

HODNOCENÍ ÚZEMNÍCH DOPADŮ (TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT)

Prof. RNDr. Milan Víturka, CSc.: Regionální ekonomie a
politika II.

Podstata a hlavní cíle metody

Hlavní cílem aplikace metody TIA/Territorial impact assessment je ex-ante hodnocení územních dopadů rozvojových intervencí (lze ji však aplikovat i na ex-post hodnocení). Její vznik odrážel zvyšující se potřebu územní percepce ekonomických, sociálních, environmentálních a institucionálních dopadů projektů. Na úrovni EU jde obvykle o hodnocení dopadů unijních politik (např. Společná energetická politika), na úrovni členských zemí pak o územní dopady projektů celostátního významu (např. výstavba vysokorychlostní železnice) a na regionální příp. lokální úrovni o územní dopady projektů menšího územního rozsahu (např. výstavba průmyslové zóny či urbanistické rozvojové projekty).

Z obecného pohledu potřeba aplikace TIA vyplývá z omezenosti zdrojů, která je logicky propojena s výběrem co nejúčelnějších resp. nejefektivnějších intervencí/projektů. Tento výběr by měl reflektovat nejen jejich finanční ale i nefinanční efekty, které hrají především v případě veřejných projektů často rozhodující roli (v tomto směru jde v podstatě o posouzení zda produkce negativních externalit nebude převážena produkcí externalit pozitivních). V tomto kontextu je možné konstatovat, že TIA klade důraz na využití integrujícího holistického přístup považujícího celek za něco více než prostý souhrn jeho částí (se zvláštním zřetelem na reflexi zpětných vazeb). Z dlouhodobého pohledu je logickým důsledkem omezenosti zdrojů nerovnoměrný rozvoj jak na národní, tak i regionální a lokální úrovni. V souladu s touto zřejmou skutečností je aplikace metody TIA úzce spojena s Politikou hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU (považované za hlavní investiční politiku), jejímž cílem je stimulace konkurenceschopného a udržitelného rozvoje území. Aplikace diskutované metody tak podporuje implementaci principu solidarity, jehož odpovídající ideou je ekonomická konvergence územních celků.

Zavádění TIA v Evropské unii

Procedura TIA byla (po předchozích diskusích) oficiálně zavedena Evropskou komisí v roce 2002. Zásadní roli v rozvoji teoreticko-metodologického zabezpečení TIA, která má shodné rysy s úspěšně aplikovanou metodou EIA, pak sehrál program ESPON (European Spatial Observation Network). Primárním cílem bylo vytvořit co nejjednodušší metodologii použitelnou na unijní, národní i regionální úrovni s co nejnižšími nároky na zdroje dat. Sekundárním cílem pak bylo zajistit aby užitá metodika měla robustní charakter zajišťující potřebnou flexibilitu při současném respektování systémů politiky a plánování uplatňovaných v jednotlivých zemích. Teno přístup vytváří vhodné předpoklady pro percepci různorodých efektů plánovaných intervencí a tudíž i včasné řešení potenciálních konfliktů s dotčenými adresáty intervence včetně relevantních institucí veřejné správy a samosprávy. Pro hodnocení dopadů se obvykle využívá tzv. matice dopadů obsahující nejčastější typy dopadů, které mohou v území nastat. Díky jednotnému metodologickému základu TIA lze výsledky její aplikace vzájemně porovnat a získávat tak rozsáhlé zkušenosti s její aplikací.

Pokud jde o konkrétní využití TIA v rámci jednotlivých členských zemích EU patří mezi státy s nejvíce rozvinutými aplikacemi TIA především Německo a Rakousko (zde je tato metoda i legislativně ukotvena). Pokud pak jde o jednotlivé politiky EU lze je na základě intenzity jejich vazeb na aplikaci TIA rozdělit do následujících skupin:

- ❖ nejsilnější vazby – kohezní politika, zemědělská politika a politika rozvoje venkova, environmentální politika, dopravní politika,
- ❖ středně silné vazby – energetická politika, politika vnitřního trhu a hospodářské soutěže,
- ❖ slabé vazby - politika výzkumu a vývoje, hospodářská a měnové politiky, vývozní politika, průmyslová politika.

Pro konkrétní aplikaci TIA v zemích EU je charakteristická metodická procedura sestávající ze čtyř základních kroků:

1. screening – posouzení zda je v daném případě metodu TIA účelné aplikovat,
2. scoping – určení rozsahu intervence/projektu determinující hierarchickou úroveň aplikace TIA (uvedené dva kroky musí respektovat příslušné národní regulační rámce),
3. analyzing – analýza potenciálních možností aplikace kvantitativních a kvalitativních přístupů,
4. assessing – vlastní posouzení intervencí/projektů vztahující se k dotčenému území na základě multikriteriální analýzy (s případným zohledněním názorů hlavních stakeholderů).

TIA klade důraz na využití jednoduchých metod v zájmu co nejsnazší aplikace veřejnými správními institucemi (nejčastěji jde o regionální a lokální instituce zodpovědné za územní plánování působící v interakci s centrálními institucemi). Tento přístup koresponduje s perspektivním charakterem hodnocení, pro které logicky nejsou k dispozici relevantní data – alternativní využití predikcí je pak spojeno s řadou nejistot, které nemůže odstranit ani využití sofistikovaných matematicko-statistických modelů. Významným problémem jsou rovněž obtíže s dosahováním potřebného konsensu mezi příslušnými aktéry, které výrazně narůstají s rostoucí složitostí a časovým horizontem intervencí resp. projektů. Na druhé straně je potřebné zmínit relativně snadnou replikovatelnost metody vytvářející potřebný prostor pro její flexibilní aplikaci s využitím bottom-up přístupu a rovněž pro účelné zohlednění institucionální a plánovací tradice jednotlivých členských zemí EU. Za největší praktický problém spojený se zaváděním resp. prováděním TIA na národní úrovni je považována neochota centrálních institucí (odvíjející se od malých zkušenosti v dané oblasti) a na regionální a lokální úrovni pak všeobecná skepse ohledně možností ovlivňovat rozhodnutí přijímaná centrálními institucemi,.

Zavádění TIA v České republice

V roce 2015 nechalo MMR zpracovat metodiku TIA (Hodnocení územních dopadů) zaměřenou na posuzování projektových záměrů v českém institucionálním rámci (Nosek, Urbanismus a územní rozvoj, 2017). Předpokládá se, že na základě tohoto hodnocení budou moci veřejné subjekty (především města, obce, kraje, ministerstva a jejich organizace) snáze rozhodovat zdali danou intervenci realizovat či nikoliv. V tomto kontextu pak nejde pouze o deklarované cíle TIA, ale především o různorodé potenciální územní aplikace této metody umožňující rozhodovat který hodnocený projekt má větší efekt/přínos pro rozvoj území v případě naplnění stanoveného cíle. V tomto směru tedy vytváří předpoklady pro kvalifikovaný výběr projektů/záměrů či jejich variant, které představují nejefektivnější řešení nejen z hlediska nákladů a přínosů v oblasti kterou chce investor/realizátor řešit, ale i z hlediska nákladů a přínosů v územích dotčených danou intervencí (která mohou být v jednotlivých případech odlišná od místa předpokládané realizace. Podle vypracovaných metodik (např. Berman Group, 2016) hodnocení obsahuje komentář, jakým způsobem bylo posouzení provedeno, a jakým způsobem byly jednotlivé dopady posouzeny a rozčleněny do vybraných kategorií (projekty se zásadním, středním a malým dopadem).

Závěrem je možné konstatovat, že zavádění metody TIA v České republice bude mít významný vliv nejen na zvýšení celkové efektivity intervencí, ale i na kvalitu podnikatelského a sociálního prostředí resp. kvalita života a rovněž na kvalitu institucionálního prostředí, která s předchozími komponentami často velmi úzce souvisí. Zároveň jde o významný nástroj podporující decentralizaci rozhodování ve veřejné správě a tím i jeho žádoucí přiblížení občanům.

Systemové vazby TIA

Systemové vazby TIA, kromě její metodologické návaznosti na metodu EIA, se logicky vztahují k územnímu rozvoji a v tomto kontextu zohledňují relevantní plánovací procesy a realizaci příslušných záměrů včetně funkcí a aktivit územní správy a samosprávy. Při její aplikaci jde přednostně o regionální úroveň a příčinné souvislosti spojené s realizací dané intervence resp. projektu. K tomu je nezbytné podotknout, že TIA nenahrazuje nástroje jako je studie proveditelnosti a neřeší tedy problém zda je projekt vhodné realizovat z hlediska jeho finanční či ekonomické návratnosti. Pochopitelně také nenahrazuje ani zavedené správní postupy, jako je územní plánování či EIA.

Popsané přístupy k aplikaci TIA jsou modifikovány, kombinovány a doplněny novými postupy do uceleného, široce využitelného metodického postupu pro hodnocení územních dopadů na projektové úrovni, případně za určitých podmínek i na úrovni programové. Vytvořená metodika je založena na komplexním geografickém pohledu na území, zohledňuje hierarchický charakter území a sídelní struktury i typologickou odlišnost jednotlivých území. V průběhu zpracování počítá s propojením jednotlivých složek a prvků v území, přičemž využívá geografických pravidelností uspořádání území a současně bere v úvahu jedinečnou povahu každé intervence. Na druhé straně nehodnotí zdali projekt je či není možné realizovat podle stávajících platných norem (soulad s územně plánovací dokumentací, legislativa v oblasti ochrany životního prostředí apod.) a nenahrazuje tedy jiné již zavedené procesy posuzování a povolování projektů jako je SEA či EIA, ani posuzování projektu v kontextu ÚPD. Za zcela zásadní otázku pak je považováno posouzení dopadů na hlavní cílové skupiny stakeholderů. Zde je přitom důležité nejenom to o jakou skupinu se jedná, ale i zda bude mít projekt stejný vliv na všechny cílové skupiny, nebo zda bude na některé skupiny působit odlišně.