

KRYSTIAN HEFFNER
KAZIMIERZ SZCZYGIELSKI

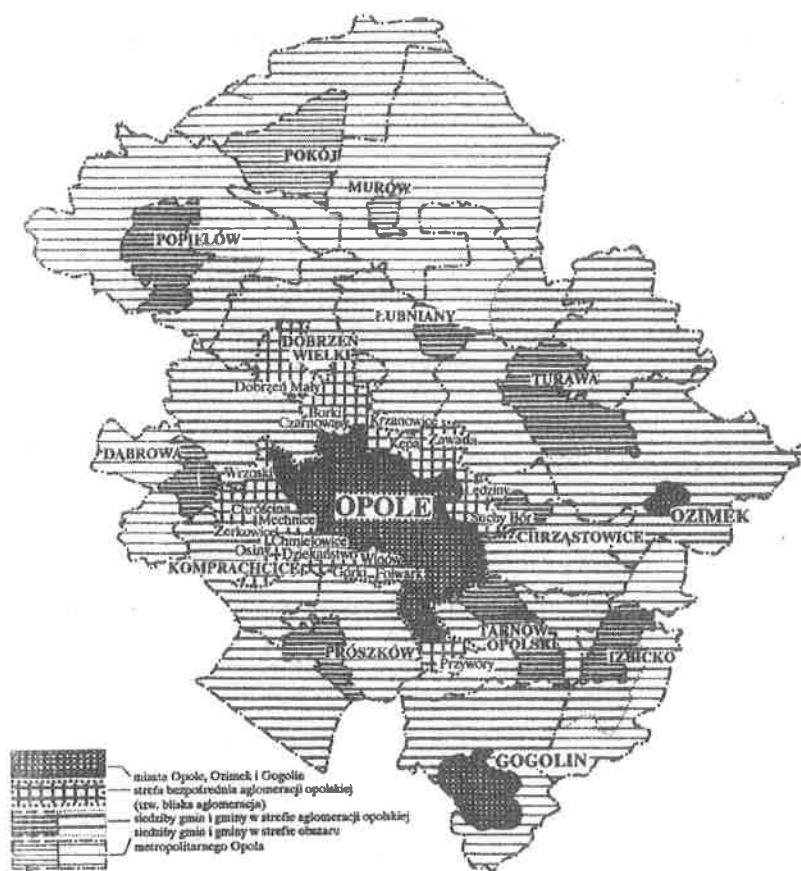
UWAGI O MOŻLIWOŚCIACH ROZWOJU OPOŁA W PERSPEKTYWIE DO 2010 R.

Zmiana ustroju politycznego, a w konsekwencji gospodarczego staje się faktem. Pochodną tego procesu są, bądź powinny być, przemiany w wielu sferach, w tym w zakresie zasad i sposobu planowania przestrzennego. Istotne stają się zasady konstruowania planów, jak i funkcji samych planów w cało-

kształcie polityki władz samorządowych. Paradoksalnie, lecz prawdziwie brzmi przy tym teza, iż dopiero obecnie, przy załóżkach gospodarki rynkowej, planowanie nabiera wysokiej, odpowiedniej do potrzeb, rangi. Jednocześnie obecny stan niedookreślenia ogólnej formuły gospodarowania, jak i niedoprecyzowania wielu istotnych zasad prawnych wymaga szczególnej rozwagi w podejmowaniu decyzji zarówno w długookresowym, jak i bieżącym wymiarze. Elementem takiej polityki jest sformułowane przez Urząd Miasta Opola zalecenie opracowania studium dotyczącego zarówno oceny logiki założeń dotychczasowego planu, jak i przedstawienie wstępnych przesłanek rozwojowych Opola. Ustalenia zawarte w studium były wielokrotnie przedstawiane przed różnymi gremiami, a prezentowanie wybranych tutaj też traktujemy jako kolejny etap ich publicznej weryfikacji.

Punktem wyjścia do rozważań i analiz nad możliwościami rozwoju Opola do 2010 roku jest postulat poszukiwania optimum ludnościowego dla miasta. W tym sensie rozwój Opola uzależniony jest bezpośrednio od kierunków rozwoju całego regionu.

Pomimo ciągłego względnie niedoboru ludnościowego ośrodek opolski stał się regionalnym centrum zacierającym linię rozgraniczenia wpływów aglomeracji wrocławskiej i górnośląskiej i tworzą-



Rys. 1. Strefa aglomeracji opolskiej

cym jednocześnie własną szeroką strefę przejściową ciążącą do niego tak pod względem gospodarczym, jak i społeczno-kulturalnym.

Opolski przemysł, uciążliwy dla otoczenia już przed wojną, jawił się w roli antropogenicznej i ekonomicznej bariery dla rozwoju przestrzennego oraz ludnościowego miasta. Po drugiej wojnie światowej stare cementownie wraz z „powiatową” skalą i sposobem odbudowy strefy centralnej Opola nie stały się nośnikami rozwoju ośrodka regionalnego. Efektem tzw. polityki równomiernego rozwoju regionu był relatywnie wolny wzrost ludnościowy ośrodka centralnego.

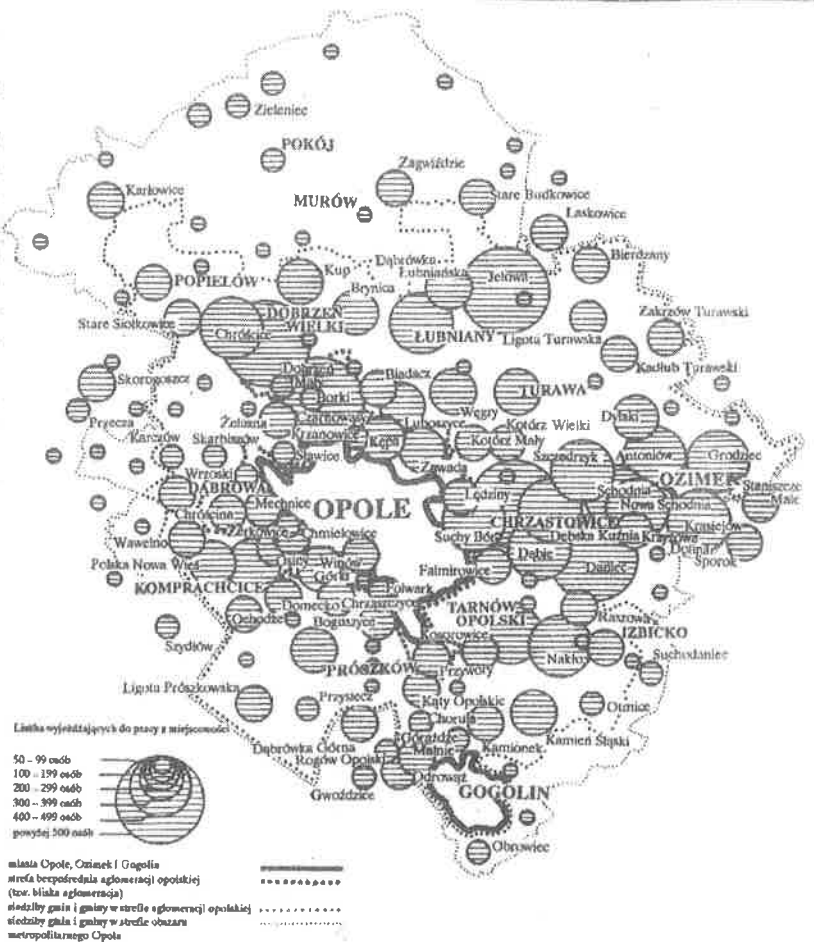
Jeśli ekstrapolujemy dotychczasowe trendy rozwoju ludnościowego miasta w przyszłość, to bez ryzyka wypełnienia większego błędu możemy przyjąć, że w roku 2000 Opole osiągnie 140 tys. mieszkańców, a w 2010 r. 150 tys. mieszkańców. Zbliżone wielkości uzyskano na podstawie aktualnych prognoz demograficznych dla woj. opolskiego.

Na poziomie około 130 tys. mieszkańców Opole przechodzi proces deglomeracji strefy śródmiejskiej, gdy tymczasem analogiczne procesy zachodzą w miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców. Rozgęszczenie to zachodzi przede wszystkim w strefie tzw. bliskiej aglomeracji (21 wsi z 20 tys. mieszkańców). Tak rozumiana bliska aglomeracja Opola liczy łącznie z miastem już obecnie [1990] 150 tys. mieszkańców.

Strefa bliskiej aglomeracji cechuje się statym, powolnym wzrostem ludnościowym i jest pod każdym względem ściśle powiązana z miastem. Stąd też musi ono być przystosowane do jej obsługi.

Ośrodek opolski, wprawdzie nie w granicach administracyjnych, ale w układzie okręgu metropolitarne-go, jest miastem skupiającym prawie ćwierć miliona ludzi. Szeroko rozumiana strefa śródmiejska Opola jest zagospodarowana ekstensywnie i posiada jeszcze ogromne potencjalne możliwości rozwoju.

Ze względu na istniejący tradycyjny rynek pracy zakładano dotychczas przekształcenie Opola w ośrodek przemysłowy, co oznaczałoby kontynuowanie prób wprowadzania „ekstensywnego” przemysłu (i budownictwa) o wysokim zapotrzebowaniu na siłę roboczą.



Rys. 2. Dojazdy do pracy do Opola w strefie aglomeracji opolskiej

Stworzenie preferencji lokalizacyjnych dla nośników funkcji egzogenicznych (głównie produkcyjnych) o nowoczesnych, wysokich cechach jakościowych powinno, przy zaistnieniu takiej lokalizacji, wywołać proces przemieszczenia siły roboczej w kierunku nowych zakładów, modernizację (lub upadek) starych, co oznacza restrukturyzację przemysłu bez dużych zaburzeń na rynku pracy i dochodowym. Konieczność głębokich przekształceń i przewartościowań w istniejącym przemyśle Opola potwierdzona została przez najwyższy przyrost bezrobotnych w grupie pracowników ze specjalnościami technicznymi. Procesy te świadczą o recesji obecnego przemysłu w Opolu.

Powszechna jest tendencja co najwyżej utrzymania bądź wręcz spadku poziomu zatrudnienia w przemyśle i budownictwie w Opolu wraz ze strefą podmiejską. Bariery: strukturalna, popytowa, techniczna i technologiczna powodują, że należy krytycznie ocenić możliwości rozwoju obecnego przemysłu Opola.

Przesunięcia w strukturze zatrudnienia z sektora II (przemysł) do sektora III (usługi, nauka), przy założeniu stabilności polityki państwa są trwałe i zgodne z trendami światowymi.

W bieżących i długofalowych interesach miasta leży przesunięcie i rozładowanie wyżu bezrobocia poprzez wprężenie młodzieży w proces kształcenia, wprowadzenie preferencji kredytowych zatrudnieniowych dla mieszkańców Opola, zaprojektowanie frontu robót publicznych, udzielanie pomocy w tworzeniu spółek produkcyjno-usługowych i handlowych przewidujących zatrudnianie bezrobotnych.

Atrakcyjny rynek mieszkaniowy, przy programowo dużym nacisku migracyjnym, może być jednym z istotniejszych elementów rozwoju miasta, przynoszącym jednocześnie znaczną liczbę miejsc pracy (byłoby to zahamowanie trendu w ostatnich latach).

Należy zakładać, że przy ewentualnej zmianie modelu zasiedlania miasta na taki, którego głównym elementem będzie budownictwo jednorodzinne (intensywne lub ekstensywne), narastać będzie znacznie komunikacji indywidualnej, co oczywiście stworzy silny dodatkowy nacisk na istniejący układ komunikacyjny.

Duże zróżnicowanie wykształcenia kadr kwalifikowanych stawia władze miasta w sytuacji względnego komfortu i daje pewną możliwość manewru w wyborze ewentualnych inwestorów. W Opolu możliwa jest względnie elastyczna, wielotorowa polityka rozwoju miasta oparta na preferowaniu przemysłu i usług o zaawansowanej technologii, na promocji przedsięwzięć o charakterze finansowo-usługowym oraz z dziedziny kształcenia kadr i nauki, kultury i sztuki, a także na rozwoju usług medycznych, reha-

bilitacyjnych i rekreacyjnych (brak barier związanych z zapleczem kadrowym).

Dotychczas sugerowano, że program budownictwa mieszkaniowego zawarty w planach przestrzennego zagospodarowania zrealizowano z nadwyżką. Tymczasem zupełnie nie rozwiązano w mieście tzw. problemu mieszkaniowego, a liczba około 17 tys. rodzin oczekujących na mieszkanie utrzymuje się na stałym poziomie.

Głównym celem planów miasta było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności i osób niezbędnych dla funkcjonowania ośrodka oraz stopniowe rozgęszczenie mieszkań. Uporczywie lansowano w planach koncepcje ekspansji zewnętrznej miasta.

Plany ogólne zakładały hierarchizację ośrodków usługowych w mieście, której — pomimo wybudowania wielu różnych obiektów — nie osiągnięto. W rezultacie Opole nie dysponuje ani ukształtowanym, ani sprawnie działającym usługowym ośrodkiem centralnym na miarę ćwierćmilionowej aglomeracji miejskiej. Podobnie jest z centrami dzielnicowymi i osiedlowymi. Narastające dysproporcje w planowanym i osiąganym zakresie działania miejskich ośrodków usługowych destabilizują rozwój przestrzenny miasta, który jest pochodną układów już wytworzonych i przesadzonych.

Ustaloną w poprzednich planach struktura formalna dzielnic funkcjonalnych jest wysoce wadliwa oraz niezgodna z genezą i historycznym rozwojem zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Obligatoryjność elementów zagospodarowania zarówno w Śródmieściu, jak i poza nim jest wysoce dyskusyjna i wymaga gruntownej rewizji.

Podział miasta na jednostki bilansowe dla celów planu jest niejasny i niefortunny (zob. tab. 1).

Tabela 1

Struktura funkcjonalna miasta Opola
według aktualnego planu przestrzennego zagospodarowania

Dzielnica	Funkcje wiodące	Funkcje uzupełniające
Śródmieście	centrum dyspozycyjno-usługowe- regionalne, aglomeracji, miasta, dzielnicy	mieszkaniowa, komunikacyjna
Wschód w tym:	mieszkaniowo-produkcyjna	
Zakrzów	przemysłowo-składowa	mieszkaniowa
Dzielnica mieszkaniowa Wschód	mieszkaniowo-usługowa	przemysłowa
Dzielnica przemysłowo-składowa Wschód	przemysłowa	mieszkaniowa
Południe	mieszkaniowa	przemysłowa, rekreacyjna, komunikacyjna
Południowo-zachodnia	mieszkaniowa	rolniczo-produkcyjna
Zachód w tym:	mieszkaniowo-produkcyjna	—
Dzielnica przemysłowo-składowa Zachód	przemysłowa	—
Dzielnica mieszkaniowa Zachód	mieszkaniowa	—

Źródło: Opracowanie własne na podst. Planu Przestrzennego Zagospodarowania Miasta Opola, Opole 1987.

Nie znaleziono uzasadnienia dla rozwoju miasta poprzez przygotowanie, uzbrojenie i rozpoczęcie realizacji jednej, całkowicie nowej i dużej dzielnicy mieszkaniowej. Konsekwencją niewłaściwego podziału na jednostki bilansowe są poważne i posiadające długofalowe skutki przestrzenne, gospodarcze i społeczne rozbieżności programowe między ustaleniami planu a rzeczywistymi potrzebami struktur społeczno-gospodarczych miasta (tab. 2).

co za tym idzie również z konieczności zlokalizowane poza dotychczasowym zainwestowaniem miejskim.

Istnieją duże rezerwy terenów przeznaczonych pod rozwój funkcji produkcyjnej w granicach miasta (328 ha: w tym 155 ha to tereny przewidziane do zainwestowania, 173 ha to rezerwa — część terenów rezerwowych [Zachód i Zakrzów] posiada zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze). Uzyskana wolna przestrzeń wystarczy w zupełności

Tabela 2

*Struktura funkcjonalna miasta Opola
w układzie stref przestrzennego zagospodarowania*

Dzielnica (Strefa)	Funkcje wiodące	Funkcje uzupełniające
Strefa centralna	centrum administracyjno-usługowe regionalne, aglomeracji, miejskie, dzielnicowe	mieszkaniowa
Strefa śródmiejska	usługowo-mieszkaniowa	—
Strefa mieszkaniowa w tym:	mieszkaniowo-usługowa	rekreacyjna, przemysłowa
Gosławice (ZWM)-Malinka-Kolonia Gosławicka	mieszkaniowo-usługowa	rekreacyjna
Nowa Wieś Królewska-Grudzice	mieszkaniowo-usługowa	rekreacyjna
Groszowice-Grotowice	mieszkaniowo-przemysłowa	usługowa
Zaodrze	mieszkaniowo-usługowa	rekreacyjna
Strefa przemysłowa w tym:	przemysłowo-składowa	usługowa, mieszkaniowa
Wschód (Kol. Gosławicka-Grudzice)	przemysłowo-składowa	mieszkaniowa
Północ (Zakrzów-Wróblin)	przemysłowo-składowa	mieszkaniowa
Zachód (Bierkowice)	składowo-przemysłowa	rekreacyjna, usługowa
Strefa rezydencjonalna (Grudzice, Czarnowąsy, Malina, Kępa-Luboszyce, Bierkowice, Winów, Chmielowice, Zawada, Suchy Bór)	mieszkaniowa	rekreacyjna

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura przestrzenna przyjęta w planie zakłada rozwój miasta z ogromnym zapasem, zwłaszcza w dziedzinie obsługi komunikacyjnej. Proponowana radykalna przebudowa centrum oraz wyznaczenie niezbędnych, związanych z nią rezerw terenowych czyni ustalenia planu zupełnie nierealnymi. Wolniejszy od przewidywanego rozwój miasta nie przedłuża żywotności tego opracowania, wręcz przeciwnie. Błędne były bowiem przesłanki do konstrukcji programu rozwoju ludnościowego miasta. Konieczne są przeszacowania założeń programowych planu, a więc i rezerw terenowych umożliwiających realizację tak przyjętego programu. Znacznie późniejsze osiągnięcie zakładanych w obecnym planie progów zaludnienia stawia pod znakiem zapytania przyjęte w nim dyspozycje terenowe pod zabudowę mieszkaniową (jest on siłą rzeczy bardzo rozrzutny, kapitałochłonny, stawia na większe jednostki, o większej liczbie mieszkań, bardziej terenochłonne, a

do dalszego rozwoju funkcji miasta w okresie perspektywnym co najmniej do wielkości 160 tys. mieszkańców, a nawet znacznie większej. Zawierają się w niej pokaźne rezerwy dla funkcji mieszkaniowej i komunikacji.

Dużo nie wykorzystane, jak dotąd, możliwości programu budownictwa wielorodzinnego nie wymuszają wyznaczania nowych terenów mieszkaniowych. Są to jednak rezerwy terenowe o bardzo poważnych niedogodnościach, pociągają bowiem za sobą ogromne inwestycje infrastrukturalne.

Problem powolnej realizacji budownictwa mieszkaniowego leży nie w braku terenów, lecz w braku środków inwestycyjnych oraz tzw. mocy przerobowych. Obecnie miasto dysponuje terenami pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne o powierzchni około 400 ha. Pozorny jest więc brak miejsca, natomiast problemem jest finansowanie i organizacja procesu budowlanego.

Należy poszukiwać wewnątrz strefy już uzbrojonej terenów pod budownictwo mieszkaniowe, które nie są obciążone wcześniejszymi dyspozycjami własnościowymi (np. wschodnia dzielnica przemysłowa).

W sytuacji stałego braku środków na realizację ogromnych programów budownictwa mieszkaniowego (np. dzielnic mieszkaniowych liczących powyżej 10 tys. mieszkańców) konieczne jest przejście do systemu inwestowania metodą małych kroków, tj. poprzez „doklekanie” do już istniejących dzielnic stosunkowo niewielkich osiedli mieszkaniowych, korzystających z istniejącej infrastruktury.

Konieczna jest również w tych warunkach weryfikacja intensywności wykorzystania terenów o dogodnej lokalizacji (np. w Śródmieściu) pod kątem możliwości wymiany zabudowy, ekspulsji i wykupu budownictwa ekstensywnego dla potrzeb inwestorów intensyfikujących (optymalizujących) wykorzy-

stanie terenów w mieście, a więc powrót do regulacji renty gruntowej.

Rozmieszczenie, a przede wszystkim sterowanie rozmieszczeniem obiektów handlowych, rzemieślniczych i gastronomicznych należy do głównych funkcji planu, porządkujących ład przestrzenny w mieście. Polityka preferencji i ograniczeń stosowana poprzez plan może wymusić pożądane rozmieszczenie obiektów tych branż w mieście.

Miasto już osiągnęło wielkość przewidzianą dla niego w planie, tyle że w nieco innym zasięgu przestrzennym, a zatem musi ulec zmianie koncepcja centrum administracyjno-usługowego Opola i aglomeracji opolskiej.