو در کشورهای اروپای شرقی در نظر گرفته شده است.



### شکل ۱- اصول راهنمای یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی بر اساس تجارب کشورهای اروپای شرقی

- هر کشور در حال توسعه باید راهکارهای مناسب خویش برای پراکندگی و کوچک شدن اراضی به کار گیرد و تجارب کشورهای توسعه‌یافته را با اصول و سیاست‌های خود تطبیق دهد.
- یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی باید در چارچوب سیاست‌های کلی توسعه روستایی و کشاورزی مطرح شود، و ابزاری ضروری برای دستیابی به توسعه پایدار روستایی باشد.
- ساختار اداری و نهادهای مورد نیاز به خوبی سازماندهی شود. راهکارهای سیاست‌گذاری، مانند شیوه‌های اجرایی و قانون‌گذاری باید مشارکت عادلانه و مؤثر همه ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران را تضمین کند.
- یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی باید مشارکتی، دموکراتیک و برخاسته از بطن جامعه باشد، که برای تحقق آن نیاز به ایجاد محیطی توانمندساز است تا مشارکت فعالانه همه ذی‌نفعان و مسئولیت‌پذیری آنها را تضمین کند.
- کاربرد جدید منابع و سازماندهی مجدد قطعات باید مطابق با شرایط جوامع روستایی باشد، و تولید محصولات معیشت روستایی و تجاری را هم‌زمان مدنظر قرار دهد.
- پروژه‌های فعلی ساماندهی اراضی که در دست اجراست باید با اصول راهنما هماهنگ شود.
- سطح فناوری‌های نوین باید با وضعیت مالی، ظرفیت نهادی و علمی منطبق باشد تا تعادل پویایی بین هزینه‌ها و منافع ایجاد شود.
- شیوه‌های یکپارچه‌سازی اراضی باید مبتنی بر صرفه‌جویی در هزینه‌ها، زمان و استفاده از ابزارهای ساده در دسترس، همراه با روش‌های پیشرفته و نوین (سیستم‌اطلاعات جغرافیایی، سنجش از دور و داده‌های مکانی) باشد.
- یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی به رهیافتی جامع، بین بخشی، چندبخشی و چندرشته‌ای نیازمند است که عناصر توسعه منطقه‌ای و روستایی و ارتباطات شهری-روستایی را شامل شود.
- یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی باید مبتنی بر درک تفاوت‌های فرهنگی، اجتماعی، تاریخی، اقتصادی، سیاسی و جغرافیایی جوامع مختلف روستایی و توجه به دانش و فناوری بومی آنها باشد.
- باید به وابستگی متقابل بین یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی و بازارهای معاملاتی زمین توجه شود و کشورهایی که هنوز درگیر فرآیند تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی اقتصادی هستند باید اطمینان یابند که پروژه‌های خصوصی‌سازی باعث مشکلاتی چون پراکندگی اراضی نشود.

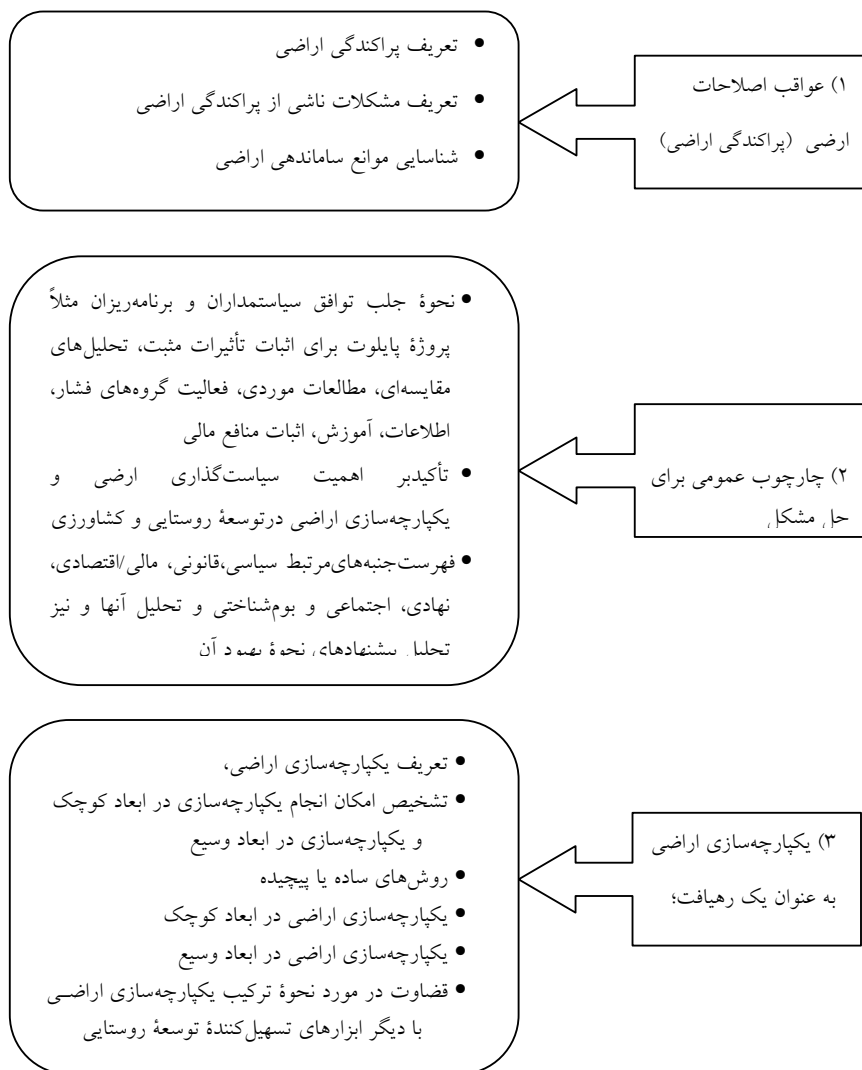
منبع: The Munich Statement... , 2002

فائو برای تضمین موفقیت این رهیافت‌ها موارد زیر را توصیه می‌کند:

- پژوهش‌ها باید بیشتر در مناطقی انجام شوند که هنوز پیامدها و عواقب پراکندگی اراضی در آنجا ارزیابی نشده است (مانند مناطق جنگلی، مناطق کم آب و خشک و مناطق با تنوع ژنتیکی بالا) و تحلیل‌های جامع هزینه منفعت (فنی، اجتماعی، مالی) نیز باید در این فرآیند ملحوظ باشد.
  - همکاری موجود بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و آژانس‌های توسعه ملی و بین‌المللی، انجمن‌های حرفه‌ای، سازمان‌های غیردولتی (NGOs)، بخش خصوصی و دانشگاه‌ها باید تقویت شود.
  - راهکار ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی تدوین شود.
  - یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی باید بخشی ضروری از برنامه‌های توسعه باشد.
  - آژانس‌های کمک‌کننده باید نظریات خود در مورد یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی را در قالب پروژه‌های فنی و مالی برای کشورهای در حال توسعه ارائه دهند.
- در برنامه‌ریزی ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی کوچک و پراکنده، فائو در دیدی نظام‌مند برای حل مشکلات ناشی از پراکندگی و کوچکی زمین، ضمن تأکید بر مشارکت ذی‌نفعان در تمام ابعاد برنامه‌ریزی، پنج مرحله را برای بهبود ساختار و محتویات راهکارهای مختلف یکپارچه‌سازی معرفی می‌کند (شکل ۲). همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود در بیشتر کشورهای اروپای شرقی، پراکندگی و کوچکی اراضی از اصلاحات ارضی بعد از فروپاشی کمونیسم و خروج از اقتصاد برنامه‌ریزی شده دولتی (که مزارع اشتراکی یکی از ملزومات آن بود) ناشی شده است. بدین ترتیب در چارچوبی عمومی برای حل مشکل، ضمن معرفی بهترین راهکارها، ایجاد شرایط نهادی مناسب برای آغاز عملیات یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی ضروری است.

## شکل ۲- پیشنهاد برای بهبود ساختار و محتویات راهکارهای ساماندهی

### و یکپارچه‌سازی اراضی



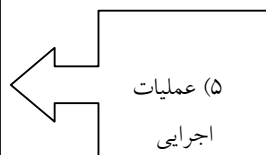
## ادامه شکل ۲

- (۱) تصمیم‌گیری پایه سیاسی
  - نیاز به همکاری کامل و هماهنگی بین مسئولان نهادهای فنی و اداری و سیاستمداران
  - تأکید بر اهمیت منافع مالی و تأثیرات مثبت اجتماعی یکپارچه‌سازی اراضی و ارائه مهم‌ترین استدلال برای متقاعد کردن تصمیم‌گیران و آماده‌کردن اطلاعات بر این اساس
- (۲) تدوین و تصویب قانون
  - امکان‌ات حمایت‌کننده قانونی یکپارچه‌سازی اراضی
  - تدوین فهرستی از قوانین موجود مورد استفاده
  - تدوین قوانین جلوگیری‌کننده از پراکندگی آینده اراضی
- (۳) ترتیبات نهادی
  - مروری بر سطح و مرجع کارهای لازم‌الاجرا (ملی، منطقه‌ای، سطح محلی، مالکان اراضی، کاربران اراضی، جامعه مهندسی و غیره)
  - تأکید بر اهمیت رهیافت‌های بین بخشی
  - ایجاد سازمان‌ها و تشکل‌های محلی متنوع جهت تضمین انتقال ملزومات محلی به تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان و مشاوره‌دهنده در مورد نحوه انجام عملیات
- (۴) جنبه‌های فنی
  - بررسی نحوه کاربرد فناوری‌های موجود
  - بهبود فناوری سازگار (سخت‌افزار و نرم‌افزار)
  - تأکید بر اهمیت فناوری‌های کم‌هزینه و متناسب
  - مزایا و معایب رهیافت‌های متفاوت فنی
- (۵) ترتیبات مالی
  - تأکید بر سودمندی یکپارچه‌سازی اراضی برای مشارکت‌کنندگان و جامعه در بلندمدت (مانند: افزایش بهره‌وری، شانس بهتر زمین‌های یکپارچه‌شده برای اجاره یا فروش در بازار)
  - پیشنهاد مشوق‌های دولتی برای اجرای یکپارچه‌سازی اراضی
  - روش‌های تأمین هزینه از سازمان‌ها یا بانک‌های بین‌المللی
- (۶) ظرفیت‌سازی
  - تهیه فهرستی از نیروی انسانی مورد نیاز در حال تحصیل و فارغ‌التحصیل
  - اطلاعات در مورد دروس مناسب
  - امکان‌ات یادگیری از راه دور
  - مشاوره در مورد توسعه برنامه درسی
- (۷) راهکار
  - تأکید بر لزوم اجرای پروژه‌های پایلوت برای تضمین حمایت از راهکارهای پذیرفته‌شده در شرایط مختلف و اثبات مزایای یکپارچه‌سازی اراضی

(۴) شرایط نهادی  
ویژه برای  
یکپارچه‌سازی  
اراضی

ادامه شکل ۲

- (۱) شروع فرایندها
  - شیوه‌های متفاوت برای آغاز فرآیندها (مانند پروژه‌های پایلوت و فعالیت‌های غیررسمی)
  - عوامل کلیدی ممکن (انجمن‌های شهری، انجمن کشاورزان پیشرو، و نهادهای محلی و غیره) و نقش و مسئولیت آنها
  - اطلاعات در مورد فاز مقدماتی/پیش‌امکان‌سنجی و امکان‌پذیری
- (۲) مشارکت
  - تأکید بر لزوم نظام‌مندی فرآیند یکپارچه‌سازی اراضی و داشتن خاستگاه روستایی و محلی
  - تأکید بر نقش تشکل‌ها و گروه‌های مختلف در کمک به مردم محلی برای تحلیل موقعیت‌ها، تعریف مشکلات و نشان‌دادن گزینه‌های بدیل
  - نقش سازمان‌های غیردولتی
- (۳) تعاون و همکاری
  - نقش نهادهای کمک‌کننده بین‌المللی
  - روش‌های رسیدن به مشارکت بخش عمومی و خصوصی؛ پیشنهاد تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها
- (۴) مدیریت و ساختار
  - تعریف واضح نقش‌ها
  - شفافیت و مسئولیت‌پذیری
- (۵) همکاری مالی
  - تشریح چرایی رایگان نبودن یکپارچه‌سازی اراضی برای بهره‌برداران
- (۶) معیارهای متفاوت هزینه-منفعت
  - تشریح نیاز به ابزارها و وسایل کم‌هزینه
  - بررسی رابطه هزینه‌ها و کیفیت برای املاک مزروعی و غیرمنقول، ثبت املاک و غیره



منبع: FAO, 2002:

## ملزومات عمومی یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی

### الف- ملزومات اداری

در گام نخست تشکیل کمیته‌های هدایت‌کننده دولتی در سطوح ملی و محلی (استان، بخش) که به افکار عمومی درباره معایب پراکندگی و مزایای یکپارچه‌سازی آموزش دهد، ضروری است.

سپس لازم است قوانین و اساسنامه‌های قانونی در مورد جنبه‌های گوناگون ساماندهی اراضی تدوین شود و بدین منظور نهادهای خاصی با اختیارات ویژه باید ایجاد گردد. کار این نهادها تصمیم‌گیری در این زمینه است که آیا کار ساماندهی اراضی باید کاملاً داوطلبانه (با رضایت کامل مالکان)، کاملاً اجباری یا حالت بینابین<sup>(۲۰)</sup> (قسمتی اختیاری و قسمتی داوطلبانه باشد). زمانی که در روستایی تصمیم به یکپارچه‌سازی اراضی گرفته می‌شود لازم است کمیته‌ای اجرایی شامل نمایندگان رسمی دولتی، بزرگ‌مالکان و خرده‌مالکان، اجاره‌داران، همراه با یک تیم فنی مرکب از متخصصان اجرایی، ارزیابان، کارشناسان رایانه، متخصصان توسعه روستایی و دیگر کارشناسان تشکیل شود و محدوده زمانی مشخصی برای اجرای یکپارچه‌سازی اعلام شود. برای نمونه در فرانسه این محدوده زمانی بین ۲-۳ سال و در هلند در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ بین ۳-۴ سال، در بعضی مناطق هندوستان بین ۶-۹ ماه متغیر بود.<sup>(۲۱)</sup> از آن پس بهره‌برداران زمین (مالکان و اجاره‌داران) باید از انجام هر نوع عملی که ممکن است ارزش زمین‌ها را کاهش دهد منع شوند مگر با اجازه کمیته اجرایی روستا. تخطی از این قانون همراه با جریمه خاطیان باشد.<sup>(۲۲)</sup> ایجاد هر نوع ساختار جدید و انتقال زمین نیز امکان‌پذیر نباشد.<sup>(۲۳)</sup>

### ب- ملزومات فنی

تیم فنی با ثبت و ممیزی زمین‌های زراعی موجود، و تهیه طرح جامع مقدماتی همراه با ترسیم نقشه‌هایی که ارزش زمین‌های موجود در آن مشخص شده است، زمین‌های

جدید را به خانوارها واگذار می‌کند.<sup>(۲۴)</sup> این گروه سپس باید طرح‌ها و نقشه‌ها را به کمیته اجرایی روستا ارائه کند تا برای مباحثات بعدی به اطلاع خانوارها برسد. در صورت عدم توافق، خانوارها باید از کمیته اجرایی روستا درخواست تجدیدنظر کنند، کمیته هدایت‌کننده محلی و دادگاه‌های تجدیدنظر قضاوت نهایی را انجام می‌دهند.<sup>(۲۵)</sup>

### ج- ملزومات اجرایی

زمانی که درخواست به طور کامل رسیدگی شد، طرح یکپارچه‌سازی باید اجرا شود که لازم است اجرای آن به بعد از برداشت محصول موکول گردد<sup>(۲۶)</sup>. پس از ثبت املاک جدید در دفتر اسناد و املاک رسمی، می‌توان گفت طرح ساماندهی اراضی کامل شده است.<sup>(۲۷)</sup> مهم‌ترین شرط اجرای عملیات ساماندهی و یکپارچه‌سازی، کاربرد رهیافت‌های مشارکتی به صورت ترکیب روش‌های سنتی یکپارچه‌سازی اراضی با فناوری‌های مدیریتی مبتنی بر داده‌های پیشرفته فضایی و ماهواره‌ای است. زیرا با تکیه صرف به فناوری‌های سنتی، ممکن است تکمیل فرآیند یکپارچه‌سازی اراضی یک روستا و جلب رضایت همه کشاورزان ۲۵ سال و یا بیشتر به طول انجامد.<sup>(۲۸)</sup>

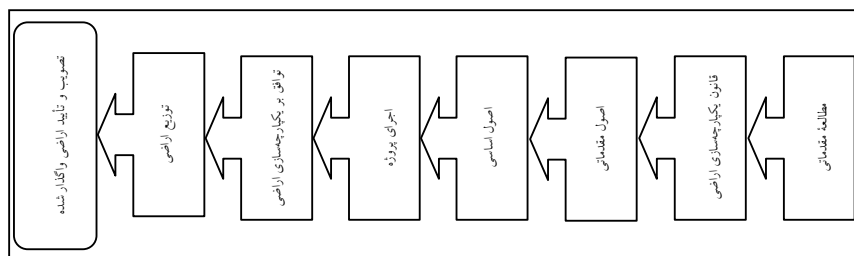
### روند اجرای پروژه‌های یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی کشاورزی

مراحل اجرای پروژه‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی در شکل ۳ دیده می‌شود. مرحله توافق بر یکپارچه‌سازی، مهم‌ترین قسمت اجرای پروژه‌هاست زیرا مرحله برنامه‌ریزی را از دیگر مراحل جدا می‌کند و در صورت عدم حصول توافق، اجرای دیگر مراحل پروژه، امکان پذیر نمی‌باشد.<sup>(۲۹)</sup> آلابو<sup>(۳۰)</sup> این مرحله را تکمیل‌کننده پروژه‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی می‌داند. همچنین توافق در مورد تعیین ارزش اراضی کشاورزی که ضروری‌ترین مرحله برای تکمیل عملیات یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی است در این مقطع باید صورت گیرد. فقط

ارزیابی دقیق و منصفانه می‌تواند توزیع عادلانه را تضمین کند. عموماً در این مرحله ارزیابی زمین می‌تواند به سه روش قیمت بازاری، قیمت اجاره و بهره‌وری زمین صورت پذیرد.

از معایب روش اول این است که قیمت بازاری بعضی قطعات (برای نمونه آنهایی که نزدیک روستا هستند) ممکن است، به دلایلی غیر از بهره‌وری کشاورزی (مثلاً نزدیکی به کارخانه‌ای یا تقاضای آن برای ساختمان‌سازی) خیلی زیاد باشد. مهم‌ترین عیب روش دوم این است که نظام اجاره‌داری از میزان ثابت اجاره تا میزان نسبی و اجاره نقدی تا غیرنقدی، تغییر می‌کند و همین امر تخمین دقیق میزان اجاره را مشکل می‌سازد. بنابراین روش سوم مناسب‌ترین است.<sup>(۳۱)</sup> با این روش، ارزش هر قطعه زمین بر اساس میزان بهره‌وری زراعی آن است. گروه فنی بعد از بررسی دقیق همه زمین‌های روستا، قطعاتی را که طبق توافق عام، بهترین هستند، انتخاب می‌کند و این زمین‌ها استاندارد برای دیگر زمین‌ها می‌شوند.<sup>(۳۲)</sup> به این صورت می‌توان مرحله توزیع اراضی را بر حسب ارزش واقعی زمین‌ها به نحوی که رضایت و توافق اکثریت جلب شود، آغاز کرد.

### شکل ۳- شمای کلی فرآیند ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی



منبع: Crecente et al., 2002



به طور کلی در طول اجرای سه فاز اول، مطالعات اجتماعی- اقتصادی نسبت به مطالعات فنی اولویت دارد. این سه فاز بیشتر تکنیکی و دارای اهداف پیچیده‌اند. هر چند که در اجرای پروژه‌های یکپارچه‌سازی اراضی، فرآیند ارزشیابی پیش‌بینی نشده است اما اصولاً ارزشیابی جزئی از فرآیند برنامه‌ریزی است که مراحل مختلف را تکمیل می‌کند و به سه بخش قبل از اجرا، در حین اجرا (نظارت) و ارزشیابی نهایی تقسیم می‌شود. اصولاً ارزشیابی نهایی پروژه‌های یکپارچه‌سازی اراضی، به‌ویژه برای طراحی برنامه‌های جدید بهتر است، به همین علت کمیسیون اروپا ارزشیابی نهایی را قضاوت در مورد ارزش مداخله‌گری عمومی با توجه به معیارها و استانداردهای مشخص (مثلاً کارایی و متناسب‌بودن آن) تعریف کرده است.<sup>(۳۳)</sup> ارزشیابی قبل از اجرا با شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی به منظور انتخاب بهینه از بین چندین گزینه مختلف، بیشتر مورد استفاده برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بوده است.<sup>(۳۴)</sup> ارزشیابی پروژه‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی به روش‌های متنوعی صورت می‌گیرد. بعضی روش‌ها فقط عوامل کمی را به کار می‌گیرند (مثلاً تعداد روستاهایی که عملیات ساماندهی و یکپارچه‌سازی در آنها انجام شده است، تعداد مالکان، و تعداد قطعات یکپارچه‌سازی شده)<sup>(۳۵)</sup>، گاهی از شاخص‌های مالی استفاده می‌شود؛ (مثلاً میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در مناطق یکپارچه شده، میزان هزینه‌های صرفه‌جویی شده در حالت جدید یا صرفه‌جویی‌های حاصل از مکانیزه کردن اراضی کشاورزی)<sup>(۳۶)</sup>، و در بعضی موارد نیز شاخص‌های زیست‌محیطی مورد توجه است؛ (مثلاً میزان صرفه‌جویی نهاده‌های تولید به ویژه سموم و کودهای شیمیایی که در حالت یکپارچه شده کمتر به کار گرفته می‌شود، یا میزان تنوع زیستی که بر اساس تعداد گونه‌های حفظ شده در حالت جدید اندازه‌گیری می‌شود). از این رو نمی‌توان شیوه‌ای عام و کامل برای ارزشیابی پروژه‌های یکپارچه‌سازی اراضی توصیه کرد.<sup>(۳۷)</sup> روش‌های گوناگون ارزشیابی پروژه‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی در هر منطقه و با توجه به شرایط خاص اجرای پروژه تغییر می‌کند از این رو

برای ارزشیابی، مناسبت، کارایی، اثربخشی، سودمندی و پایداری به کارگیری شاخص‌های مختلف ارزیابی ضروری است.

### ابعاد مختلف یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی و چالش‌های اجرای آن

فرآیند معاوضه قطعات تحت مالکیت افراد برای یکپارچه‌سازی اراضی آسان نیست. موانع متعددی برای یکپارچه‌سازی اراضی وجود دارد از جمله؛ اندازه، نوع، کیفیت و توپوگرافی مزارع. کشاورزان دارای روابط عمومی بهتر و قدرت چانه‌زنی بیشتر احتمالاً برتری محسوسی نسبت به دیگران دارند. بعضی خانواده‌ها ممکن است زمین‌های نامرغوب‌تری نسبت به قبل از یکپارچه‌سازی دریافت کنند. هماهنگ کردن همه کشاورزان و مدنظر قراردادن فرهنگ سنتی روستایی آسان نیست. بعضی کشاورزان ممکن است دارای نهاده‌های ثابت تولید مانند ساختمان‌ها و غیره در زمین باشند که در قطعه جدید کاملاً جبران نخواهد شد. چنین واقعیت‌هایی نشان می‌دهد که اجرای عملیات یکپارچه‌سازی اراضی ممکن است داوطلبانه، اجباری یا بینابین باشد. یکپارچه‌سازی اختیاری اراضی زمانی است که صد در صد مالکان روستایی بر انجام آن توافق دارند، این امر ممکن است به صورت‌های مختلف مثلاً؛ تلاش خودجوش کشاورزان برای ایجاد تعاونی‌ها یا معاوضه‌های شخصی صورت پذیرد که باید به وسیله دولت حمایت شود، هرچند به دلایل بالا، چنین عملیاتی ممکن است بسیار کند بوده و از نظر فنی نیز رضایت‌بخش نباشد.<sup>(۳۸)</sup> برای نمونه یکپارچه‌سازی در روستاهای استرجمیتسلو<sup>(۳۹)</sup> دانمارک در سال ۱۸۲۰ به وسیله خود کشاورزان انجام شده بود. عدم توافق در مورد طرح منطقی یکپارچه‌سازی باعث شد که زمین‌های کشاورزان در ۱۲ نقطه این روستا همچنان پراکنده بماند.<sup>(۴۰)</sup> تجربه دانمارک که در آن فرآیند یکپارچه‌سازی اراضی تماماً بر عهده کشاورزان و روستاییان گذاشته شده بود، نشان داد دستیابی به نتایج مطلوب با این روش میسر نیست.<sup>(۴۱)</sup> شواهدی از فرانسه (۱۸۸۸-۱۶۷۹)، سوئیس (۱۹۱۱-۱۸۴۴)، هندوستان (۱۹۵۱-۱۹۰۰)، و هلند (قبل از سال ۱۹۲۰) نشان می‌دهد که یکپارچه‌سازی

داوطلبانه اراضی موفقیت زیادی نخواهد داشت.<sup>(۴۲)</sup> این امر نشان می‌دهد که واقعیت‌های مربوط به توده‌های مردم نه تنها پیچیده‌ترند، بلکه باید آنها را قبل از اجرای برنامه، مدنظر قرار داد. یکپارچه‌سازی اجباری اراضی، حتی اگر هیچ‌کدام از مالکان روستایی رضایت نداشته باشند به وسیله دولت بر روستاییان تحمیل می‌شود. دولت معمولاً دیدگاه‌های مالکان اراضی را مدنظر قرار می‌دهد اما عموماً خودش تصمیم‌گیری و اجرا را بر عهده دارد، و مالکان ملزم به پذیرش این تصمیمات هستند. این شیوه یکپارچه‌سازی به صورت غیرمشارکتی، اجباری و فشار بر روستاییان و کشاورزان احتمالاً نتیجه‌بخش است. همچنین ممکن است در ساختار حکومت‌های دیکتاتوری، یا مناطقی که نیاز به عملیات ساده یکپارچه‌سازی دارند نسبتاً نتیجه بخش باشد برای نمونه شواهد مثبتي از این شیوه در دانمارک در طی سال‌های ۱۸۳۵ - ۱۷۷۰ و فرانسه در خلال سال‌های ۱۹۳۵-۸۰ گزارش شده است.<sup>(۴۳)</sup> ولی در جهان امروزی که دموکراسی به نحو چشمگیری رو به گسترش است عملیات یکپارچه‌سازی اراضی نسبت به گذشته مشکل‌تر است. برای مثال در دهه ۱۹۵۰ در روستاهای منوان<sup>(۴۴)</sup> از ایالت اوتارپرادش<sup>(۴۵)</sup> هندوستان مخالفان طرح یکپارچه‌سازی اجباری اراضی، با تحرکات سیاسی و مبارزه، از اجرای چنین عملیاتی ممانعت کردند و زمین‌های جدیدی را که کشاورزان به دست آورده بودند، مصادره کردند.<sup>(۴۶)</sup> 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.<sup>(۴۷)</sup> در سال ۱۹۹۶ کشاورزان اسلوونی با تصمیمات دولت برای پیشبرد طرح یکپارچه‌سازی اجباری اراضی مخالفت کردند.<sup>(۴۸)</sup> بنابراین مشارکت مؤثر بهره‌برداران اراضی برای اجرای طرح‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی مهم است. یکپارچه‌سازی اراضی در حالت بینابین (نسبتاً داوطلبانه) در ابتداء با تأیید دولت و رضایت بعضی مالکان اراضی شروع می‌شود و مخالفان ملزم به پذیرش روند اجرایی می‌باشند. از طرفی، می‌توان این امر را نوعی دموکراسی همراه با مشارکت نامید زیرا که مطابق با رضایت اکثریت

جامعه است (دو سوم مالکان به عنوان نماینده دو سوم از اراضی روستا). مثلاً، قبل از سال ۱۸۶۱، همه زمین‌های کشاورزی روسیه متعلق به تزار بود، اما بهره‌برداری از آن به اشراف و نجیب‌زاده‌ها یا مردم عادی واگذار شده بود. یکپارچه سازی این زمین‌ها بر اساس قانون ۹ نوامبر ۱۹۰۶ با توجه به رضایت دو سوم روستاییان آغاز شد.<sup>(۴۹)</sup> در زمان انقلاب اکتبر ۱۹۱۷، حدود ۱۵٪ زمین‌های قسمت اروپایی روسیه یکپارچه شده بود<sup>(۵۰)</sup> بیشتر کشاورزان قسمت‌های مرکزی روسیه ساختار زمین‌هایشان را تغییر ندادند<sup>(۵۱)</sup>، از طرف دیگر رضایت تعداد کمی از کشاورزان (یک سوم مالکان به نمایندگی از یک سوم زمین‌های روستا) انجام اجباری عملیات یکپارچه‌سازی اراضی را مختل کرد بنابراین به شیوه دموکراتیک نتوانستند رضایت دیگر کشاورزان را برای انجام این کار به دست آورند و عملیات یکپارچه‌سازی ناتمام ماند. جلب توافق بیشتر از نصف کشاورزان (۵۱٪) روش مؤثرتری است. به همین دلیل در هلند نرخ توافق را از ۱۰۰٪ به ۶۶/۷٪ در سال ۱۹۲۰ و در سال ۱۹۳۸ به ۵۱٪ تغییر دادند.<sup>(۵۲)</sup> از طرف دیگر در سوئد نیاز به رضایت یک مالک در سال ۱۷۵۷ به جلب رضایت اکثریت مالکان در سال ۱۹۲۶ تغییر کرد.<sup>(۵۳)</sup> تایوان و پرتغال، معیار اکثریت ۵۱٪ را به ترتیب در سال‌های ۱۹۳۶ و ۱۹۶۲ پذیرفتند در حالی که یونان در سال ۱۹۴۸ معیار رأی ۵۰٪ را پذیرفت.<sup>(۵۴)</sup> انجام طرح‌های یکپارچه‌سازی هندوستان در ایالت‌های مختلف از حالت کاملاً اجباری تا اکثریت مطلق و اکثریت ۵۱٪ تغییر کرد.<sup>(۵۵)</sup> به طور کلی زمانی که ۵۱٪ مالکان به نمایندگی از ۵۱٪ از زمین‌های روستا موافق انجام عملیات یکپارچه‌سازی باشند بهتر است که این عملیات آغاز شود.<sup>(۵۶)</sup> در این حالت مداخله دولت یعنی حمایت مالی و فنی، اجرای عملیات یکپارچه‌سازی را تسریع می‌کند و برای تشویق عملیات داوطلبانه مؤثر است. چنین فعالیت‌هایی نیاز به آموزش دقیق افکار عمومی و تهیه مشوق‌ها دارد. برای مثال در ژاپن اگر چه مطابق قانون اصلاحات اراضی سال ۱۹۴۹، توافق ۵۰٪ مالکان برای انجام عملیات یکپارچه‌سازی کافی بود ولی در سال ۱۹۹۲ سیاست‌های جدید، توافق اکثریت دو سوم مالکان را لازم دانست و در بیشتر موارد رضایت

۱۰۰٪ مالکان قبل از شروع کار جلب می‌شد.<sup>(۵۷)</sup> عموماً قدرت دولت در بعضی موارد ویژه برای انجام عملیات اجباری یکپارچه‌سازی به کار گرفته شده است.<sup>(۵۸)</sup> برای مثال کشور هلند در سال ۱۹۳۸ برای تحمیل طرح‌های یکپارچه‌سازی اراضی، قدرت وزارت کشاورزی را به کار برد، و یونان در سال ۱۹۴۸ یکپارچه‌سازی اجباری را اجرا کرد.<sup>(۵۹)</sup> با توجه به موارد بالا مشاهده می‌شود که هر کشور با توجه به شرایط نهادی، سیاسی و فرهنگی حاکم بر روستاهای خود سیاست‌های مختلفی را برای ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی به کار گرفته است و عموماً حتی در درون یک کشور نیز نمی‌توان سیاستی یکسان را اجرا کرد. از این رو ضروری است که کشورهای در حال توسعه تجارب کشورهای توسعه‌یافته را با اصول و سیاست‌های خود تطبیق داده و راهکارهای مناسب با شرایط خاص خود برای مبارزه با پراکندگی و کوچکی اراضی اعمال کنند. بنابراین باید قبل از هر گونه سیاست‌گذاری برای یکپارچه‌سازی اراضی، به منظور درک تنوع راهکارهای متناسب با واقعیت‌های موجود، با راه‌حل‌های چندبعدی، چندرشته‌ای، و چندبخشی آشنا شد و ضمن تعیین اولویت نوع عملیات، برای ساماندهی و یکپارچه‌سازی به محدودیت‌ها، قابلیت‌ها و گزینه‌های مناسب توجه کرد. همچنین لازم است برای توانمندسازی مخالفان، به توسعه نهادی یا سازماندهی اجتماعی و شکل‌سازی اقدام کرد و با توجه به نیازهای متنوع آنان و از طریق گسترش روابط و همبستگی‌های تعاملی و چندگانه محلی، در ساماندهی و یکپارچه‌سازی توفیق به دست آورد.

#### راهکارهای عمومی یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی

بررسی منابع مختلف نشان می‌دهد که اهداف و شیوه‌های به کارگیری سیاست‌های مناسب برای یکپارچه‌سازی اراضی در بیشتر کشورها متفاوت است. در بعضی کشورها (مثلاً اسپانیا) سیاست‌های ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی هرچند غالباً دارای اهداف اولیّه کشاورزی هستند، اما ضمناً ابزار مهمی برای برنامه‌ریزی توسعه روستایی نیز می‌باشند بنابراین این سیاست‌ها به منظور افزایش بهره‌وری زمین‌های

کشاورزی و برای اجرای برنامه‌های توسعه روستائی به کار می‌روند.<sup>(۶۰)</sup> اما در بعضی کشورها این سیاست‌ها، تحت پوشش برنامه‌ریزی فیزیکی و فضای کاربری اراضی اجرا می‌شوند.<sup>(۶۱)</sup> به طور کلی سیاست‌های متمرکز بالا به پایین و سیاست‌های غیرمتمرکز پایین به بالا به تنهایی نمی‌تواند در همه کشورها مؤثر باشد، از این رو در برنامه‌ریزی فضایی ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی استفاده از هر دو روش لازم است. کشاورزان برای یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی خود با توجه به ابعاد مختلف پراکندگی اراضی، شیوه‌ها و راهکارهای متنوعی به کار برده‌اند. اینک با بررسی الگوها و راهکارهایی که بر اساس تجارب کشورهای اروپای شرقی بعد از فروپاشی شوروی سابق، به صورت خودجوش توسط کشاورزان اجرا شده، ویژگی‌ها، محاسن و کاستی‌های آنها بر اساس دیدگاه محققان و پژوهشگران مختلف بیان می‌شود.

#### **الف- یکپارچه‌سازی برای از بین بردن محدودیت نیروی کار و ابزار تولید**

شاید اکثر پروژه‌های غیررسمی یکپارچه‌سازی اراضی که در مقیاس کوچک در تعداد زیادی از کشورها اجرا شده با هدف آزادسازی محدودیت‌های ابزار تولید و نیروی کار ناشی از اندازه زمین بوده است. تحقیقات لرمِن و دیگران<sup>(۶۲)</sup> در کشور مولداوی، سابیتزو ویلر<sup>(۶۳)</sup>، در رومانی و کوپیوا و دیگران<sup>(۶۴)</sup> در بلغارستان مؤید این مطلب است. این نحوه ساماندهی به صورت گروه‌بندی داوطلبانه افراد یا خانواده‌ها بر اساس توافق فصلی کوتاه‌مدت یا میان‌مدت درباره انطباق فعالیت‌ها در بهره‌برداری از زمین‌هایی که مجاور همدیگر است، انجام می‌گیرد. ممکن است اعضای این گروه‌ها بین ۲ تا ۳۰ نفر متغیر باشد. این شکل از ساماندهی منجر به صرفه‌جویی مقیاس فعالیت‌ها (کاشت، داشت و برداشت) می‌شود، وانعطاف‌پذیری کافی آن به اعضاء اجازه می‌دهد تا در صورت تمایل زمین‌های خود را پس بگیرند. شواهدی از کارایی و برابری منافع گروه‌های بهره‌بردار کوچک در رومانی و مولداوی در این حالت گزارش شده است.<sup>(۶۵)</sup> در رومانی اعضای گروه‌های

خانوادگی کوچک در انجمن‌هایی به اسم جوامع خانوادگی<sup>(۶۶)</sup> شکل می‌یابند و هم زمین و هم نیروی کار را به صورت جمعی تأمین می‌کنند، سپس برای کشت هر نوع محصول و نحوه اختصاص زمین به هر نوع فعالیت تصمیم می‌گیرند. بعد از این مرحله بر اساس توافق عامه، کل زمین تقسیم شده، و سپس با توجه به مقدار زمینی که هر خانواده به کل گروه واگذار کرده و میزان تأمین نیروی کار، محصولات برداشت شده تقسیم می‌شوند.<sup>(۶۷)</sup> در اکثر موارد ایجاد جوامع خانوادگی بین افرادی که قطعات زمین‌هایشان نزدیک به هم است خودجوش است. و تلاش‌های خارجی برای کمک به یکپارچه‌سازی قانونی قطعات پراکنده، از طرف این افراد پذیرفته نمی‌شود زیرا معاوضه رسمی منجر به تغییرات قانونی در مالکیت زمین می‌شود و ضمناً هزینه معاوضه غیررسمی کمتر است. چنین وضعیتی ولی در مقیاس بزرگ‌تر توسط کویوا و دیگران، در بلغارستان نیز مشاهده شد. آنها گزارش دادند که در هر روستا تعیین کاربری سالیانه زمین، روشی رایج برای ساماندهی اراضی در بهره‌برداری از زمین است. نوعاً این نوع ساماندهی کشت محصول در ابتدای هر سال زراعی شروع می‌شود و در پایان برداشت محصول نیز خاتمه می‌یابد. برای تعیین اینکه چه کسی در کدام قسمت زمین خود چه نوع محصولی را کشت کند در ابتدای هر سال از طریق برگزاری جلساتی با شرکت تمام اعضای گروه، تصمیم‌گیری می‌شود.<sup>(۶۸)</sup> در حالی که در رومانی، جوامع خانوادگی، ساماندهی اراضی خود را نخست با رسم نقشه‌ای برای کشت سالانه بعدی شروع می‌کنند و سپس مزارع یکپارچه می‌شود، اما در بلغارستان زمین ابتدا یکپارچه می‌شود و سپس برای بهره‌برداری اعضاء به کرت‌های بزرگ‌تر تقسیم می‌شود. در این روش هر چند ساماندهی برای تسهیل مکانیزاسیون صورت می‌گیرد اما نیروی کار نیز به صورت غیررسمی در قطعات مجاور هم بین کشاورزان معاوضه می‌شود. اگر چه این نوع توافق به علت محدود کردن پراکندگی فعالیت‌ها، سود را در کوتاه‌مدت برای مالکان افزایش می‌دهد اما چون سرمایه‌گذاری بلندمدت را ارتقاء نمی‌بخشد همیشه به عنوان بهترین راه‌حل شناخته نمی‌شود.

### ب- بازار اجاره‌بهای غیررسمی برای رهایی از محدودیت‌های نیروی کار

در رومانی، ابهامات قانونی، فرآیند زمان‌بر ثبت اسناد و مراحل هزینه‌بر و طولانی اداری باعث کساد بازار رسمی اجاره‌داری شده است، و در نتیجه ترتیبات اجاره‌ای غیررسمی به طور گسترده‌ای رایج است. دو نوع متمایز از مؤسسات اجاره‌داری وجود دارند. دیجما<sup>(۶۹)</sup> اصطلاحی است که برای توصیف نظام اجاره‌ای غیررسمی به کار می‌رود. در این نظام، ارزش اجاره با پول محاسبه نمی‌شود بلکه نوع محصول است که میزان اجاره را مشخص می‌کند. مخارج تولید محصول بین اجاره‌دار و مالک تقسیم می‌شود. در این نظام، مالک ساکن در روستا علی‌رغم مالکیت زمین‌های فراوان، برای تأمین معیشت خود با محدودیت شدید نیروی کار روبه‌روست. دیجما راهکاری مناسب برای این نوع مالکان است زیرا می‌تواند نیروی کار مورد نظر آنان را تأمین کند. این نظام مورد اعتماد اکثر ساکنان قدیمی روستا برای تأمین نیازهای معیشتی‌شان است.<sup>(۷۰)</sup> آرندا<sup>(۷۱)</sup> نظام اجاره‌ای دیگری است که مالک بر اساس قراردادی ثابت، زمین را برای مدتی معین به اجاره‌دار واگذار می‌کند. در این حالت اجاره‌دار مدیریت فرآیند تولید را بر عهده دارد و سود و زیان نیز به خودش تعلق می‌گیرد. عموماً این نظام به وسیله مالکان شهرنشین انتخاب می‌شود. کویوا و دیگران<sup>(۷۲)</sup> نظام اجاره‌داری غیررسمی زمین‌های کشاورزی را مهم‌ترین و عمومی‌ترین شیوه برای ساماندهی اراضی در بلغارستان می‌دانند. در این کشور تا سال ۲۰۰۰ کشاورزان اجاره‌دار از قراردادهای غیررسمی برای اجاره یا کرایه زمین برای یک دوره یکساله استفاده می‌کردند اما از این سال به بعد برای تأیید قراردادها تصویب قانون لازم شد. اما به دلیل هزینه بالای معاوضه، وجود مشکلات فراوان در امضای قرارداد با مالکان غایب، سختی انتقال مالکان قدیمی به مکان امضای قراردادها و زمان‌بر بودن، این روش مانعی اساسی برای ساماندهی اراضی ایجاد



خواهد کرد. در مواردی که زمین به مالکانی واگذار شده که به علت کهنوت سن یا اقامت در شهر توانایی بهره‌برداری از زمین را ندارند، بازار اجاره‌داری غیررسمی این امکان را برایشان فراهم می‌کند تا بر پراکندگی اجتماعی ناشی از اصلاحات ارضی پیروز شوند.

### ج- معاوضه غیررسمی و موقتی قطعات برای تعدیل محدودیت‌های پراکندگی فیزیکی زمین

شواهدی در زمینه معاوضه غیررسمی قطعات در بلغارستان وجود دارد. مشکلات فزاینده ناشی از پراکندگی زمین از سال ۱۹۹۱، کشاورزان بلغاری را مجبور کرد؛ علی‌رغم فقدان قوانین و مقررات مرتبط بهره‌برداری از زمین، در جستجوی راه‌هایی برای ساماندهی زمین‌های کشاورزی خود باشند. عموماً جستجوی روش‌های قانونی برای یکپارچه‌سازی اراضی با توجه به عواملی مانند تقسیم زمین‌های زراعی بین اجاره‌کاران و خرید و فروش غیررسمی قطعات با مشکلات فراوانی همراه بود.<sup>(۷۳)</sup> معاوضه غیررسمی قطعات یکی از روش‌های کاهنده مشکلات پراکندگی فیزیکی اراضی است. معاوضه دو طرفه قطعات زمین معمولاً برای یک سال زراعی بین بهره‌برداران ساکن در روستاهای هم‌جوار به صورت توافقات شفاهی یا قراردادهای غیررسمی صورت می‌گیرد. معمولاً در این حالت هیچ پولی برای بهره‌برداری از قطعات معاوضه شده رد و بدل نمی‌شود، مگر اینکه معاوضه‌ای نابرابر بر اثر اندازه یا کیفیت زمین صورت گیرد. ولی معاوضه موقتی غیررسمی قطعات، باعث افزایش سرمایه‌گذاری بلندمدت در زمین نمی‌شود، زیرا حق مالکیت زمین دائمی و انتقال‌ناپذیر است و اطمینانی وجود ندارد که یک فرد بتواند سال آینده مالک همان زمینی شود که در آن سرمایه‌گذاری کرده است. پیمایشی در مورد یکپارچه‌سازی زمین در آلبانی نشان داد که اگرچه ۸۲ درصد کشاورزان منطقه معتقد بودند که سیستم رسمی (قانونی) معاوضه زمین به افزایش تولید کمک خواهد کرد ولی در عمل اکثریت کشاورزان تمایلی به معاوضه قطعات نداشتند. هزینه بالای مالی و

زمانی روش قانونی معاوضه و متفاوت بودن کیفیت زمین، فرآیند معاوضه دائم و بلندمدت را با موانع اساسی مواجه کرده است. بنابراین اکثر کشاورزان از طریق ثبت رسمی اداری برای معاوضه اقدام نکرده بودند. کشاورزان، علاقه‌مند به معاوضه دائم یا الزام قانونی به آن نبودند. از این رو نظام ثبت رسمی زمین علاوه بر هزینه‌بر بودن، کاربردی هم نبود.<sup>(۷۴)</sup> همان‌طور که مشاهده می‌شود بیشتر راهکارهای ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی به صورت خودجوش در بین کشاورزان و با در نظر گرفتن درجه آگاهی، احساس نیاز، میزان مشارکت و تمایل و رغبت آنها پدید آمده است. عموماً در این گونه موارد عاملان اصلی اجرا، کشاورزان ذی‌ربط هستند. در این‌گونه موارد اصولاً مسئله به وسیله خود کشاورزان مطرح شده و سایر اقدامات اعم از سازماندهی، ترغیب دیگران، جلب مشارکت افراد ذی‌ربط در مراحل مختلف کار و روش‌های مناسب یکپارچه‌سازی نیز با اتکای بر نیروهای داخلی روستا انجام می‌گیرد. این نوع یکپارچه‌سازی که ناشی از آگاهی و شناخت اکثریت قریب به اتفاق کشاورزان از آثار سوء پراکندگی و نتایج سودمند یکپارچگی است، هر چند که به یکپارچگی کامل اراضی کشاورزی منجر نشده است و راه‌حل بلندمدتی ارائه نداده است، اما امید و دورنمای کاهش هزینه‌ها، جلوگیری از اتلاف آب، ازدیاد درآمد با بالا رفتن بازده تولید، باعث شده تا کشاورزان این گونه راهکارها را حتی بدون دخالت دولت به شیوه‌های مختلف اجرا کنند.

### بحث و نتیجه‌گیری

هرچند اصلاحات ارضی در کشورهای شرقی اروپا نسبتاً موفق بود اما کوچکی و پراکندگی اراضی به عنوان پیامدی ناخواسته، مانع سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی در تولیدات کشاورزی شد، و بدین ترتیب رشد اقتصادی پایدار و توسعه جوامع روستایی مختل گردید. با توجه به ابعاد مختلف پراکندگی که گاهی باعث محدودیت‌های اداری، قضایی و سیاسی در برنامه‌ریزی‌های فضایی و زمینی برای بهره‌برداری مطلوب از اراضی و مدیریت بهینه زمین است، کشاورزان و برنامه‌ریزان

برای ساماندهی اراضی پراکنده از روش‌ها و راهکارهای مختلف استفاده می‌کنند. در حالی که رهیافت‌های جدید از طریق وضع قانون و کمک‌های خارجی مشخصاً بهبودی مهم در راهبردهای دهه ۱۹۵۰ ایجاد کردند اما به دلیل داشتن بینش محدود نسبت به مفهوم پراکندگی اراضی و پیامدهای آن و یکپارچه‌سازی اراضی، موفقیت چندانی کسب نکردند. در این رهیافت‌ها فقط به مفهوم فیزیکی پراکندگی توجه شده و از دیگر ابعاد پراکندگی (اجتماعی، فعالیت و مالکیت) غفلت شده است. از دیگر عواملی که احتمالاً منجر به شکست راهبردهای جدید شد، می‌توان به فقدان نهادها و زیرساخت‌های لازم برای بهبود خدمات رسانی مکمل به بهره‌برداران از زمین اشاره کرد. فرآیند انتقال از اقتصادی سوسیالیستی به اقتصادی متکی بر مالکیت خصوصی، مستلزم این است که اکثر کشورهای اروپای شرقی نظام‌های پیچیده‌ای برای اداره امور اراضی پیش‌بینی کنند که شامل نقشه‌های فنی و حمایت‌های قانونی و اداری باشد. در حالی که غالب این کشورها محدودیت اساسی و مشکلات عمده‌ای برای اجرای سریع این نظام‌ها دارند. ظرفیت‌های اندک نهادی، فنی و اجرایی برای حمایت از نظام‌های جدید مدیریت زمین و فراوانی زمین‌های مورد ادعای حقوقی، فرآیند رسمی ساماندهی اراضی از طریق بازارهای زمین را در کوتاه مدت محدود می‌کند. مثلاً نتایج پیمایشی در آلبانی در مورد نگرش کشاورزان به یکپارچه‌سازی نشان داد که هرچند آنان برای یکپارچه‌سازی زمین‌هایشان تمایل داشتند اما به علت ناامنی در مالکیت اراضی؛ فقدان نظامی مورد قبول و تثبیت شده برای پرداخت غرامت‌های ناشی از معاوضه زمین، نبود نهادهای حمایتی و زیرساخت‌ها برای تأیید معاوضه‌های انجام شده و هزینه بالای انجام این روند، این تمایل اجرایی نشد.<sup>(۷۵)</sup> هزینه بالای مبادلات رسمی، که اغلب با فرآیند طولانی اداری تشدید می‌شود عمده‌ترین محدودیت در اجرای برنامه‌های ساماندهی است به طوری که اغلب کشاورزان توافقی سریع و موقتی را به طی کردن فرآیند طولانی رسمی و اداری ترجیح می‌دهند. دسترسی کشاورزان به منابع مکمل تولید غیر از زمین (نیروی کار، نهاده‌ها و اعتبار) نقش مهمی در دستیابی به انواع توافقات مالکیت

زمین دارد. در حقیقت وجود شواهد زیاد در آلبانی، رومانی، مولداوی و دیگر کشورها مبین آن است که اکثر کشاورزان کار در گروه‌های کوچک تولیدی، مانند خانواده‌های گسترده، همسایگان و یا دوستان را به علت هزینه‌های پایین آن ترجیح می‌دهند. بررسی ابعاد گوناگون ساماندهی اراضی نشان می‌دهد که شکاف فزاینده‌ای بین راهبردهای موجود برای بازسازی کشاورزی و آنچه کشاورزان در مواجهه با ابعاد گوناگون پراکندگی انجام می‌دهند، وجود دارد. روش‌های گوناگونی که کشاورزان برای ساماندهی اراضی پراکنده به کار می‌گیرند از معاوضه غیررسمی نیروی کار بین خانواده‌های دارای قطعه زمین‌های متصل به همدیگر گرفته تا خرید و مالکیت مشارکتی تجهیزات کشاورزی و خرید اشتراکی نهاده‌ها بیانگر واکنش کاربران اراضی نسبت به ابعاد گوناگون پراکندگی است. نکته مهم آن است که تمرکز بر روش‌های فنی و قانونی برای حل مشکلات فیزیکی و فضایی اراضی، و به‌کارگیری راهبردهای رسمی دولتی و بعضی سازمان‌های بین‌المللی، به علت توجه به محدودیت‌هایی که روستاییان عملاً با آنها مواجه هستند، نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. به علاوه، شواهد نشان می‌دهد که این راهبردها برای بیشتر کاربران اراضی جذابیتی ندارند. ضمناً اگرچه روش‌های مورد استفاده کشاورزان، بهینه‌ترین و کاراترین شیوه‌ها نیست، اما نوآوری‌های غیررسمی را ترویج می‌کند و راهکارهایی هر چند موقتی برای بعضی محدودیت‌های بازدارنده توسعه بخش کشاورزی ارائه می‌دهد. بنابراین ابعاد اجتماعی- انسانی و پیچیدگی فرآیند تولید، گستردگی و تنوع فعالیت‌های کشاورزی نشان می‌دهد که بدون توجه به دیدگاه‌های بهره‌برداران و کاربران اراضی کشاورزی و جلب مشارکت واقعی آنها، دستیابی به موفقیت پروژه‌های یکپارچه‌سازی و ساماندهی اراضی با چالش‌های عمده روبه‌روست. از این رو کسانی که خواهان یکپارچه‌کردن و ساماندهی اراضی‌اند، خواه کشاورزان، خواه کارشناسان، مسئولان و برنامه‌ریزان باید با پژوهش و بررسی دریابند که کدام یک از این عوامل و انگیزه‌ها در هر منطقه نقش مؤثری دارد و سپس به استفاده از این اهرم‌ها در چارچوب یک سیاست‌گذاری مؤثر اقدام کنند.

### پیشنهادها

- ۱- برای تدوین برنامه‌ای جهت ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی پراکنده باید نخست تمام جوانب کار را دقیقاً سنجید و مسئله را از جنبه‌های مختلف فنی - اقتصادی - اجتماعی مطالعه کرد.
- ۲- با توجه به شکست رهیافت‌هایی که نسبت به پراکندگی و کوچکی اراضی کشاورزی، دیدی محدود داشتند و فقط ابعاد فیزیکی آن را مد نظر قرار داده بودند، ضروری است با نگرشی نظام‌مند، تمام جنبه‌های پراکندگی اراضی کشاورزی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه کشاورزی ادغام شود.
- ۳- برای رسیدن به هدف‌های ساماندهی و یکپارچگی اراضی باید به ایجاد تفاهم و جلب اعتماد و نظر رهبران محلی پرداخت، یعنی تمام محاسن انجام طرح را برای آنان تشریح کرد. برای تحقق این هدف باید به تمام معتمدان محلی، اعضای گروه‌های روستایی و تمام بهره‌برداران اراضی کشاورزی، در مورد معایب چند پارچگی و محاسن یکپارچگی اراضی کشاورزی آموزش داد.
- ۴- مطالعه شیوه‌ها و راهکارهای سنتی و خودجوش یکپارچه‌سازی اراضی که در روستاها و در بین بهره‌برداران محلی رایج است و آگاهی از میزان کارایی و نحوه کار آنها از موارد مهم است، تا در صورت امکان نظام‌های جمعی تولیدی، شیوه‌ها و راهکارهای متناسب با هر محل و موقعیت جغرافیایی آن احیاء و به مردم آموزش داده شوند.
- ۵- ایجاد انگیزه در روستاییان و بهره‌برداران برای انجام یکپارچگی اراضی از طریق اعطای تسهیلات اعتباری و مالی دولتی برای عملیات زیربنایی در مزرعه و تجهیز آن.
- ۶- توسعه همیشه در گرو انجام تحقیقات و ترویج نتایج آن در بین جامعه است. تحقق یکپارچگی و ساماندهی مستلزم ترویج مزایای یکپارچگی و شیوه‌های

انجام آن است. رسالت و فلسفه ترویج حکم می‌کند که یکپارچگی اراضی کشاورزی در مقوله برنامه‌های آموزشی- ترویجی گنجانده شود. زیرا امروزه بیش از هر زمان دیگری نیاز به یکپارچه شدن اراضی در روستاها احساس می‌شود.

۷- وضع مقررات خاص به منظور جلوگیری از خردشدن مجدد اراضی و تعیین حد بهینه بهره‌برداری برای مناطق مختلف.

#### یادداشت‌ها

1. Riddell and Rembold, 2000
2. Oldenburg, 1990
3. Zaheer, 1975
4. Skovgaard, 1950; French Government, 1950
5. King and Burton, 1982
6. Oldenburg, 1990
7. Zhou, 1999
8. The Munich Statement, 2002
9. physical fragmentation
10. activity fragmentation
11. social fragmentation
12. Sabates and Wheeler, 2002
13. Chirca and Tesliuc, 1999
14. Kideckel, 1993
15. Pata and Osmani, 1994
16. Leatherdale, 1993
17. Kodderitzsch, 1999; Mathijs, 2001
18. Binns, 1950
19. FAO, 2002
20. Zhou, 1999, p.3

21. Roche, 1956, p.543; Van Rossem, 1956, p.555; Oldenburg, 1990, p.186
22. Vanderpol, 1956, p.552
23. Elder, 1962, p.23
24. Bonner, 1987, p.21
25. Oldenburg, 1990
26. Bonner, 1987, p.22
27. Vanderpol, 1956, p.553
28. Riddell and Rembold, 2000
29. Crecente et al., 2002
30. Alario, 1999
31. Zhou, 1999, p.7
32. Bonner, 1987, p.22; Roche, 1956, p.541
33. European Commission, 1999c
34. Van Huylenbroeck and Martens, 1992; Van Huylenbroeck et al., 1996
35. Isla and Soy, 1998
36. European Commission, 1999
37. Crecente et al., 2002
38. Binns, 1950, p.24; Zaheer, 1975, p.92; Clout, 1984, p.104
39. Osterhjermitsev
40. Zhou, 1999, p.5
41. Skovgaard, 1950, p.45
42. Roche, 1956, p.539; Switzerland Government, 1950, p.83; Zaheer, 1975, p.92; Clout, 1984, p.104; Vanderpol, 1956, p.549
43. Roche, 1956, p.535; Skovgaard, 1950, p.43; Clout, 1984, p.105; French-Government, 1950, p.59.
44. Manovan
45. Uttar Pradesh
46. Elder, 1962, p.27
47. Harrison, 1982, p.41
48. Riddell, 1996

49. OECD, 1998, p.75
50. Figes, 1996
51. OECD, 1998, p.75
52. Vanderpol, 1956
53. Ytteborn, 1956
54. Huang, 1967; Monke, Avillez and Ferro, 1992, p.69; Keeler and Skuras, 1990, p.74
55. Agrawal, 1971
56. Zhou, 1999, p.6
57. Hyodo, 1956, p.559
58. Binns, 1950, p.25
59. Keeler and Skuras, 1990, p.75; Vanderpol, 1956, p.550
60. Crecente et al., 2002
61. Van Den Brink, 1999; Van Den Noort, 1987
62. Lerman et al., 1998
63. Sabates and Wheeler, 2001
64. Kopeva et al., 2002
65. Sabates and Wheeler, 2001, 2002; Lerman et al., 1998
66. family societies
67. Sabates and Wheeler, 2002
68. Kopeva et al., 2002
69. Dijma
70. Sabates and Wheeler, 2002
71. Arenda
72. Kopeva et al., 2002
73. ibid.
74. Sabates and Wheeler, 2002
75. Wheeler and Lushaj, 1999



- Agarwal, S. K. (1971), *Economics of Land Consolidation in India*. New Delhi: S. Chand.
- Alario, M. (1999), *Significado Espacial y Socioeconomico de la Concentracion Parcelaria en Catilla y Leon*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- Binns, Bernard O. (1950), *The Consolidation of Fragmented Agricultural Holdings*. Washington: FAO.
- Bonner, Jeffrey P. (1987), "Land consolidation and economic development" in *India- A Study of Two Haryana Villages*. USA, Maryland: the Riverdale Company, Inc.
- Chirca, C.; Tesliuc, E. (1999), *From Rural Poverty to Rural Development*. Romania, Bucharest: National Commission of Statistics.
- Clout, Hugh. (1984), *A Rural Policy for the EEC?* London and New York: Methuen.
- Crecente, R.; Alvarez, C. (2002), "Una revision de la concentracion parcelaria en Europa". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. No .187, pp. 221–273.
- Crecente, Rafael; Alvarez, Carlos; Fra, Urbano (2002), "Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia". *Land Use Policy*. Vol. 19, pp. 135-147.
- Elder, Joseph 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, pp. 40-140.
- European Commission. (1999), "Evaluating socio-economic programs". Vol. 1; "Evaluation design and management". Vol. 2; "Selection and use of indicators for monitoring and evaluation". Vol. 3; "Principal evaluation techniques and tools". Vol. 4; "Technical solutions for evaluation within a partnership framework". Vol. 6; "Glossary of 300 concepts and technical terms". *MENS Collection*. Luxemburg: European Commission.
- FAO; GTZ (2002), "Proposal for structure and contents of land consolidation guidelines by FAO and GTZ". *International Symposium on Land*

- Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries.*** FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TU Munich, Documentation of the symposium, pp. 83-95.
- Figes, Orlando (1996), ***A People's Tragedy: The Russian Revolution 1891-1924.*** New York: Viking.
- French Government (September 1950). "Consolidation of agricultural holdings in France". in Binns, Bernard O. (ed.), ***The Consolidation of Fragmented Agricultural Holdings.*** Washington: FAO.
- Harrison, Alan (ed.) (1982), "Factors influencing ownership, tenancy, mobility and use of farmland in the member states of the European Community". ***Information on Agriculture.*** No. 86, Commission of the European Community.
- Huang, Chieh (1967), ***Farm Consolidation in Taiwan.*** Taiwan Provincial Government.
- Hyodo, Setsuro (1956), "Aspects of land consolidation in Japan". In Parsons, Kenneth H.; Penn, Raymond J. and Raup, Philip M. (eds.), ***Land Tenure.*** Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Keeler, Murray E. and Skuras, Dimitrios G. (1990), "Land fragmentation and consolidation policies in Greek agriculture". ***Geography.*** Vol/part 75, Issue 326, pp.73-76.
- Kideckel, D. (1993), "The social impact of agrarian reform". in ***Romania: A Strategy for the Transition in Agriculture.*** The World Bank Working Paper Series, Vol. 2 of 5, Washington, D.C. : World Bank.
- King, R; Burton, S. (1982), "Land fragmentation: notes on a fundamental rural spatial problem". ***Progress in Human Geography.*** Vol. 6, No. 4, pp. 475-494.
- Kodderitzsch, S. (1999), ***Reforms in Albanian Agriculture.*** World Bank Technical Paper, No. 431. Washington, D.C. : World Bank.
- Kopeva, D; Noev, N.; Evtimov, V. (2002).; Land fragmentation and options for land consolidation in Bulgaria". Prepared for the FAO, Rome and presented at the

***Munich Conference: Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A Gate Towards Sustainable Rural Development in the New Millennium*** .(February 2002).

- Leatherdale, J. (1993), "Land reform: technical and operational aspects". in ***Romania: A Strategy for the Transition in Agriculture***. The World Bank Working Paper Series, Vol. 2, Washington, D.C. : World Bank.
- Lerman, Z; Csaki, C and Moroz, V. (1998), ***Land Reform and Farm Restructuring in Moldova: Progress and Prospects***. World Bank Discussion Paper No. 398, Washington, D.C.: World Bank.
- Mathijs, E. et al. (2001), "Micro-economic analysis of farm restructuring in central and eastern Europe, Albania". EU PHARE ACE Programme, <http://www.arg.kuleuven.ac.be/ae/clo/ace97.html>.
- Monke, Eric; Avillez, Francisco and Ferro, Manuela (1992), "Consolidation policies and small-farm agriculture in northwest Portugal". ***European Review of Agriculture Economics***. No. 19, pp. 67-83.
- OECD. (1998), ***Review of Agricultural Policies-Russian Federation***. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Oldenburg, Philip. (1990), "Land consolidation as land reform, in India". ***World Development***. Vol. 18, No. 2, pp. 183-195.
- Pata, K; Osmani, M. (1994), "Albanian agriculture: a painful transition from communism to free market challenges". ***Sociologia Ruralis***. Vol. 34, No. 1, pp. 84-101.
- Riddell, Jim (1996), ***Information from a Mission to Slovenia***. Rome : FAO.
- Riddell, Jim; Rembold, F. (2000), ***Social And Economic Impact of Land Fragmentation on Rural Society In Selected EU Accession Countries***. Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations. Land Tenure Service. Sub-Regional Office for Central and Eastern Europe, Hungary.

- Roche, Jean. (1956), "Important aspects of consolidation in France". In parsons, Kennet H.; Penn, Raymond J. and Raup, Philip M. (eds.), *Land Tenure*. Wisconsin : University of Wisconsin Press.
- Sabates and Wheeler, R. (2002), "Consolidation initiatives after land reform: Response onset to multiple dimensions of land fragmentation in eastern European agriculture". *Journal of International Development*. Vol. 14, pp. 1005–1018.
- \_\_\_\_\_. (2001), "Land reform and farm choice in Romania". *Problems of Post-Communism*. Vol. 48, No. 4.
- Skovgaard, K. (1950), "Consolidation of agricultural land in Denmark". in Binns, Bernard. O. (ed.), *The Consolidation of Fragmented Agricultural Holdings*. Washington, D.C.: FAO.
- Switzerland Government. (1950), "Consolidation of land in Switzerland". in Binns, Bernard O. (ed). *The Consolidation of Fragmentated Agricultural Holdings*. Washington, D.C.: FAO.
- The Munich Statement on land consolidation as a tool for rural development in CEE/CIS countries (2002), *International Symposium on Land Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries*. FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TU Munich, Documentation of the symposium, pp. 83-95.
- Van Den Brink, A. (1999), "Sustainable development and land consolidation". In Dixon-Gough, R.W. (Ed.), *Land Reform and Sustainable Development*. Ashgate: Aldershot, pp. 61–68.
- Van Den Noort, P.C. (1987), "Land consolidation in the Netherlands". *Land Use Policy*. Vol . 5, pp. 11–13.
- Vanderpol, Philine R. (1956), "Reallocation of land in the Netherlands". In Parsons, Kennet H.; Penn, Raymond J. and Raup, Philip M. (eds.), *Land Tenure*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

- Van Huylenbroeck, G.; Coelho, J. and Pinto, P.A. (1996), "Evaluation of Land Consolidation Projects (LCPs): A multidisciplinary approach". *Journal of Rural Studies*. Vol.12, No. 3, pp. 297–310.
- Van Huylenbroeck, G.; Martens, L. (1992), "The average value ranking multi-criteria method for project evaluation in regional planning". *European Review of Agricultural Economics*. Vol.19, pp. 237–252.
- Van Rossem, Jan. M. (1956), "Aspects of consolidation work in the Netherlands". in Parsons, Kenneth H.; Penn, Raymond J. and Raup, Philip M. (eds.), *Land Tenure*. Wisconsin : University of Wisconsin Press.
- Wheeler, R; Lushaj, S. (1999), *Albania Land Consolidation Report*. Report prepared for the World Bank. Washington, D.C.: World Bank.
- Ytterborn, G. R. (1956), "Consolidation of holdings in Sweden", in Parsons, Kennet H; Penn, Raymond J. and Raup, Philip M. (eds.), *Land Tenure*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Zaheer, M. (1975), "Measures of land reform: Consolidation of holdings in India". *Behavioural Sciences and Community Development*. Vol. 9, No. 2, pp. 87-121.
- Zhou, Jian-Ming. (1999), *How to Carry Out Land Consolidation: An International Comparison*. EUI Working Paper ECO, No. 99/1.