

ПРАВА И ОДГОВОРНОСТИ ВЛАСНИКА ЗЕМЉИШТА У ОДРЖИВОМ ГАЗДОВАЊУ ШУМАМА

FRANZ SCHMITHÜSEN

Извод: Приближно 50% шума Западне Европе налазе се у приватној својини, мање од 30% површина су друштвене шуме, а око 20% представља друштвено шумско земљиште. У Централној и Источној Европи, реституција права власништва има за резултат знатно повећање површина шума у приватном и друштвеном власништву. У Заједници Независних Држава тек остаје да се види у којој мери ће процеси реституције и приватизације изменити постојећу структуру друштвеног власништва над шумама. На основу уставних права својине, обавеза власника шума је да одлуче у ком степену су у могућности и колико желе да обезбеђују производе и услуге. Они не морају да снесу повећање трошкова без компензације за користи које настају као последица захтева корисничких група и јавности, који су уграђени у ново шумарско законодавство. Шумарска политика и законодавство морају да регулишу финансијске димензије трошкова и добити одрживог управљања ресурсима. Зато су неопходне законске одредбе које доводе у равнотежу права и обавезе приватног и друштвеног газдовања у циљу стварања оптималне комбинације користи из одрживог газдовања шумама.

Кључне речи: земљишно својински односи, власништво шума, закон о шумама, инвестиције у шумарство, вишефункционално газдовање шумама.

RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF LANDOWNERS IN SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

Abstract: Approximately 50% of the forests in Western Europe are privately owned, less than 30% areas are state forests and around 20% are communal forestlands. In Central and Eastern Europe, the restitution of ownership rights leads to a considerable increase of private and communal forest holdings. In the Community of Independent States (CIS Countries), it remains to be seen to what extent restitution and privatisation processes will change the existing public ownership pattern. Based on the constitutional right of ownership it is primarily the responsibility of the landowners to decide to what extent they are able and willing to provide goods and services. They are not obliged to carry incremental costs without compensation for forestry benefits resulting from demands of user groups and the public, which have been incorporated into new forest legislation. Forest policy and legislation have to regulate the financial dimensions of costs and benefits in sustainable resources management. Legal provisions that balance rights and responsibilities in private and public land management are indispensable in order to generate an optimal combination of benefits from sustainable forest management.

Key Words: Land Tenure, Forests Ownership, Forest Law, Forestry Investment, Multiple Use Forest Management.

Проф. др Franz Schmithüsen, Катедра шумарске политике и економике шумарства (www.ppo.ethz.ch), Одсек за науку о животној средини, Федерални Институт за технологију, ЕТН Ценџар, Цирих, Швајцарска.

Рад проф. Schmithüsen се објављује поводом његовог недавног одласка у пензију, као и посете Шумарском факултету Универзитета у Београду и учешћа на међународном IUFRO Симпозијуму "Legal Aspects of European Forest Sustainable Development", на Златибору од 11. до 15. 05. 2005. године.

1. ПРИВАТНО И ДРУШТВЕНО ВЛАСНИШТВО НАД ШУМАМА

Током деведесетих година прошлог века, дошло је до убрзаног процеса усклађивања шумарског законодавства са новим друштвеним и привредним развојем (Cirelli и Schmithüsen 2000). У многим земљама Западне Европе спроведена је ревизија Закона о шумама (Schmithüsen et al. 2000). Такође, дошло је и до већих ревизија Закона и у свим земљама Централне и Источне Европе. Са транзицијом ка отвореном грађанском друштву, демократским институцијама и тржишној привреди, ове земље развијају нови правни оквир за решавање питања у области пољопривреде и шумарства, очувања природе и заштите и унапређења животне средине (Mekouar и Castelein 2002; Le Master et al. 2003).

Током последњих неколико година, фундаменталне промене друштва захтевале су стално прилагођавање и иновирање закона о шумама у већини земаља Европе. Очекивања друштва су веома велика и обухватају и нове области, посебно заштиту и унапређење животне средине и одрживи развој. Нове потребе, као што је коришћење шума као понора угљеника, илуструју динамични аспект значаја шума. Јавност захтева више информација из области економске и друштвене проблематике и већи степен партиципације у формулисању и спровођењу политике. Разлика између приватног предузећа и друштвене администрације све је слабија. Приватни сектор мора да ради на инкорпорацији спољних утицаја у газдовање, а друштвени органи да раде на моделима пословног управљања.

Текуће промене закона о шумама детаљно одређују газдовање шумама приватних и друштвених земљопоседника и имају велики утицај на понашање грађана, кориснике земљишта и управнике газдинстава. Те промене утврђују сложене политичке и правне оквире, који комбинују међусекторске прописе и правне инструменте усвојене на нивоу националне и под-националне администрације. Поред тога, важну улогу имају и правни инструменти које је усвојила међународна заједница на све-европском нивоу и на нивоу Европске уније.

Шуме представљају правно дефинисану и просторно ограничену својину. Шумско земљиште и шумске састојине су средства производње којима, у оквиру ограничења која су одређена законодавством, слободно располажу њихови власници. У складу са уставно зајамченим гаранцијама власништва и принципима тржишне привреде, права коришћења шума и обавезе заштите шума и газдовања шумама, стечена су права, пре свега, управника газдинстава. На националном нивоу, постоје знатне разлике у погледу права власништва и права коришћења шума. У многим земљама, доминантне су приватне шуме, било у својини земљорадника и малих закупца, или у својини шумарских индустријских предузећа и дрвно прерађивачког сектора. У неким земљама значајан фактор представљају друштвене шуме у власништву градских и руралних заједница. У неким, пак, знатан део шума су у власништву централних друштвених или под-националних друштвених ентитета.

Критеријуми за одређивање правног статуса приватног и друштвеног власништва шума обично су утврђени на нивоу земљишног права. Специфичности коришћења и газдовања регулисане су важећим законима о шумама. Оне су, углавном, различите за приватне и друштвене шуме, са јасном тенденцијом за успостављањем мањих ограничења за приватне шумовласнике. Разлика између приватног и друштвеног власништва шума је значајна и зато што циљеви земљопоседника нису увек исти. Приватни шумовласници имају јак интерес за стицањем зараде на производњи дрвне масе и продаји дрвета, као и да користе своју имовину за задовољавање широког опсега личних циљева. Већина друштвених шумовласника газдују својим шумама, такође, због финансијске зараде. Поред тога, они често имају и друге важне циљеве газдовања, као што су заштита друштвене инфраструктуре и обезбеђење могућности за рекреацију грађана.

Садашња подела приватних и друштвених земљишно својинских односа последица је старих и дуготрајних друштвених, политичких и економских процеса. Током 19. века својинска права у Европи утврђена су путем разграничења земљишта, картирања и уписивања у земљишне књиге. Од тог времена, својинска права су се знатно променила као резултат политичких догађаја и као резултат продаје шумског земљишта, пошумљавања маргиналног (на граници рентабилног искоришћавања) пољопривредног земљишта и крчења шума, углавном, на урбаним и пери-урбаним површинама.

Табела 1 приказује данашње земљишно-својинске односе за шуме и остало шумско земљиште у Европи.

У Русији преовлађује друштвено власништво због огромних површина под шумама. Табела, такође, даје преглед расподеле поседа шумског земљишта, у коме се види да је доминантан број индивидуалних приватних поседа.

Подела земљишно својинских односа још више је издиференцирана и динамична ако укупну слику упоредимо са појединим деловима Европе. У земљама Западне Европе, више од 50% шума су у приватном власништву. Мање од 30% површина обухватају државне шуме, а око 20% су друштвене шуме. У већини ових земаља, приватна и друштвена својина шума постоје упоредо, доводећи до разних комбинација приватних шума, друштвених шума и државних шума. У Централној и Источној Европи, у земљама у транзицији ка тржишној привреди, реституција приватног власништва још је у пуном замаху и имаће за резултат знатно повећање површина у приватном и друштвеном власништву. У Заједници Независних Држава, а посебно у Русији, шуме се данас искључиво класификују као друштвено земљиште. Међутим, остаје отворено питање у ком степену ће одлуке о реституцији и приватизацији даље модификовати постојеће стање званичне класификације земљопоседа.

Табела 1: Власништво и број поседа шума и осталог шумског земљишта
(UN-ECE/FAO 2000, страна 70)

Државе	Референтни период	Површина шума и другог шумског земљишта Власништво (000 ha)		Број поседа	
		Друштвено	Приватно	Друштвено	Приватно
Албанија	2001.	1.019	11	36	n/a
Аустрија	1992-1996.	712	3.212	170.548	
Белорусија	1997.	8.936	0	1.971	0
Белгија	2000.	301	393	877	155.110
Босна и Херцеговина	1995.	2.125	584		
Бугарска	1995.	3.903		177	0
Хрватска	1996.	1.651	454	672	
Кипар	1999.	157	229	403	
Чешка Република	1996.	2.212	418	4.566	137.260
Данска	2000.	188	391	360	26.246
Естонија	1996.	1.978	184	180	17.000
Финска	1991-2000.	6.491	16.391		447.104
Француска	1995-1999.	4.228	12.761	15.926	3.495.000
Грузија	1995.	2.988	0		
Немачка	1987.	5.762	4.978	13.040	349.361
Грчка	1992.	5.331	1.182	2.190	1.265
Мађарска	2001.	1.116	757	912	53.636
Исланд	1985.	39	91		
Ирска	2001.	397	268	152	21.386
Италија	1995.	3.687	7.155	2.241	815.586
Летонија	1997.	1.678	1.317	575	117.645
Лихтенштајн	1995.	6.9	0.5	15	584
Литванија	2001.	1.513	606	53	164.000
Луксембург	1997.	41	47	295	13.785
Малта	1996.	0.35	0	21	0
Молдавија, Република	1997.	355	0		
Холандија	1995.	173	166	2.558	28.870
Норвешка	1989	2.936	9.064	1.302	171.079
Пољска	1997-2001.	7.518	1.524	461	843.802
Португалија	1995.	258	3.091	1.140	409.524
Румунија	1997.	6.320	360		
Руска Федерација	1998.	881.974	0	> 2000	0
Словачка Република	2001.	1.047	959	578	40.035
Словенија	2001.	350	844	251	300.000
Шпанија	1985-1995.	5.608	20.376	8.718	661.992
Шведска	1998-2001.	6.175	24.385	13.557	260.386
Швајцарска	1996.	878	326	3.503	257.700
Турска	1999.	20.745	18	1.623	152
Украјина	1996.	9.494	0	10.515	0
Уједињено Краљевство	1995-1999.	1.030	1.741	546	106.000
Укупно		1.001.321	114.284	91.414	8.894.508

2. ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ШУМОВЛАСНИКА

Принцип одрживог развоја постао је политичко мерило за оцену до које мере нови и ревидирани закони о шумама доприносе економском и друштвеном благостању и безбедној животној средини за садашњу и будуће генерације. Основна порука одрживог развоја је да су привредни раст, друштвена интеграција и брига за животном средином погодном за живот људи на равноправној основи. Они утичу једни на друге, не могу се заменјивати и неопходни су за напредак друштва и општи развој човечанства.

Као последица свега наведеног, циљеви нових закона о шумама данас су све више издиференцирани и свеобухватни. Они обухватају велики опсег приватних и друштвених производа и вредности и придају једнаку важност и производњи и очувању. Циљеви закона о шумама су свеобухватнији и подразумевају вишефункционалну улогу шума као економског ресурса и важног дела животне средине. Све већа пажња поклања се стратегијама алтернативног газдовања у различитим екосистемима, потреби очувања биодиверзитета и развојном потенцијалу шумарства у руралним и урбаним областима.

Модерна шумарска политика и закони успостављају оквир који се бави свим категоријама власништва као и релевантним корисничким групама. Они дефинишу права и обавезе земљопоседника у области газдовања, права и обавезе непосредних корисника, као и компетенције друштвених ентитета да поставе опште услове у циљу коришћења и повећања потенцијала шумских ресурса. Они све више подржавају и обезбеђују формалну основу за заједничко управљање.

Генерално, укупни циљ нове шумарске политике и законодавства је заштита шума као базе обновљивих ресурса, имајући у виду њихову пуну економску, друштвену и еколошку вредност (Слика 1).

- Одредбе о заштити односе се на заштиту животне средине и очување биодиверзитета, очување природе и предела, као и очување културних и духовних вредности везаних за дрвеће и шуме.
- Одредбе о начину коришћења земљишта дефинишу разграничење шумског земљишта, контролу крчења шума, заштиту шумских газдинстава и оснивање нових шумских ресурса путем пошумљавања.
- Одредбе о коришћењу шума и управљању регулишу коришћење шумских ресурса на одржив начин признајући права шумовласника да управљају својом имовином у складу са својим сопственим циљевима, као и њихове обавезе да уважавају утврђене интересе трећих лица и јавности.

Све значајнији политички оквир управљања природним ресурсима поставља питање до ког степена су шумовласници у стању и колико морају да се суоче са све већим захтевима друштва и све захтевнијим друштвеним прописима.

Зато је значајно да се размотре права својине и могућности власника да одговоре на захтеве друштва у области газдовања шумама. Проблеми који се морају разматрати су, на пример, власнички статус шума, права и обавезе шумовласника, обезбеђивање производа и услуга за друштво, као и нове стратегије газдовања шумама.



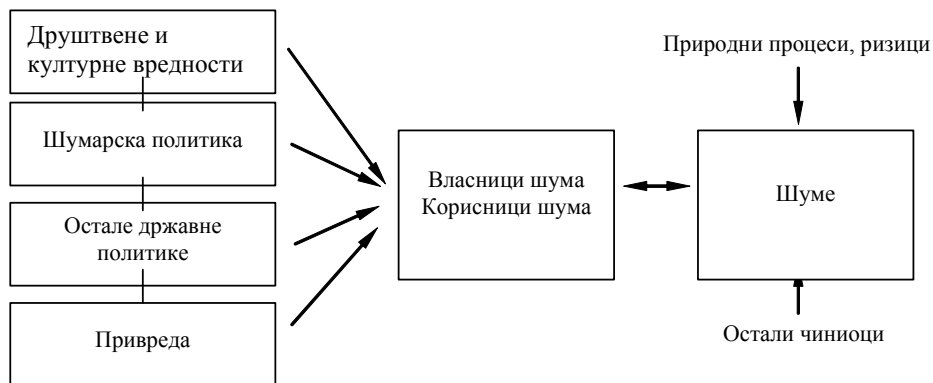
Слика 1. Закон о шумама ређулише заштитију, начин коришћења земљишта и коришћење шума

У том смислу, значајни су следећи принципи:

- приватни и друштвени земљопоседници су кључни актери у коришћењу природних ресурса;
- власници имају уставно зајамчена права и примарно су одговорни за доношење одлука у области газдовања;
- у оквиру ограничења која поставља законодавство, они могу да користе шумско земљиште и шумске састојине као средства производње у циљу стварања економске користи и финансијског прихода;
- власници приватних и друштвених шума сами одлучују које производе и услуге желе да испоручују на постојеће тржиште, или да их ставе на располагање заједници као целини.

Важан задатак регулативе је да утврди и заштити права шумовласника и њихове интересе да имају материјалну и финансијску корист од коришћења и управљања својим поседима. Законодавац мора да има у виду да се одржива производња дрвета мења под утицајем сигнала са тржишта и процене економске рентабилности. Одређивање права и обавеза шумовласника захтева непогрешиво познавање примењивих циљева производње за

тржишта која већ постоје, или могу да се развију. Исто се односи и на рентабилност производа испоручених на тржиште. Основно начело у изради делотворне друштвене регулативе о одрживом газдовању шумама је да се прихвате ставови и приоритети шумовласника (Слика 2).



Извор: Schmithüsen, Bisang и Zimmermann, 2001.

Слика 2. Оквир који одређује активности шумовласника и корисника

Модерна шумарска политика и закони помажу стварању добре комбинације приватних и друштвених користи. Они у себи концентришу велики опсег производње и услуга у области шумарства и мора се признати да нови закони и прописи често показују тенденцију да се за шумовласника додају додатне обавезе. Неки од њих доводе до додатних трошкова, до ограничења у производњи, или до смањења тржишног прихода. Баш зато је и потребан нови прилаз у регулисању права и обавеза шумовласника. Израда ефикасног закона о шумама, у ствари, значи наћи праву равнотежу између приватних и друштвених интереса у пракси газдовања шумама. То значи поштовање принципа да обезбеђење друштвених производа и услуга мора да буде финансирано из друштвених финансијских извора. Ово је од посебног значаја зато што се ситуација шумовласника веома брзо мења пошто се јављају додатни захтеви спољашњих корисничких група и јавности и пошто се они постепено уграђују у нове законе о шумама. Постоје границе таквих развоја догађаја које се морају одредити у складу са уставним правима власништва. Посебно, приватни земљопоседници нису у стању да без компензације снесу све већу цену екстерних користи од шумарства.

Према томе, нове и исправљене и допуњене политике и закони треба да дају предност системима колаборативног газдовања шумама, као стратегијама начина коришћења земљишта које су у стању да функционишу у различитим друштвеним интересима и локалним условима. То значи, пре свега:

- процесе одлучивања који на равноправној основи укључују шумовласнике, главне кориснике и еколошке групе;

- нову равнотежу између приватних и друштвених интереса и разраду практичних активности за земљопоседнике суочене са захтевима друштва;
- прелаз са државних и хијерархијских регулаторних система на дијалог, управљање друштвеним процесима и обавезе заједничког управљања;
- реалне финансијске споразуме који укључују тржишне приходе, друштвено финансирање и доприносе група приватних корисника и интересних група за обезбеђивање вишенаменских производа шумарства.

Друга стратегија газдовања је шумарство блиско природи које је у складу са принципом одрживог развоја и доприноси одржању биодиверзитета, разноврсности екосистема и разноликости предела. Она даје предност флексибилним и дугим циклусима производње, нуди привлачне површине за активности рекреације и одмора и пружа опције будућим корисницима и развоју догађаја. Ослањајући се на природне станишне услове, шумарство блиско природи, доследније од осталих пракси газдовања, комбинује економске потребе са вишеструким захтевима друштва и животне средине.

Један аспект који заслужује посебну пажњу је избегавање или елиминација непотребних прописа који оптерећују шумовласника. Такви прописи ометају одрживи развој шума, тако што повећавају трошкове и стварају нежељене иницијативе. Ограничења су резултат бирократских поступака који увећавају трошкове пословања и управљања, а да не стварају одговарајућу друштвену добит. Потребно је да закон јасно утврди који орган има право да доноси одређене одлуке. Ако то није случај, кључна државна заинтересована страна (стејкхолдер), чије је деловање одлучујуће за успех одређене стратегије, може сматрати да је овлашћена да оспори акцију. Тамо где је власт уситњена на различите под-органа, који не функционишу добро заједно, државна акција поново постаје недовољно добра. Неусклађена серија закона и прописа може одобрити више контрола истог посла, које имају за резултат понављању и, на крају, узнемиравајућу контролу.

3. ЗАКЉУЧЦИ

Свеобухватне промене политичког оквира газдовања шумама захтевају критичку оцену метода и инструмента имплементације. Проблеми који се морају разматрати су обавезе заједничког управљања, избор делотворних инструмената и мера, сагласност интересних група, као и улога друштвених организација у области шумарства.

Преусмеравање са државне контроле на добровољне иницијативе истиче нове облике *обавеза заједничког управљања* који укључују шумовласнике, приватни сектор, НВО и друштвене органе.

- Политике и закони постављају оквир који утврђује обавезе и стандарде извршења послова заинтересованих страна.
- Процедурални аранжмани стимулишу унапређење облика кооперативног доношења одлука и уговорних споразума са трећим лицима.
- Институционализују се смернице за постизање најбоље праксе газдовања, процедуре за посредовање и размену информација.

- Друштвени органи су све више укључени у спровођење свеобухватних програма газдовања земљишним простором.
- Активности вођења преговора на уговорној основи замењују директну државну интервенцију. То захтева прецизније разумевање и познавање циљева, производа и утицаја друштвене политике и законодавства.
- Са све већом пажњом посвећеном колаборативној политици, инструменти обавештавања и уверавања добијају све већи значај.
- Праћење и оцена конкретних резултата у комбинацији са слободним приступом информацијама обезбеђују веће укључивање грађана и заинтересованих страна у процесу друштвеног одлучивања.

Избор *одговарајућих инструмената и мера* данас се налази у процесу промене. Све већи нагласак ставља се на иницијативе, убеђивање и партиципаторске поступке, уместо на регулативу.

- Стављање ознака (категоризација), на пример, има за циљ да утиче на понашање купаца дрвне грађе, тако што екстерни трошкови производа постају транспарентнији.
- Све чешћи су добровољни уговори између земљопоседника и друштвеног сектора за одређивање зона заштићене природе, уз обезбеђивање компензације за губитак прихода од алтернативног коришћења.
- Све више се примењују инструменти убеђивања, пошто се политичке мере делотворније примењују ако корисници и заинтересоване стране разумеју њихове разлоге и ако се са њима слажу.

Потребно је да нови актери и велики обим заинтересованих страна (стејкхолдера) буду укључени у доношење одлука о газдовању шумама. Институционални договори о *испознавању сагласности стејкхолдера* постају све значајнији пошто шумарска пракса мора да покаже да је у складу са друштвеним потребама и вредностима. У току је значајно убрзање ревизије закона о шумама, као резултат захтева стејкхолдера и грађана за већим учешћем и уставним променама улоге државе. Нови инструменти управљања процесима у шумарској регулативи односе се, на пример, на:

- заједничка овлашћења националних, регионалних и локалних власти у области шумарства;
- интеграцију функција животне средине у прописе о газдовању шумама;
- партиципацију и заједничке обавезе у планирању газдовања;
- ефикасније облике сарадње, решавања конфликта и друштвене арбитраже;
- заједничке и интегративне приступе спровођењу закона;
- већа транспарентност у доношењу одлука и реално обавештавање јавности.

Све шири оквир политика и закона захтева висок степен *управљања процесима од стране друштвених организација у области шумарства* и заједничког одлучивања од старне земљопоседника, корисника земљишта и еколошких група.

- То значи да је неопходно преусмеравање на законодавство које утврђује оквир за дефинисање постављених услова и стандарда извршења послова заинтересованих страна.

- Потребно је да се регулише развој облика кооперативног доношења одлука и уговорних споразума са трећим лицима.
- Са становишта управне власти, јак акценат је стављен на спровођење програма шумарства оријентисано на производњу - output, а не на улагање - input.
- Такође, даје се подршка активностима преговарања на уговорној основи, док се директна државна интервенција смањује.

Промена са хијерархијске структуре шумарске службе на друштвену организацију означава преусмерење са индивидуалног одлучивања и пројеката на свеобухватне програме газдовања земљишним простором и очување ресурса. Поред тога, то значи да закон о шумама стимулише коришћење услуга које нуди приватни сектор. У исто време, потребно је да закон прецизно дефинише обавезе и услуге које обезбеђују друштвени ентитети. Промена улоге друштвених услуга заснива се на расподели финансијских извора у односу на специфичне намене. Све више се примењује глобално буџетирање и уговори о обављању услуга који су предмет значајних критеријума финансијске контроле. Неопходно је и мерење продуктивности (output/input), ефикасности (постизање циљева) и економског учинка (стварни трошкови/стандардни трошкови на основу најбоље праксе).

ЛИТЕРАТУРА

- Cirelli, M.-T.; Schmithüsen, F. 2000. Trends in forestry legislation: Western Europe. FAO Legislative Study No 10, Rome. Online http://faolex.fao.org/faolex_eng/index.html
- Mekour, A.; Castelein, A. 2002 „Forestry legislation in Central and Eastern Europe: A comparative outlook“. In: Experiences with new forest and environmental laws in European countries with economies in transition. Forest Science Contributions of the Chair Forest Policy and Forest Economics, Volume 26: 1-26; Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.
- Le Master, D.C.; Herbst, P.; Schmithüsen, F., Eds., (2003): Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Forest Science Contributions Volume 29, Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.
- Schmithüsen, F. 2000. The expanding framework of law and public policies governing Sustainable uses and management in European Forests. In: IUFRO World Series, Volume 10: 1-27, IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Herbst, P.; Le Master, D.C. (eds.). 2000. Forging a new framework for sustainable forestry: recent developments in European forest law. IUFRO World Series Volume 10; IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Bisang, K.; Zimmermann, W. 2001: Cross-sector linkages in forestry: review of available information and considerations on further research. Working Document, Forestry Department. FAO, Rome.
- UN-ECE/FAO 2000. Forest resources of Europe, CIS, North America, Japan and New Zealand: Main Report. United Nations, New York and Geneva.

RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF LANDOWNERS IN SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

Franz Schmithüsen

S u m m a r y

The process of adapting forest legislation to new social and economic developments has gained momentum since the 1990s (Cirelli and Schmithüsen 2000). Forestry laws have been revised in many countries in Western European (Schmithüsen et al. 2000). Major Law revisions have also occurred in all Central and Eastern European countries. With transition to an open civil society, democratic institutions and a market economy, these countries have developed a new legal framework for addressing agriculture and forestry, nature conservation and environmental protection (Mekouar and Castelein 2002; Le Master et al. 2003).

The continuous adaptation and innovation in the forest laws of most European countries, which we have experienced during the last years, are induced by fundamental changes in society. Society's expectations are high and extend to new issues, in particular to environment protection and sustainable development. New demands, such as the use of forests as carbon sinks, illustrate that the social meaning of forests is a dynamic one. The public wants more information on economic and social issues and more participation in policy formulation and implementation. The distinction between private enterprise and public administration is increasingly permeable. The private sector has to deal with the incorporation of external effects in management and public authorities are working with models from business administration.

The ongoing changes in forest law determine profoundly forest management of private and public landowners and influence profoundly the behaviour of citizens, land users and land managers. They establish complex policy and legal frameworks, which combine cross-sector regulations and legal instruments that are adopted by national and sub-national governments. In addition, legal instruments adopted by the international community, at the Pan-European level and by the European Union play an important role. The principle of sustainable development has become the political benchmark for judging to what extent new and revised forest laws contribute to economic and social welfare and to a safe environment worthwhile for present and future generations. The essential content of sustainable development is that economic growth, social integration and caring for a liveable environment are on an equal footing. They influence each other, cannot be substituted for and are requirements for social progress and common advancement of mankind.

As a consequence the goals of new forest laws are today more diversified and comprehensive. They refer to a wide range of private and public goods and values and acknowledge the equal importance of production and conservation. Forest law objectives are more and more incremental and refer to the multiple role of forests as an economic resource and an important part of environment. Increasingly they address alternative management strategies for a variety of ecosystems, the need to maintain biodiversity and the development potential of forestry in rural and urban areas.

Modern forest policies and laws establish a framework addressing all categories of ownership as well as the relevant user groups. They define management rights and responsibilities of the landowners, rights and obligations of immediate beneficiaries as well as competences of public entities to set general conditions in order to utilize and increase the forest resources potential. Increasingly they promote and provide a formal basis for joint management arrangements.

Modern forest policies and laws are instrumental in generating a combination of private and public benefits. They address a large range of forestry outputs and services. And one has to acknowledge

that new laws and regulations have frequently a tendency to place additional responsibilities on forest owners. Some of them may lead to additional costs, to restrictions in production, or to a reduction of market income.

The change from hierarchically structured forest services to public service organizations means a shift from individual decisions and projects to comprehensive land management and resources conservation programmes. In addition, it means that the forest law encourages the use of services offered by the private sector. At the same time, the law needs to define precise duties and services to be delivered by public entities.

Prof. Dr. Franz Schmithüsen, Chair of Forest Policy and Forest Economics (www.ppo.ethz.ch), Institute Human Environment Systems, Department of Environmental Sciences, Swiss Federal Institute of Technology, ETH Zentrum, Zürich, Switzerland.