

MYKOŁA GABREL

Katedra Zagospodarowania Środowiska i Planowania Przestrzennego  
Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki  
Katedra Projektowania Architektonicznego, Instytut Architektury  
Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska”

## 2 UWARUNKOWANIA POLITYKI MIESZKANIOWEJ DUŻYCH MIAST UKRAINY

### DETERMINANTS OF HOUSING POLICY IN LARGE CITIES OF UKRAINE

Artykuł wpłynął do redakcji 10.01.2016; po recenzjach zaakceptowany 30.06.2016.

Gabrel M., 2016, *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej dużych miast Ukrainy*, [w:] Masierek E. (red.), *Aktualne wyzwania polityki mieszkaniowej dużych miast w Polsce i na Ukrainie. Present challenges of housing policy in Polish and Ukrainian big cities*, „Space – Society- Economy”, 15, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 33–43.

*Dr hab. prof. nadzw. UŁ Mykoła Gabrel, Katedra Zagospodarowania Środowiska i Planowania Przestrzennego, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź, e-mail: zzsipp@geo.uni.lodz.pl; Katedra Projektowania Architektonicznego, Instytut Architektury, Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska”, ul. S. Bandery, 1279013 Lwów.*

#### Zarys treści

W artykule została przedstawiona polityka mieszkaniowa, szczególnie w dużych miastach Ukrainy w kontekście obecnych warunków gospodarczych oraz wzrastającej liczby nierozwiązanych problemów w sferze budownictwa mieszkaniowego. Proponowane podejście do analizy problemów miejskiej polityki mieszkaniowej opiera się na modelu przestrzeni pięciowymiarowej (L-F-U-G-T). Określenie zasad i sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych w strefach miejskich służy sformułowaniu rekomendacji na potrzeby nowej polityki mieszkaniowej. Weryfikacja proponowanych narzędzi metodologicznych została przeprowadzona na przykładzie miasta Lwowa.

#### Słowa kluczowe

Polityka mieszkaniowa; polityka przestrzenna; model przestrzeni pięciowymiarowej.

## 2.1. WPROWADZENIE

Analiza zagadnień z zakresu budownictwa mieszkaniowego obejmuje m.in. aspekty architektoniczne, urbanistyczne, gospodarcze i społeczne. Opracowań podejmujących tę problematykę jest wiele, jednak nowe warunki gospodarowania i rosnąca liczba nierozwiązanych problemów w budownictwie mieszkaniowym Ukrainy wymagają nowego spojrzenia na teoretyczno-metodologiczne podstawy polityki mieszkaniowej, zwłaszcza w dużych miastach.

Celem tego artykułu jest zarysowanie modelu polityki mieszkaniowej na potrzeby dużych miast Ukrainy, przy wykorzystaniu zagranicznych doświadczeń. Zostanie także zaproponowany – według wybranych metod analizy – model rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zweryfikowany na przykładzie Lwowa.

Polityka jest pojęciem szerokim. Max Weber (1995) definiuje ją jako dążenie do udziału we władzy lub możliwości wpływu na nią, podział władzy między państwami lub oddzielnymi grupami społecznymi, które są u władzy. Realizacja polityki wiąże się z dążeniem do osiągnięcia ideowego lub egoistycznego celu.

Politykę mieszkaniową państwa można zdefiniować jako ogólne przesłanki, zasady i metody działalności państwa, które są ukierunkowane na osiągnięcie pewnego modelu życia i zaspokojenia potrzeb mieszkańców, skoordynowane z efektywnym funkcjonowaniem systemów miejskich. Polityka mieszkaniowa stanowi część polityki społecznej państwa, a jej zadaniem jest badanie i ocena problemów mieszkaniowych oraz wyrównywanie szans obywateli przy uzyskaniu mieszkania. Wdrażanie określonych rozwiązań systemowych (menedżerskich, ekonomicznych, architektonicznych, urbanistycznych etc.) ma na celu osiągnięcie założonego modelu warunków mieszkaniowych.

Polityka przestrzenna obejmuje wyznaczenie celów oraz metod organizacji i użytkowania przestrzeni w taki sposób, aby możliwe było zapewnienie ładu przestrzennego oraz racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych w powiązaniu z procesami rozwoju społecznego i gospodarczego. Powinna być ona realizowana i monitorowana przy zapewnieniu partycypacji społecznej. Szczególna rola w kreowaniu polityki przestrzennej przypada państwu, które jest odpowiedzialne także za informowanie społeczeństwa o procesach związanych z kształtowaniem przestrzeni.

## 2.2. BUDOWNICTWO I ZASOBY MIESZKANIOWE

Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest ważne ze społecznego punktu widzenia, bowiem mieszkanie zaspokaja podstawowe potrzeby człowieka. Jakość mieszkania, powierzchnia, położenie ma istotny wpływ na funkcjonowanie człowieka, rodziny i wspólnoty, w której żyje (społeczeństwa). Procesom rozwoju społeczno-gospodarczego towarzyszyła ewolucja potrzeb

mieszkaniowych – od prostego schronienia przed złymi warunkami atmosferycznymi i innymi zagrożeniami do współczesnych dobrze wyposażonych mieszkań, z pełną infrastrukturą i urządzeniami technicznymi. Budownictwo i gospodarka mieszkaniowa stanowią ważny składnik produktu krajowego brutto i angażują duże zasoby ludzkie, stanowiąc ważną gałąź gospodarki narodowej. Środki wydatkowane na potrzeby mieszkaniowe (zakup i utrzymanie mieszkania) mogą być pokryte z dochodów własnych mieszkańców, środków publicznych przeznaczonych na cele społeczne, źródeł państwowych, a także ze środków władz lokalnych i regionalnych. Poczucie sprawiedliwości społecznej wymaga zapewnienia godnych warunków życia rodzinom, których nie stać na samodzielny zakup mieszkania. Potrzeba zmniejszenia nierówności i stworzenia równych szans rozwoju sprawiają, że problematyka mieszkaniowa jest ważnym zadaniem społecznym.

W czasach władzy radzieckiej cała odpowiedzialność za budownictwo mieszkaniowe i zapewnienie każdej rodzinie mieszkania spoczywała na państwie i jego służbach administracyjnych, które decydowały o rozwiązaniach architektonicznych, urbanistycznych, finansowaniu i utrzymaniu zasobów mieszkaniowych. Zarządzanie sektorem mieszkaniowym – zestaw norm, finansowanie, budowa, eksploatacja itp. – było prawie całkowicie scentralizowane. W sytuacji niedoboru zasobów mieszkaniowych proces rozdziału mieszkań był regulowany przez normy ustalane na szczeblu centralnym, gdzie decydowano m.in. o wielkości mieszkania w zależności od liczby członków rodziny. Jedynym sposobem, aby nie być całkowicie zależnym od państwa i norm przez nie ustanawianych, było podjęcie budowy domu indywidualnego (jednorodzinnego). Jednak również wówczas pojawiało szereg trudnych do przezwyciężenia barier, takich jak: ograniczone możliwości nabycia działki, brak materiałów budowlanych, niemożność uzyskania kredytu itp. Zgodnie z polityką państwa priorytetem były budynki wielorodzinne. W programach rozwoju budownictwa w latach 70. i 80. XX w. zaplanowano zatem tylko 15% środków na potrzeby indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, przy czym władze nie zezwalały na budowę domów jednorodzinnych w dużych miastach.

Państwo miało istotny wpływ na finansowanie budownictwa mieszkaniowego. Udział środków własnych związków spółdzielczych nie przekraczał 10–15%, resztę zapewniały długoterminowe kredyty bankowe. Zrozumiałe więc było traktowanie mieszkania jako szczególnego dobra publicznego.

Na Ukrainie w XXI w. kwestia mieszkaniowa, wraz z ubóstwem i bezrobociem, stanowią najpilniejsze do rozwiązania problemy społeczne. Na trudną sytuację mieszkaniową składa się: brak mieszkań, zły stan techniczny zasobów i niewystarczające tempo ich modernizacji, niski standard większości lokali w starych budynkach. Obecny kryzys mieszkaniowy jest spowodowany czynnikami, które mają swoje źródło w przeszłości, takimi jak:

- niewystarczającym udziałem mieszkańców w finansowaniu budowy i utrzymania mieszkania;

- niedocenianiem znaczenia własności prywatnej dla racjonalizacji gospodarki miejskiej;
- nieracjonalnym podziałem środków budżetowych przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe.

Bardzo zła sytuacja mieszkaniowa na Ukrainie w okresie poradzieckim (w latach niepodległości) powoduje napięcia społeczne. Całkowite zasoby mieszkaniowe Ukrainy to 1,086 mln metrów kwadratowych / 19,3 mln mieszkań, z czego na miasta przypada 62%.

Warunki mieszkaniowe częściowo charakteryzują poniższe dane:

- 41% budynków mieszkalnych jest eksploatowanych ponad 50 lat;
- 42% ukraińskich rodzin dysponuje powierzchnią mieszkaniową poniżej 13,65 metrów kwadratowych na osobę (normy przewidziane w art. 47 kodeksu mieszkaniowego);
- 35% rodzin mieszka w lokalach o niewystarczającej liczbie izb (na jednego mieszkańca Ukrainy przypada średnio 0,8 izby).

Wiele ukraińskich rodzin nie posiada własnego mieszkania. Zjawisko to często dotyczy takich kategorii ludności, jak młodzież i rodziny wielodzietne, co wynika przede wszystkim ze złej sytuacji finansowej części społeczeństwa. Brak rozwiązania problemu mieszkaniowego ma istotny wpływ na funkcjonowanie rodzin. W warunkach nadmiernego zagęszczenia mieszkań żyje ponad 25% mieszkańców Ukrainy. Zagęszczenie to jest mniejsze na terenach wiejskich niż w miastach, choć mieszkania są tam słabiej wyposażone.

Systematycznie zwiększają się dysproporcje pomiędzy cenami mieszkań a dochodami ludności. Czynniki finansowy staje się coraz bardziej istotny, gdyż wzrost cen dotyczy nie tylko cen mieszkań, lecz także wydatków na ich utrzymanie. Zmiany systemowe na Ukrainie wprowadzone po 1989 r. miały szczególnie wpływ na budownictwo mieszkaniowe. Nastąpiła radykalna zmiana polityki państwa, które zasadniczo wycofało się z działań w sferze budownictwa mieszkaniowego. Rezygnując z poprzednich form finansowania budowy mieszkań, rząd jednocześnie zniósł wcześniej obowiązujące ograniczenia organizacyjne i prawne. Przejście do zasad gospodarki rynkowej w zakresie budownictwa mieszkaniowego doprowadziło do:

- zwiększenia kosztów budowy mieszkań i wzrostu wartości działek budowlanych;
- pojawienia się nowej grupy inwestorów budujących mieszkania na sprzedaż lub wynajem;
- wprowadzenia zasad rynkowych w zakresie zarządzania zasobami mieszkaniowymi;
- zmiany systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego;
- ograniczenia roli polityki mieszkaniowej państwa.

Pojawiły się przepisy prawne regulujące sprawy własności, finansowanie i obrót ziemią, a także szereg innych zagadnień związanych z działalnością

sektora budowlanego. Pomoc rządowa była przewidziana tylko dla młodych rodzin w formie zabezpieczenia części spłaty kredytu na zakup mieszkania, co nie miało większego wpływu na rozwój budownictwa mieszkaniowego na Ukrainie.

### 2.3. UWARUNKOWANIA POLITYKI MIESZKANIOWEJ W DUŻYCH MIASTACH UKRAINY

Wykorzystanie międzynarodowych doświadczeń i odwołanie do wymogów podejścia systemowego pozwala zaproponować pięciowymiarowy model przestrzenny dla potrzeb formułowania polityki mieszkaniowej na Ukrainie. Według autora model ten, określony akronimem L-F-U-G-T, może być wykorzystany do analizy koncepcyjnej polityki mieszkaniowej w dużych miastach (Gabrel 2004). Charakterystyka poszczególnych elementów i ich współzależność pozwalają na uporządkowanie informacji z uwzględnieniem wymogów systematyzacji i hierarchizacji. Wzajemne oddziaływania pozwalają znaleźć najważniejsze kombinacje elementów istotnych z punktu widzenia polityki mieszkaniowej w miastach. Pierwszorzędne znaczenie ma funkcjonalny wymiar analizy.

Dla realizacji **funkcji** przypisanej mieszkaniom niezbędne są zasoby, które decydują o **warunkach** zamieszkania. Podmiotem i kluczowym obiektem w tak sformułowanym problemie jest **człowiek** – mieszkania są budowane przez ludzi i dla ludzi. Realizacja zadań związanych z mieszkalnictwem odbywa się w **przestrzeni geometrycznej** i pochłania **czas**, co także ma znaczenie z punktu widzenia polityki mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa może być zatem opisana w przestrzeni pięciowymiarowej.

Dalej przedstawiony został algorytm wykorzystany do opisanego zaproponowanego modelu. Należy przy tym pamiętać, że kluczowe problemy wynikają z niezgodności celów i warunków: cele tworzy człowiek (element subiektywny), a warunki mają charakter obiektywny (tab. 1).

Tabela 1

#### Interakcja elementów w przestrzeni miejskiej

Pomiar	Człowiek L	Funkcja F	Warunki U	Przestrzeń/ Geometria G	Czas T
1	2	3	4	5	6
Człowiek L	<b>liczba i struktura społeczno-demograficzna mieszkańców</b>	działalność gospodarcza; jakość zasobów ludzkich; poziom obsługi mieszkańców	standard życia; bezpieczeństwo, także ekologiczne	gęstość zaludnienia; konflikty terytorialne	przyrost naturalny; struktura wieku ludności

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Funkcja F	samowystarczalność funkcjonalna; zatrudnienie	<b>struktura mieszkania; poziom technologii</b>	konkurencyjność; utylizacja odpadów	struktura funkcjonalna obszaru; zagospodarowanie terenu	dynamika funkcji; rozwój funkcjonalny
Warunki U	poziom zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych; jakość warunków mieszkaniowych	potencjał inwestycyjny; wpływ technologii na środowisko	<b>uwarunkowania polityczno-prawne</b>	obszary chronione; tereny rekreacyjne; obszary zdegradowane	dynamika, intensywność konsumpcji; odnawialność zasobów naturalnych
Przestrzeń / Geometria G	tereny pod zabudowę mieszkaniową	struktura funkcjonalna obszaru; sieć transportowa	długość granic; tereny wyłączone z zagospodarowania	<b>powierzchnia, organizacja przestrzeni miejskiej</b>	dynamika zmian terytorialnych; rozwój sieci transportowej; odległość transportowa
Czas T	przyrost i migracje ludności	aktualność i sezonowość funkcji	stabilność warunków	stabilność terytorialna	<b>wiek, potencjał historyczny i perspektywy rozwoju miasta</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Wymiar L – człowiek.** Główną składową modelu jest człowiek i jego potrzeby, które są zależne m.in. od wykształcenia, wyznawanego systemu wartości, zamożności, wieku, sytuacji rodzinnej.

**Wymiar U – warunki.** Na strukturę budownictwa wpływ mają warunki polityczno-prawne, które z reguły są wynikiem procesów i zjawisk niezależnych od władzy lokalnej. Można tu wymienić politykę szczebla centralnego i regionalnego, odgrywającą istotną rolę w rozwoju na poziomie lokalnym. Przykładem znaczenia uwarunkowań o charakterze ogólnym jest wpływ konfliktu na wschodzie Ukrainy na decyzje zamożniejszej części społeczeństwa w sprawie wyboru inwestycji w budownictwie mieszkaniowym, w zależności od oceny, czy dany region lub miasto jest „bezpieczne”. Ważnym czynnikiem decydującym o lokalizacji nowych inwestycji mieszkaniowych jest położenie danego miasta w systemie osadniczym, bliskość głównych szlaków komunikacyjnych, a także otaczające środowisko przyrodnicze.

**Wymiar F – funkcjonalny.** Uwzględnia on aspekt ekonomiczny oraz kształtowanie przestrzeni. Efektywne rozwiązanie problemów mieszkaniowych

podwyższa atrakcyjność danego miasta, „przyciąga” kolejne inwestycje i powoduje rozwój nowych sfer działalności. Składnik ekonomiczny funkcji mieszkaniowej ma związek m.in. z rozwojem sektora budowlanego oraz funkcjonowaniem rynku nieruchomości. Polityka mieszkaniowa miasta wymaga koordynacji z innymi rodzajami budownictwa (powierzchnie biurowe, obiekty budownictwa przemysłowego, obiekty infrastruktury społecznej itp.).

**Wymiar G – przestrzeni geometrycznej.** Odnosi się on do zagospodarowania przestrzeni i struktury funkcjonalnej miasta. Kluczowe są tu takie zagadnienia, jak np. gęstość zabudowy czy zwartości miasta, co ma ścisły związek z potrzebą rozbudowy infrastruktury technicznej.

**Wymiar T – czas.** Dotyczy zarówno przeszłości, współczesności, jak i perspektyw rozwoju miasta w przyszłości. W strukturze przestrzennej większości miast Ukrainy zachowały się pozostałości z dawnych epok. Ta okoliczność nakłada pewne ograniczenia na politykę mieszkaniową, w sytuacji gdy konieczna jest dbałość o zachowanie środowiska historycznego, modernizacja i rekonstrukcja mających wartość zabytkową budynków mieszkalnych. Polityka mieszkaniowa powinna uwzględniać te wszystkie uwarunkowania, biorąc pod uwagę także obecnie realizowane projekty oraz prognozy zjawisk i procesów mających wpływ na kształt mieszkalnictwa w przyszłości.

Poszczególne wzmiankowane powyżej wymiary są ze sobą powiązane. Zależność wymiarów L (człowiek) i U (warunki) przejawia się w konfrontacji potrzeb ludzi z możliwościami ich zaspokojenia. Zależność wymiarów U (warunki) i G (przestrzeń) określa możliwości przeznaczania terenów na cele mieszkaniowe i ich lokalizacji.

Przy wykorzystaniu modelu przestrzeni pięciowymiarowej i macierzy wzajemnych powiązań można wskazać wiele elementów przydatnych do konstruowania wskaźników wykorzystywanych przy formułowaniu polityki mieszkaniowej w dużych miastach. Wśród tych elementów są takie, które odnoszą się do:

- sytuacji społeczno-politycznej;
- aktywności gospodarczej;
- jakości środowiska i warunków życia;
- sytuacji na rynku nieruchomości;
- organizacji przestrzeni miejskiej.

Wykorzystanie przedstawionych mierników pozwala na kreowanie polityki miejskiej, która bierze pod uwagę:

- strukturę zasobów mieszkaniowych różnych typów (prywatnego, na wynajem, socjalnego) w zależności od docelowych grup użytkowników;
- strukturę terenów zabudowy mieszkaniowej;
- formy finansowania i inwestowania w budownictwie mieszkaniowym;
- sytuację określonych grup społecznych (takich jak: niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni, bezdomni, samotne osoby starsze, rodziny wielodzietne,



- studenci i inne kategorie, wyznaczone według kryterium dochodów, wieku, stanu cywilnego, stanu zdrowia, pochodzenia czy rasy);
- infrastrukturę społeczną i techniczną;
  - rozmieszczenie zasobów mieszkaniowych, w tym socjalnych, w przestrzeni miasta;
  - działania w zakresie renowacji zasobów mieszkaniowych;
  - sytuację na wtórnym rynku mieszkaniowym.

Charakterystyka uwzględnionych w analizie wymiarów i ich współzależności pozwala ocenić sytuację w sektorze mieszkaniowym miasta. Wyniki przeprowadzonego na tej podstawie badania są potwierdzeniem, iż ukraińskie miasta nie są samowystarczalne i nie prowadzą samodzielnej polityki w zakresie mieszkalnictwa. Większość problemów mieszkaniowych, pojawiających się w ośrodkach miejskich Ukrainy jest warunkowana czynnikami zewnętrznymi.

Polityka mieszkaniowa powinna uwzględniać podstawowe wzajemnie powiązane ze sobą cele, a przede wszystkim:

- rozwój budownictwa mieszkaniowego wraz z infrastrukturą i usługami;
- podnoszenie standardów odnoszących się do jakości wszystkich komponentów środowiska mieszkaniowego;
- dostępność mieszkań i usług dla wszystkich grup społecznych.

Ponadto, formułując założenia polityki mieszkaniowej, należy pamiętać, że:

- konieczne jest zagwarantowanie możliwości uzyskania mieszkania wszystkim obywatelom;
- koszty nabycia mieszkania są wysokie (dla większości jest to najpoważniejsza inwestycja w życiu) i z reguły przekraczają finansowe możliwości młodych osób zakładających rodziny;
- w cyklu życiowym człowieka jego potrzeby mieszkaniowe ulegają zmianie;
- rynek nieruchomości powinien zabezpieczać/zapewniać/gwarantować realizację zmieniających się potrzeb mieszkaniowych ludności;
- polityka inwestycyjna powinna uwzględniać czas realizacji i koszty budownictwa mieszkaniowego.

## **2.4. PRAKTYCZNE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ LWOWA**

Zasoby mieszkaniowe Lwowa to 12,9 mln m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w tym na mieszkania lokatorskie przypada 12,1 mln m<sup>2</sup> (93,8%), a na mieszkania stanowiące własność prywatną ich użytkowników 0,8 mln m<sup>2</sup> (6,2%). W rękach prywatnych znajduje się 63% zasobów mieszkaniowych. W ostatnich 20 latach obserwuje się regres w sektorze budownictwa mieszkaniowego, a także kurczenie się zasobów mieszkaniowych z uwagi na niskie tempo inwestycji oraz wyłączenie



z eksploatacji budynków o złym stanie technicznym (*Lwów 2014. Główne wskaźniki socjalnego i ekonomicznego stanu miasta Lwowa 2014*).

W przypadku Lwowa można wskazać wiele specyficznych uwarunkowań, które charakteryzują politykę mieszkaniową tego miasta.

Należy podkreślić wysoki odsetek mieszkańców Lwowa, którzy pracują za granicą i inwestują zarobione środki w zakup nowych mieszkań lub w remonty, modernizacje, rozbudowy istniejących zasobów. Właśnie ta grupa ludzi stanowi największy odsetek uczestników rynku nieruchomości mieszkaniowych. W ostatnim roku wzrosła liczba imigrantów ze wschodu Ukrainy i Rosji, którzy, dysponując dużymi środkami finansowymi, kupują drogie mieszkania, a w wielu przypadkach – z uwagi na czasowy charakter pobytu – starają się o mieszkania w istniejących zasobach lub poszukują lokali do wynajęcia. Szacuje się, iż do Lwowa w ostatnim roku przybyło 20 tys. mieszkańców z Krymu i Donbasu, z których około 3 tys. posiada możliwości finansowe rozwiązania problemu mieszkaniowego we własnym zakresie (zapotrzebowanie tej grupy to około 700–800 lokali mieszkalnych). Reszta przesiedleńców wynajmuje mieszkania i jednocześnie stara się o wsparcie ze strony państwa w pozyskaniu lokali.

Inną cechą przestrzeni miejskiej Lwowa jest nadmierne zagęszczenie mieszkańców – na obszarze 160 km<sup>2</sup> mieszka ponad 725 tys. osób. W Czerniowcach, mieście o podobnej powierzchni, mieszka trzy razy mniej osób, natomiast Łódź, mając porównywalną do Lwowa liczbę mieszkańców, zajmuje terytorium dwukrotnie większe (320 km<sup>2</sup>). We Lwowie widoczny jest deficyt działek budowlanych na potrzeby nowego budownictwa mieszkaniowego, a także niedostatki w zakresie uzbrojenia technicznego terenów budowlanych. Konsekwencją są rosnące koszty inwestycyjne.

Wpływ na politykę mieszkaniową Lwowa mają również takie czynniki, jak:

- rosnący status społeczno-polityczny miasta, czego wyrazem były m.in. budowa lotniska międzynarodowego, coraz większa atrakcyjność turystyczna, organizacja EURO 2012 czy uruchomienie 18 konsulatów państw zagranicznych;
- zmieniająca się struktura gospodarcza miasta – rozwój nowoczesnych gałęzi przemysłu (np. IT) oraz znaczący transfer środków finansowych zarobionych przez osoby zatrudnione za granicą;
- poprawa jakości i atrakcyjności życia w mieście (zwłaszcza na tle zagrożeń i problemów w miastach Ukrainy Wschodniej);
- przewaga na wolnym rynku podaży mieszkań nad popytem przy jednoczesnym zaostrzającym się niedoborze mieszkań socjalnych dla słabiej uposażonych grup ludności;
- realizacja nowego budownictwa mieszkaniowego poprzez „dogęszczanie” istniejącej zabudowy w dzielnicach mieszkalnych, w tym w historycznej części miasta.

## 2.5. POLITYKA MIESZKANIOWA LWOWA – REKOMENDACJE

Polityka mieszkaniowa Lwowa powinna być oparta na zasadach systemowych, efektywna i wdrażana stopniowo.

Podejście systemowe wymaga uwzględnienia w polityce mieszkaniowej wszystkich wymiarów przestrzeni (ludzkiego, funkcjonalnego, geometrycznego i czasowego). W ostatnich 20 latach warunki gospodarowania i ogólna sytuacja społeczno-polityczna na Ukrainie sprawiły, że polityka mieszkaniowa nie była odpowiednio skoordynowana. Konieczne jest podjęcie działań na rzecz efektywnej organizacji przestrzeni, rozwoju transportu, infrastruktury technicznej i informatycznej, przygotowania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową przy uwzględnieniu różnych rodzajów budownictwa mieszkaniowego.

Zasada efektywności nie może brać pod uwagę jedynie aspektów ekonomicznych, powinna uwzględniać również skutki społeczne. Wymiar społeczny powinien być ważnym wyznacznikiem w polityce mieszkaniowej. Priorytety polityki mieszkaniowej mają też swoje odniesienie do wartości inwestycji i czasu jej realizacji, co ostatecznie znajduje swój wyraz w cenach rynkowych mieszkań.

W przypadku Lwowa w zakresie polityki mieszkaniowej celowe wydają się następujące rekomendacje:

- prowadzenie działań na rzecz zwiększenia odsetka mieszkań socjalnych;
- w sytuacji nadmiernego zagęszczenia zabudowy w centrum Lwowa, kształtowanie przyszłego rozmieszczenia zasobów mieszkaniowych przy uwzględnieniu różnic cen ziemi w strefie centralnej, na obrzeżach i w otoczeniu miasta;
- zagwarantowanie niezbędnego finansowania rozbudowy infrastruktury technicznej pod nowe budownictwo mieszkaniowe;
- dbałość o zachowanie historycznych walorów zabudowy – renowacja obiektów zabytkowych i szczególne wytyczne wobec nowych obiektów sytuowanych w centrum Lwowa;
- przywiązywanie należytej wagi do struktury funkcjonalnej terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową.

Problematyka mieszkaniowa stanowi ważny składnik polityki lokalnej w dużych miastach Ukrainy, zwłaszcza w nowych warunkach geopolitycznych i społeczno-gospodarczych. Zastosowanie podejścia systemowego, analiza podstawowych elementów składowych i ich powiązań w ujęciu modelowym umożliwiają sformułowanie właściwych wniosków i rekomendacji na potrzeby polityki mieszkaniowej ukraińskich miast.

## LITERATURA

- Gabrel M., 2004, *Przestrzenna organizacja urbanistycznych systemów*, Wydawnictwo Instytutu Regionalnych Badań Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Lwów.
- Klusnichenko J., 1999, *Spoleczno-ekonomiczne podstawy planowania i zabudowy miast*, Institut Urbanistyky, Kijów.
- Lwów 2014. *Główne wskaźniki socjalnego i ekonomicznego stanu miasta Lwowa*, 2014, Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, Lwów.
- O inwestycyjnej działalności, *Prawo Ukrainy od 18.09.1991 r. № 1560-XII.*, Elektronowy zacób: zakon.rada.gov.ua.
- O zatwierdzeniu Państwowego docelowego społeczno-ekonomicznego programu budownictwa (nabycie) dostępnego mieszkania na 2010–2017 lata, *Prawo Ukrainy od 11.11.2009 r. № 1249*, Elektronowy zacób: zakon.rada.gov.ua.
- O kompleksowej rekonstrukcji kwartałów (osiedl) przestarzałego mieszkalnego funduszu, *Prawo Ukrainy od 22.12.2006 r. № 525-V*, Elektronowy zacób: zakon.rada.gov.ua.
- O kredytno-finansowych mechanizmach i kierowaniu majątkiem przy budownictwie mieszkania i operacjach z nieruchomością, *Prawo Ukrainy od 19.06.2003 № 978-IV*. Elektronowy zacób: zakon.rada.gov.ua.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Warszawa.
- Wakulenko V., Ignatenko O., Lebedynska O., 2002, *Państwowa regulacja rozwoju socjalnej infrastruktury zaludnionych punktów Ukrainy*, Akademia Państwowego Kierowania, Kijów.
- Weber M., 1995, *Izbrannyje proizwedenija / Per. s nem. M.*

### Abstract

The article presents housing policy, especially in big cities of Ukraine, in the context of current economic conditions and the increasing number of unresolved problems in the sphere of housing construction. The proposed approach to the analysis of the problems of urban housing policy is based on the Five Dimensions Model (L-F-U-G-T). Determination of principles and ways of solving housing problems in urban areas is used in formulating recommendations for the new housing policy. Verification of the proposed methodological tools has been carried out on the example of the city of Lviv.

### Keywords

Housing policy; spatial policy; Five Dimensions Model.