

SCÉNÁŘE PRO POSOUZENÍ PSEUDO-UDRŽITELNÉHO ROZVOJE REGIONŮ

Josef Říha

Článek volně navazuje na příspěvek autora v U&ÚR č. 1/2000 [7], ve kterém byl připomenut koncept udržitelného rozvoje ve vztahu ke strategickému posuzování regionálních rozvojových plánů. Pokračující dynamický vývoj v řízené péči o životní prostředí dává nahlédnout do hlubin poznání, které nelze opomíjet. Na jedné straně to je postupná precizace pomocných pracovních nástrojů ve prospěch udržitelného rozvoje, především indikátorů udržitelného rozvoje, vývoj zákonných norem a navazující metodologie v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, včetně narůstajícího počtu domácích strategických rozvojových koncepcí. Na straně druhé to je fatální kolaps teoretického konceptu udržitelného rozvoje v mezinárodním měřítku. Jako náhradu za selhání vědeckého konceptu je požadováno přijetí politických a normativních opatření. Naopak pro sociálně ekonomický a územně technický rozvoj se aktuálně žádá důsledně aplikovat princip předběžné opatrnosti. Fenomén zvyšujícího se rizika diktuje potřebu rozšířit tři dosud uznávané opěrné pilíře udržitelného rozvoje (environmentálního, ekonomického, sociálního) o čtvrtý pilíř bezpečnosti, tedy nadále deklarovat model „3+1“.

Úvod

Všestranně diskutovaný problém udržitelného rozvoje se pro kategorii rozvoje regionů a rozvojových koncepcí soustřeďuje na aplikaci strategického posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). K tomu účelu mj. slouží legislativa EU [4], u nás dožívající torzo zákona č. 244/1992 Sb., a metodické příručky [3]. Proces je v domácích podmínkách postupně precizován formou zpětné vazby a prostřednictvím aktivní účasti veřejnosti [10]. V ČR byla v roce 2001 prezentována „Metodika posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí“, viz Centrum pro komunitní práci [2]. Byla připravena na základě usnesení vlády č. 682 ze dne 12. 7. 2000 ve prospěch Strategie regionálního rozvoje ČR. Metodika doporučuje postup posuzování vlivů na životní prostředí pro regionální rozvojové koncepce (včetně programových dokumentů pro operace strukturálních fondů EU v ČR) a pro územně plánovací dokumentace připravované dle zák. č. 50/1976 Sb. v platném znění a dle § 35 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Za hlavní rysy efektivní SEA procedury se předpokládá včasnost, integraci do zpracovávání regionální rozvojové koncepce a připomínky od veřejnosti. Tyto klíčové postuláty rozsáhle, a v důsledku toho málo přehledně, rozepisuje do postupných kroků řešení. Věcně navazuje na dříve vypracované manuály, především na rukověť [3] z roku 1998, za kterou konceptuálně zaostává. Principiálně opomíjí přijímanou uzanci členských zemí EU, že

komplexní důsledek rozvojového záměru musí být buďto pozitivní nebo neutrální. Aby se zajistil pozitivní nebo neutrální impakt, musí všechny zúčastněné příslušné orgány pochopit interakce mezi rozvojem a životním prostředím a mít informaci, která jim umožní vyrovnat požadavek a dostupnost zdrojů (obnovitelných a neobnovitelných). Dokument [3] explicitně dokládá, že „při určování priorit mezi jednotlivými činnostmi je požadována maximalizace ekonomického potenciálu regionu“, což domácí metodika [2] opomíjí. Je zřejmé, že tento požadavek mohou zabezpečit především zkušení urbanisté – specialisté pro územní plánování, jako vedoucí interdisciplinárních týmů.

Nejistota a rizika

Sílící fenomén přírodních pohrom (pravděpodobný důsledek klimatické změny) a světový terorismus vstupuje jako neopominutelný faktor do konceptu udržitelného rozvoje. Vytváří se tak nebezpečně velký prostor pro nejistoty a potenciální rizika. Nezbytná inovace diktuje potřebu rozšířit tezi tří základních opěrných pilířů o jeden další, tj. pilíř bezpečnosti či přijímaného rizika, tedy model UR „3+1“. V zahraniční praxi jde především o bezpečnost „kritické infrastruktury“. Domácí praxe a legislativa tento pojem dosud nezná. Počáteční představa o jejím obsahu zahrnuje systém dodávky energií, především elektřiny, systém

dodávky vody, kanalizační systém, přepravní síť, komunikační a informační systémy, bankovní a finanční sektor, nouzové služby (policie, hasičská záchranná služba, zdravotnictví), základní služby (zásobování potravinami, likvidace odpadu, sociální služby, pohřební služby), průmysl a zemědělství, státní správu a samosprávu.

Za klíčovou složku se považuje zajištění dodávek elektřiny. Preventivně se sleduje hodnocení zranitelnosti systému rovné ztrátě funkčnosti se zřetelem na potenciálně možnou pohromu:

- Technologické (tzv. vnitřní) havárie kritických prvků, vazeb a toků v systému. Je nutno zvážit vady materiálu, stárnutí, nedostatečnou údržbu apod.
- Chyby nebo selhání řídicího systému.
- Lidské chyby.
- Přírodní pohromy nebo technologické (tzv. vnější) havárie jiného systému.
- Teroristický útok, kriminální čin nebo vedení války.

Doporučuje se klasifikovat zranitelnost pomocí multikriteriálního hodnocení, které dovoluje zvážit vliv nesouměřitelných a nekvantifikovatelných (kvalitativních, verbálních) kritérií. Je vhodné použít více expertů a soubor kontrolních otázek (checklist), které byly generovány pro zajištění bezpečnosti technologických celků; podrobněji viz [6]. V souvislosti s uvedeným fenoménem vzniká nová disciplína „krizové řízení“. Paradigma zvládnutí rizika se stalo nedílnou součástí některých zpracovaných SEA dokumentů

v ČR. K tomu účelu byla použita netradiční kritéria typu „míra stupně decentralizace“, „míra stupně regulovatelnosti“, „vliv na odolnost území proti krizovým situacím (přerušeni dodávek energie z celostátních přenosových soustav, vytvoření zdrojů)“, „vliv na zvýšení energetické „soběstačnosti“ území“, apod.

Scénáře pro posuzování udržitelného rozvoje regionů

Typologie čtyř diferencovaných scénářů udržitelného rozvoje [8; 9] nabízí reálnou aplikaci v oblasti strategického posuzování vlivů rozvojových záměrů na životní prostředí v rámci velkých územních celků – regionů. V duchu této možnosti D. Bubák [1] v roce 2003 aplikoval soubor standardních diferencovaných scénářů jako základ pro doporučený soubor variant v oblasti územně plánovací dokumentace VÚC. Pro povinný základní soubor doporučuje uvážit šest variant, tj. nulovou, velmi silně udržitelného rozvoje, silně udržitelného rozvoje, slabě udržitelného rozvoje, velmi slabě udržitelného rozvoje, maximálního ekonomického rozvoje.

Podrobný popis jednotlivých scénářů ve smyslu jejich zdůvodnění (název-cíl-charakteristika) je přehledně uveden v **tabulce 1**. Šest uvedených variant pokrývá celou škálu potenciálně možného rozvoje regionů na území ČR a jsou reálné. Není uvažován scénář postupného ekonomického zaostávání, devastace krajiny, degradace přírodních, sociálních i ekonomických hodnot zároveň. Přestože se jedná o reálný scénář, nepředpokládá se, že by pro něho byl zpracován územní plán, který by bylo možné a zejména účelné posuzovat v kontextu s ostatními variantami. Lze však předpokládat, že některé rysy takového vývoje bude zahrnovat nulová varianta A, tj. vývoj bez přijetí územního plánu.

Navržená metodika předpokládá variantní řešení v zásadě na dvou úrovních rozhodování.

V první úrovni jde o zpracování variant na úrovni koncepcí. Podle dosavadní praxe a zkušeností jsou aktuální koncepce:

- dopravní (silnice, železnice, letecká a vodní doprava, cyklostezky),
- sídelní (bydlení, občanská vybavenost, rekreace),

- energetická (zásobování elektřinou, plynem a dálkovým teplem),
- vodohospodářská (ochrana povodí, úpravy toků, vodní nádrže, zásobování vodou, nakládání s odpadními vodami),
- průmyslová (průmysl, těžba surovin, nakládání s odpady),
- zemědělská a lesnická,
- ochrany přírody (ÚSES, chráněná území),
- samostatné varianty jednotlivých zvláště významných projektů (např. elektrárny, vodní nádrže).

Druhá úroveň představuje tvorbu variant celého územního plánu. Návrh předpokládá tvorbu variant jako souborů oborových koncepcí z první úrovně. Jednotlivé koncepce však na sebe musí organicky navazovat, což si může vyžádat dílčí úpravy variant.

Nezbytným předpokladem úspěšného posouzení podle metodiky SEA je předložení návrhu VÚC ve variantách. Jen tak je možno nalézt řešení optimální. Maximalizaci celospolečenského užítku je třeba zajistit provedením multikriteriálního hodnocení jednotlivých variant.

V souvislosti s posuzováním variant se připomíná nepostradatelná *modelová a počítačová podpora*. V domácí praxi se stala běžnou aplikace axiomatické teorie kardinálního užítku [5] a autorizovaná metoda *totálního ukazatele kvality prostředí* TUKP, viz [8].

Závěr

Současná úroveň poznání vyžaduje suplovat teoretický koncept udržitelného rozvoje dostupnými politickými a normativními opatřeními. Uplatnění principu předběžné opatrnosti je ve shodě s velmi slabě udržitelným rozvojem. Pro posuzování rozvojových plánů VÚC je třeba generovat specifické indikátory udržitelného rozvoje, které umožní posoudit homeostázi na regionální úrovni. Paradigma současného posuzování rozvoje regionů a rozvojových koncepcí směřuje k pseudo-udržitelnému rozvoji s různou mírou užítku ve smyslu teorie užítku. Optimální výsledek vyžaduje uplatnit vícevariantní řešení, tj. množinu různých scénářů a aplikovat formalizovanou multikriteriální analýzu. Tato zásada tvoří součást objektivního posouzení vlivu jakéhokoliv rozvojového strategického záměru na životní prostředí.

Souhrn

Scénáře pro posouzení pseudo-udržitelného rozvoje regionů

Současná úroveň poznání vyžaduje suplovat teoretický koncept udržitelného rozvoje dostupnými politickými a normativními opatřeními. Uplatnění principu předběžné opatrnosti je ve shodě s velmi slabě udržitelným rozvojem. Pro posuzování rozvojových plánů velkých územních celků je třeba generovat specifické indikátory udržitelného rozvoje, které umožní posoudit homeostázi na regionální úrovni. Paradigma současného posuzování rozvoje regionů a rozvojových koncepcí směřuje k pseudo-udržitelnému rozvoji s různou mírou užítku. Optimální výsledek vyžaduje uplatnit vícevariantní řešení, tj. množinu různých scénářů a aplikovat formalizovanou multikriteriální analýzu.

prof. Ing. Josef Říha, DrSc.
emeritní profesor ČVUT v Praze

[Práce byla uskutečněna za finanční pomoci Grantové agentury Akademie věd ČR – reg. č. grantu A7986301 „Teoretický základ komplexních ekonomických a environmentálních problémů pro udržitelný rozvoj“.]

Literatura:

- [1] Bubák, D. (2003): *Aplikace indikátorů udržitelnosti v procesu hodnocení vlivu územních plánů velkých územních celků na životní prostředí. Doktorská disertační práce, Fakulta stavební ČVUT v Praze.*
- [2] *Centrum pro komunitní práci (2001): Metodika posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí. České Budějovice (www.cpkp.cz).*
- [3] EC (1998): *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, European Commission, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, Brussels/ERM London, August 1998.*
- [4] EC (2001): *Directive 2001/42/EC of 27 June 2001 of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (http://europa.eu.int).*

- [5] Fishburn, P. C. (1970): *Utility Theory for Decision-Making*. J. Wiley & Son, New York.
- [6] Procházková, D., Říha, J. a kol. (2004): *Krizové řízení*. Ministerstvo vnitra, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Praha.
- [7] Říha, J. (2000): *Územní plánování a požadavky EU na posuzování regionálních rozvojových plánů a programů strukturálních fondů z hlediska životního prostředí*. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1, s. 6-16.
- [8] Říha, J. (2001): *Posuzování vlivů na životní prostředí. Metody pro předběžnou analýzu EIA*. Vydavatelství ČVUT, Praha, 477 stran.
- [9] Říha, J. (2004): *SEA a udržitelný rozvoj – mýty a skutečnosti*. In: *EIA – IPPC – SEA – posuzování vlivů na životní prostředí*, roč. IX, č. 2, Příloha s. I – XXIV.
- [10] Svobodová, J. (2003): *Zkušenosti nevládních organizací se SEA posuzováním*. In: *EIA-posuzování vlivů na životní prostředí*, roč. VIII, č. 3, s. 9–10.

Tabulka 1

Katalog metodických scénářů pro strategické posuzování vlivů rozvojových záměrů na životní prostředí v rámci velkých územních celků (regionů) a požadavek udržitelného rozvoje; upraveno podle D. Bubáka (2003).	
A	<p>Název: Nulová</p> <p>Cíl: Zachování stávajícího trendu.</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ varianta bez vypracování územního plánu, ▪ rozvoj zájmového území na základě prolongace současného stavu, ▪ zachování současných trendů vývoje negativních i pozitivních.
B	<p>Název: Varianta velmi silně udržitelného rozvoje</p> <p>Cíl: Absolutní preference ochrany přírodního prostředí. Stacionární stav ekonomiky.</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ útlum průmyslu, ▪ uzavření veškerých těžebních prostorů, ▪ minimalizace užívání neobnovitelných zdrojů v energetice, ▪ žádné nové zábory půdy, ▪ bez kvantitativního rozvoje dopravní infrastruktury, ▪ žádné nové zdroje znečištění ovzduší, ▪ požadavek výstavby kanalizace a ČOV ve všech obcích, ▪ rozšíření počtu i plochy všech typů chráněných území a systému ÚSES, ▪ decentralizované a extenzivní zemědělství s důrazem na údržbu krajiny, ▪ návrat lesů s původní dřevinnou skladbou, ▪ obnova mokřadů drobných vodotečí a nádrží, ▪ nedotknutelnost mimolesní zeleně a drobných krajinných prvků, ▪ přísná ochrana kulturního dědictví, ▪ rekreační aktivity pouze rozptýlené.
C	<p>Název: Varianta silně udržitelného rozvoje</p> <p>Cíl: Preference ochrany přírodního prostředí. Značně omezený ekonomický rozvoj.</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ šetrné využívání neobnovitelných zdrojů, ▪ využívání obnovitelných zdrojů v rámci regenerační kapacity, ▪ přísný výběr lokalit pro nové ekonomické aktivity, princip změny místa, ▪ podmínka využití nejlepších dostupných technologií pro tyto aktivity, ▪ preference pro rekonstrukce starých průmyslových objektů před zábořem nové půdy, ▪ posílení významu železnice, u silniční dopravy pouze kvalitativní změny, podpora cyklostezek,

C	<ul style="list-style-type: none"> ▪ obnova venkova, šetrné formy zemědělství, ochrana kulturní krajiny ▪ plynofikace obcí, výstavba ČOV, ▪ omezení pro hromadné rekreační aktivity, ▪ rozšiřování chráněných území všech typů, ▪ rozvoj systému ÚSES, ▪ přísná ochrana vodních a mokřadních ekosystémů a mimolesní zeleně, ▪ ekonomická i mimoekonomická kompenzace reziduálních impaktů.
D	<p>Název: Varianta slabě udržitelného rozvoje</p> <p>Cíl: Důraz na ochranu kritického přírodního kapitálu. Ekonomický rozvoj s dílčími omezeními. Znehodnocení životního prostředí může být nahrazeno umělým kapitálem (kromě kritického přírodního kapitálu).</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rozvoj systému maloplošných a velkoplošných chráněných území, ▪ plošné omezení systému ÚSES, ▪ ochrana přírody soustředěna pouze na chráněná území, ▪ na ostatním území preferován rozvoj ekonomických aktivit, ▪ přípustné rozsáhlé zábory půdy pro dopravní infrastrukturu a průmyslové zóny, ▪ podpora výstavby nové energetické infrastruktury, ▪ nová vodní díla, regulace toků, hydromeliorace, ▪ intenzivní zemědělská velkovýroba, ▪ koncentrace funkce bydlení i rekreace, ▪ úbytek přírodních zdrojů a přírodního prostředí nahrazen pomocí ekonomických, případně technických kompenzací.
E	<p>Název: Varianta velmi slabě udržitelného rozvoje</p> <p>Cíl: Preference ekonomického rozvoje. Kompenzace škod na přírodním prostředí.</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rozvoj ekonomických aktivit podobný jako v předchozím případě, ▪ chráněná území omezena co do rozlohy i stupně ochrany, ▪ rozvoj ekonomických aktivit i v těchto územích (těžba přírodních zdrojů, zemědělská výroba apod.), ▪ umístování rekreačních a sportovních aktivit do přírodně nejceněnějších oblastí, ▪ ekonomická kompenzace ekologické újmy pro jednotlivce i společnost, ▪ technické kompenzace (přesuny cenných ekosystémů, umělé vytváření přírodního prostředí, rekultivace).
F	<p>Název: Varianta maximálního ekonomického rozvoje</p> <p>Cíl: Ekonomický rozvoj na úkor přírodního prostředí bez omezení a bez kompenzací.</p> <p>Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ maximalizace ekonomického zisku, ▪ neomezené využívání všech přírodních zdrojů, ▪ umístování nové infrastruktury a ekonomických aktivit bez ohledu na přírodní podmínky a environmentální impakty, ▪ kvalitativní omezení v zájmu ekonomických cílů přípustná i pro funkci bydlení a rekreace, ▪ pro rozvoj technické, energetické a vodohospodářské infrastruktury preferovány ekonomické cíle na úkor sociálních, hygienických a environmentálních, ▪ preference nových šetrných a úsporných technologií pouze na základě výsledků CBA analýzy, ▪ ekonomická hodnota přírodního prostředí a přírodních zdrojů vnímána jako nulová, proto nejsou uvažovány žádné kompenzace vyvolaných impaktů.