

MAŁGORZATA ZĘBALA*

ZAŁOŻENIA I INSTRUMENTY FRANCUSKIEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

1. WPROWADZENIE

Sytuacja mieszkaniowa ludności oraz jej zmiany mają zawsze istotny wpływ na życie społeczne i gospodarcze kraju. Polskie mieszkalnictwo już od wielu lat znajduje się w głębokim kryzysie, czego wyrazem jest między innymi wręcz najniższa w Europie liczba mieszkań oddawanych do użytku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców¹ oraz przyspieszona dekapitalizacja istniejących zasobów w wyniku niedostatecznych nakładów na ich remonty². Za szczególnie groźne następstwa tego kryzysu można uznać: narastające trudności mieszkaniowe młodych małżeństw, spadek współczynnika dzietności kobiet oraz zahamowanie migracji ludności ze wsi do miast. W przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej przydatne mogą więc okazać się informacje o sytuacji mieszkaniowej oraz o założeniach, efektach i instrumentach polityki mieszkaniowej w jednym z współtwórców i liderów tej organizacji.

W całym okresie po zakończeniu drugiej wojny światowej sytuacja mieszkaniowa ludności Francji ulegała sukcesywnej poprawie w następstwie wyższego tempa rozwoju budownictwa mieszkaniowego od dynamiki rozwoju ludności. W latach 1954 - 1999 liczba ludności Francji wzrosła z 43,0 mln do 58,7 mln, tzn. o 36,3%, natomiast liczba istniejących w tym kraju mieszkań wzrosła z 14,4 mln do 28,7 mln tzn. o 99,3%³. Prawie w całym analizowanym okresie we Francji budowano w przeliczeniu na 1000 mieszkańców więcej mieszkań niż prawie we wszystkich pozostałych państwach Europy. Szczególnie intensywny rozwój budownictwa mieszkaniowego w tym kraju miał miejsce w latach 1961 - 1981, w których:

- 10,2 mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców oddano do użytku w roku 1972,
- ponad 9 mieszkań w tym przeliczeniu oddano do użytku w latach 1970, 1971, 1973, 1974, 1975 i 1976,
- więcej niż 8 mieszkań na 1000 mieszkańców zbudowano w latach 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 oraz w roku 1978,

* Asystent w Zakładzie Ekonomii i Prawa Gospodarczego, w Instytucie Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej

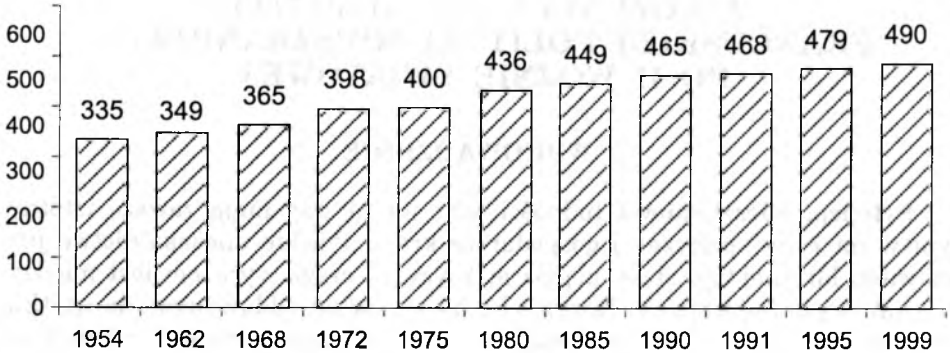
¹ W latach 1996 - 1999 w Polsce oddawano do użytku od 1,6 do 2,1 mieszkania na 1000 mieszkańców.

² *Założenia polityki mieszkaniowej Państwa na lata 1999 - 2003*, „Biuletyn Informacyjny Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast”, Warszawa, listopad 1999, s. 8.

³ Obliczenia własne na podstawie *Enquetes Logement i Recensement de la population 1955 - 2000*, INSEE.

— 7 i więcej mieszkań w wymienionym przeliczeniu zbudowano we Francji w latach 1963, 1964, 1979, 1980 oraz w roku 1981⁴.

W następstwie tak dynamicznego rozwoju tego budownictwa szybko wzrastała również liczba istniejących mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, co przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Przeciętna liczba mieszkań na 1000 mieszkańców Francji w wybranych latach

Opracowano na podstawie *Enquetes Logement i Recensement de la population 1955 - 2000*, INSEE oraz *EU Housing Statistics* (www.euhousing.org).

Uzupełniając przedstawione wyżej wskaźniki informacją o tym, iż w roku 1962 przeciętne mieszkanie miało 3,08 izby, zaś w roku 1999 już 3,86 izby⁵, można dostrzec, że przed czterdziestoma laty we Francji przeciętne mieszkanie zajmowały 3 osoby, z których każda dysponowała oddzielną izbą, natomiast w roku 1999 na przeciętne mieszkanie przypadało tam nieco mniej niż 2 osoby, a każda z nich dysponowała już prawie dwoma izbami.

Z dostępnych informacji wynika również, iż we Francji sukcesywnie wzrastała przeciętna powierzchnia istniejących oraz oddawanych do użytku mieszkań⁶. O wzroście przeciętnej powierzchni mieszkalnej na osobę informuje zaś tabela 1⁷.

Tabela 1

Lata	Przeciętna liczba m ² powierzchni mieszkalnej na osobę
1968	22
1984	31
1992	34
1999	36

Opracowano na podstawie: *Enquetes Logement, i Recensement de la population 1969 - 2000*, INSEE.

⁴ M. Frąckowiak, *Kryzys mieszkaniowy w Polsce. Przyczyny i warunki przezwyciężenia*, PRODRUK, Poznań 1994, s. 87.

⁵ M. Chaleix, Ch. Madinier, *Des logement plus grands et plus confortables*, INSEE PREMIERE N^o 750, Novembre 2000. s. 1 - 2.

⁶ *EU Housing Statistics* (www.euhousing.org).

⁷ Dla porównania w Polsce w roku 1998 przeciętna powierzchnia mieszkania to 61 m², a powierzchnia mieszkalna na osobę to zaledwie 18,8 m².

O wysokim standardzie zasobów mieszkaniowych Francji świadczy także ich relatywny młody wiek. Stosowną ich strukturę przedstawia kolejna tabela.

Tabela 2

Mieszkania eksploatowane w roku 1999 a oddane do użytku w latach:

< 1915	1916 - 48	1949 - 74	1975 - 81	≥ 1982
21%	12%	33%	13%	21%

Opracowano na podstawie: *EU Housing Statistics* (www.euhousing.org).

W analizowanym okresie wystąpił też znaczny wzrost poziomu technicznego wyposażenia francuskich mieszkań. W roku 1945 prawie połowa z nich nie miała instalacji wodnej, 80% nie posiadało WC, a 90% wanny lub prysznic⁸. W roku 1999 ponad 94% lokali mieszkalnych dysponowało już tymi trzema instalacjami. Aktualnie mieszkania o niskim standardzie wyposażenia znajdują się głównie na wsiach, a zajmują je przede wszystkim ludzie starsi o niskich dochodach oraz imigranci z krajów gospodarczo słabo rozwiniętych.

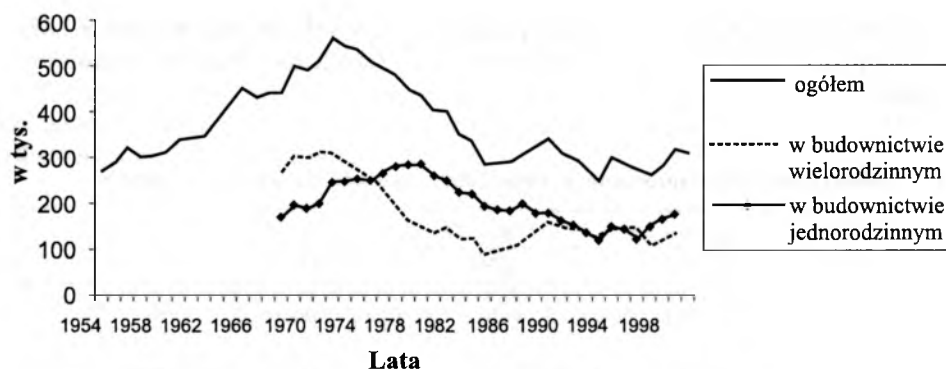
2. KONIUNKTURA ORAZ PRZEMIANY STRUKTURALNE WE FRANCUSKIM BUDOWNICTWIE MIESZKANIOWYM

W literaturze przedmiotu za mierniki koniunktury w budownictwie mieszkaniowym przyjmuje się: liczbę mieszkań oddanych do użytku, wartość produkcji globalnej w tym sektorze oraz liczbę mieszkań, których budowę rozpoczęto w danym roku. W opracowaniach francuskich wykorzystuje się dwa ostatnie z wymienionych mierników. Ogólna liczba mieszkań, których budowę w tym kraju rozpoczęto w latach 1946 - 1953 wyniosła tylko około 500 tys., ponieważ zarówno prywatne, jak i publiczne środki na mieszkalnictwo kierowano wtedy głównie na odbudowę i naprawę zniszczeń wojennych. Liczby mieszkań, których budowę rozpoczynano w kolejnych latach analizowanego okresu przedstawia natomiast wykres 2.

Z wykresu tego wynika, iż w roku 1954 rozpoczęto budowę 270 tys. mieszkań, a w roku 1956 już ponad 300 tys. Ilość rozpoczynanych mieszkań wzrastała z roku na rok aż do początku lat siedemdziesiątych. Sytuację tą można tłumaczyć wzrostem potencjalnego i efektywnego popytu na mieszkania wywołanego dużą liczbą urodzin po zakończeniu drugiej wojny światowej i zakończeniem wojny w Algierii (w marcu 1962 r.), które spowodowało repatriację ludności, a nieco później także dorastanie dzieci z powojennego wyżu demograficznego⁹. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wznoszono mieszkania głównie z dużym udziałem środków publicznych w budynkach wielorodzinnych i w dużych osiedlach; które charakteryzowały się mało wyszukaną architekturą i często nie posiadały wystarczającej infra-

⁸ Ch. Donner, *Wohnungspolitik in der UE*, Selbstverlag, Wien 2000, s. 312.

⁹ A. Bonnaud, B. Lévy et Y. Robin, *LE LOGEMENT, Reconstruction, grandes ensembles et accession à la propriété*, INSEE PREMIERE N° 456, Mai 1996, s. 2.



Wykres 2. Mieszkania rozpoczęte we Francji w latach 1954 - 2000

Opracowano na podstawie: *Enquetes Logement 1955 - 2001*, INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – Krajowy Instytut Statystyki i Studiów Gospodarczych).

struktury handlowo-usługowej¹⁰. W roku 1972 rozpoczęto budowę aż 560 tys. mieszkań. Potem koniunktura w tym wyrażeniu stopniowo pogarszała się, lecz liczby oddawanych do użytku mieszkań były nadal bardzo duże. Powodem spadku koniunktury w budownictwie mieszkaniowym było to, że statystyczny deficyt mieszkań obliczany jako różnica między liczbą istniejących gospodarstw domowych a istniejących mieszkań w zasadzie został już zlikwidowany. W następstwie tego liczba mieszkań budowanych ze środków publicznych zaczęła maleć. W roku 1963 stanowiły one 30% ogólnej liczby rozpoczynanych mieszkań, a w roku 2000 już tylko 12%¹¹.

Ogółem we Francji w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych rozpoczęto budowę ponad 7,2 mln mieszkań. W latach tych budowano też dużo (przeciętnie ponad 100 tys. rocznie) mieszkań socjalnych (HLM – habitations à loyer modéré – tanie mieszkania lokatorskie) Blisko 2/3 tanich mieszkań lokatorskich istniejących pod koniec lat dziewięćdziesiątych wybudowano w tamtym dwudziestoleciu¹².

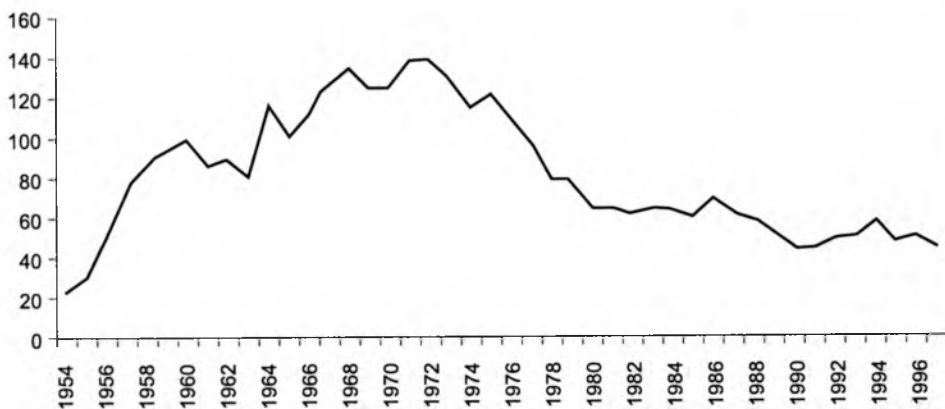
Pod koniec lat siedemdziesiątych sukcesywnie wzrastał natomiast udział mieszkań budowanych w domach jednorodzinnych i w końcu tej dekady wyniósł on prawie 2/3 ogólnej liczby rozpoczętych mieszkań. Potem przewaga ta zaczęła ulegać zmniejszeniu, na początku lat dziewięćdziesiątych była nieznaczna, ale od 1996 ponownie wzrosła. W roku 2000 udział mieszkań rozpoczętych w domach jednorodzinnych stanowił aż 64% ogólnej ich liczby. Począwszy od roku 1984 poza kilkoma fluktuacjami koniunkturalnym i liczba rozpoczynanych mieszkań we Francji wynosi około 300 tys. rocznie.

Warto tu zauważyć, że liczba wznoszonych mieszkań socjalnych sukcesywnie maleje. W szczytowym 1970 roku zbudowano ich aż 140 tys., a w roku 1990 tylko około 40 tys. Zjawisko to przedstawia wykres 3.

¹⁰ Ch. Donner, *Wohnungsgemeinnutzigkeit und Marktwirtschaft in drei EU*, Wohnbauforschung in Österreich, Wien 1998/3, s. 7.

¹¹ *EU Housing Statistics* (www.euhousing.org)

¹² A. Bonnaud, B. Lévy et, Y. Robin, *LE LOGEMENT ...*, op. cit. s. 2.



Wykres 3. Mieszkania socjalne oddawane do użytku we Francji w latach 1954 - 1997

Opracowano na podstawie: *Enquetes Logement 1955 - 1998*, INSEE.

Podobnie jak Francja również pozostałe kraje UE wycofują się coraz bardziej z budowy mieszkań socjalnych. Np. w Wielkiej Brytanii w 1980 r. mieszkania socjalne stanowiły 45% ogólnej liczby oddanych do użytku mieszkań, w roku 2000 zaledwie 13%¹³. Warto tutaj zauważyć, że omawiany typ budownictwa mieszkaniowego istnieje tylko w tych krajach Europy, w których mieszkania socjalne zaczęto budować w pierwszej połowie XX w. dla szybko rosnącej liczby robotników w miastach. W krajach takich jak Grecja, Hiszpania i Włochy ten typ budownictwa praktycznie nie istnieje¹⁴.

Koniunkturę w budownictwie mieszkaniowym można również badać, biorąc pod uwagę wartość produkcji w tym sektorze. We Francji począwszy od lat dziewięćdziesiątych w strukturze produkcji coraz większą rolę zaczynają znowu odgrywać remonty istniejących zasobów, a w roku 2000 ich wartość stanowiła już 51% wartości produkcji tego sektora¹⁵. Zmiany te świadczą o zwiększeniu nakładów na remonty, renowacje i modernizację istniejących zasobów, a także na adaptowanie budynków niemieszkalnych na cele mieszkalne w tych miastach, w których tereny budowlane są bardzo drogie.

W końcu lat dziewięćdziesiątych prognozy odnośnie koniunktury w budownictwie mieszkaniowym w następnej dekadzie były pomyślne. Wynikało to ze zmniejszenia stawek VAT z 20,6% do 5,5% na roboty budowlane w sektorze mieszkaniowym (od 1 listopada 1996 na budowę mieszkań socjalnych, a od 15 września 1999 r. na modernizację w tanich mieszkaniach lokatorskich oraz na remonty w mieszkaniach prywatnych). We Francji rosną też dochody rozporządzalne gospodarstw domowych, co umożli-

¹³ *EU Housing Statistics* (www.euhousing.org).

¹⁴ *Le logement dans l'Union européenne: la propriété prend le pas sur la location*, „Economie et Statistique” N° 343, 2001-3, INSEE, Paris, s. 45.

¹⁵ M. Le Garrec, 2000: *une deuxième année exceptionnelle pour la construction*, INSEE PREMIERE N° 786, Juin 2001, s. 2.

liwia wzrost ich wydatków na cele mieszkaniowe¹⁶. W 1999 r. wydano 342 000 pozwoleń budowlanych, a w roku 2000 – 361 000¹⁷. Można więc przypuszczać, iż w wyniku tych decyzji w najbliższych latach we Francji znowu będzie powstawało około 6 mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

W roku 1999 już 56% ogólnej liczby mieszkań we Francji stanowiły domy jednorodzinne, a 54,7% Francuzów użytkowało mieszkania stanowiące ich własność prywatną¹⁸. Do końca lat sześćdziesiątych, gdy budowano głównie mieszkania socjalne odsetek gospodarstw domowych posiadających własne mieszkania nie był wysoki. Dopiero później nastąpił znaczny ich wzrost i np. między rokiem 1978 (w którym wynosił prawie 47%) a rokiem 1988 ich liczba wzrosła o 7%¹⁹. W latach dziewięćdziesiątych trend ten osłabł z powodu relatywnie wysokich cen nowych mieszkań i wysokiego oprocentowania kredytów. Nadal jednak przeważająca część Francuzów deklaruje chęć posiadania mieszkania własnościowego²⁰.

Udział mieszkań socjalnych w zasobach mieszkaniowych Francji w roku 1999 wynosił 16%. System HLM obejmuje obecnie 900 podmiotów o różnych formach prawnych. Są to: spółki państwowe, spółki akcyjne, spółdzielnie oraz instytucje o charakterze kredytowym. W systemie tym państwo corocznie ustala górną granicą czynszu uwarunkowaną lokalizacją poszczególnych mieszkań. Czynsze w mieszkaniach socjalnych są przeciętnie o 40% niższe niż w sektorze prywatnym²¹. Gospodarstwa domowe zamieszkujące tego typu mieszkania mają prawo do dodatków mieszkaniowych, jeśli wysokość czynszu przekracza 40% ich dochodów²². W HML mieszkają przede wszystkim rodziny o niskich dochodach i dużej liczbie dzieci. Aż 15% z nich stanowią imigranci. Trzy czwarte biednych rodzin cudzoziemskich zajmuje mieszkania o niższym standardzie, zbudowane przed 1975 rokiem²³.

Popyt na mieszkania socjalne w dużych miastach był i jest nadal wysoki z powodu dużej różnicy między wysokością czynszu w HLM a jego wysokością w mieszkaniach na wolnym rynku. Na prowincji natomiast można jednak spotkać tanie mieszkania lokatorskie nie zamieszkane, ponieważ nie występują tam tak duże różnice między poziomami wymienionych czynszów. Ocenia się, że aż 16% mieszkań socjalnych jest niedostosowanych do aktualnego popytu ze względu na złą lokalizację lub nieodpowiednią wielkość²⁴.

¹⁶ M. Le Garrec, *La construction en 1999 et debut 2000*, INSEE PREMIERE N° 724, Juin 2000, s. 1.

¹⁷ M. Le Garrec, *2000: une deuxième année exceptionnelle pour la construction*, INSEE PREMIERE N° 786, Juin 2001, s. 2.

¹⁸ M. Chaleix, Ch. Madinier, *Des logement ...*, op. cit., s. 1.

¹⁹ A. Bonnaud, B. Lévy, Y. Robin, *LE LOGEMENT, Reconstruction, grandes ensembles et accession à la propriété*, INSEE PREMIERE N° 456, Mai 1996, s. 2.

²⁰ www.france.diplomatie.fr/france/fr/societe/societe01_1.html.

²¹ Ch. Donners, *Wohnungspolitik in ...*, op. cit., s. 308.

²² Ch. Donner, *Wohnungspolitik in ...*, op. cit., s. 543 – 544.

²³ J. Boeldieu, S. Thave, *Le logement des immigrés*, INSEE PREMIERE N° 730, Aout 2000, s. 1.

²⁴ Ch. Donner, *Wohnungspolitik in ...*, op. cit., s. 308.

3. PODSTAWOWE INSTRUMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ WE FRANCJI

Nadrzędnym celem polityki mieszkaniowej jest poprawa sytuacji mieszkaniowej ludności. Podstawy obecnej polityki we Francji powstały po drugiej wojnie światowej i od tego czasu była ona i jest nadal modyfikowana stosownie do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

W latach powojennych głównym celem tej polityki było zlikwidowanie deficytu mieszkaniowego poprzez remontowanie mieszkań zniszczonych działaniami wojennymi oraz zwiększenie liczby mieszkań nowo wybudowanych. Ponieważ większość gospodarstw domowych w tamtych latach nie posiadała oszczędności, z których mogłyby sfinansować budowę potrzebnych im mieszkań, 90% nowych mieszkań w różnym stopniu finansowano ze środków publicznych²⁵.

Istotne zmiany we francuskiej polityce mieszkaniowej nastąpiły w drugiej połowie dekady lat siedemdziesiątych, kiedy zlikwidowano już występujący deficyt mieszkań. Ograniczono wtedy subwencje na budowę tanich mieszkań lokatorskich, a zwiększono środki kierowane na pomoc dla budownictwa własnościowego. Począwszy od 1983 r. rozpoczęto też stopniową decentralizację polityki mieszkaniowej, jednak nadal główną rolę odgrywają w niej urzędy centralne. W latach dziewięćdziesiątych główny nacisk w tej polityce położono na poprawę sytuacji mieszkaniowej ludzi biednych i udzielenie im pomocy w uzyskaniu samodzielnego mieszkania. Mimo, iż przeważająca liczba francuskich gospodarstw domowych pozytywnie ocenia swoją sytuację mieszkaniową to jednak nadal nie wszystkie problemy mieszkaniowe zostały już rozwiązane, a potrzeby zaspokojone.

Tworzeniem i wdrażaniem polityki mieszkaniowej we Francji zajmuje się Ministerstwo Transportu i Mieszkalnictwa²⁶, które obecnie dla realizacji ustalonych zadań wykorzystuje zarówno instrumenty prawno-administracyjne: prawo budowlane, plany rozwoju przestrzennego, jak i ekonomiczne: finansowe i fiskalne. Instrumenty ekonomiczne można podzielić na przedmiotowe i podmiotowe – tzn. adresowane do osób fizycznych. Warto zauważyć, iż w ostatnich latach rośnie znaczenie tych drugich. W roku 1998 we Francji pomoc przedmiotowa wyniosła 58 euro w przeliczeniu na mieszkańca, zaś podmiotowa 213 euro w tym przeliczeniu. W procentach pomoc przedmiotowa wynosiła 16%, a podmiotowa 84%, natomiast w 1984 r. 51% stanowiły dotacje na uzbrojenie terenów budowlanych oraz finansowanie budowy i eksploatacji określonych mieszkań. Warty uwagi jest również fakt, iż wydatki państwa na rozwój mieszkalnictwa (łącznie z oszacowanymi kosztami instrumentów fiskalnych) we Francji wynoszą 2% PKB, przy czym dwie trzecie ogólnej pomocy finansowej państwa w omawianym sektorze stanowią ulgi podatkowe.

²⁵ Ch. Donner, *Wohnungspolitik in ...*, op. cit., s. 287.

²⁶ Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement (METL).

Analizując dokumenty METL²⁷, można dostrzec, iż ekonomiczne instrumenty wdrażania celów polityki mieszkaniowej Francji na przełomie XX i XXI w. tworzą trzy grupy środków:

- pierwsza – to subwencje, pożyczki i ulgi podatkowe przeznaczane na pomoc w tworzeniu infrastruktury oraz dla inwestorów, którzy modernizują, remontują, rozbudowują i budują określone mieszkania,
- druga – to subwencje i pożyczki dla gospodarstw domowych opłacających czynsze, ale trwale lub okresowo nie mogących tego zrobić z własnych dochodów z przyczyn od nich niezależnych,
- trzecia – to środki przeznaczone dla tych osób fizycznych i prawnych, które zwiększają podaż mieszkań na wynajem o czynszach niższych niż rynkowe.

Pierwszą z tych grup tworzą:

Pożyczka o zerowej stopie oprocentowania (prêt à taux zero).

Warunki i tryb przyznawania tych pożyczek określone są w rozporządzeniach rządowych: z 29 września 1995 r. – dotyczącym stworzenia pomocy państwa w uzyskaniu praw własności użytkowanego mieszkania lokatorskiego lub budowy mieszkań podstawowych; z 29 kwietnia 1997 r. – dotyczącym terminu i ogólnych warunków przyznawania tej pożyczki oraz w postanowieniu rządowym z 2 października tegoż roku opisującym szczegółowo warunki, które trzeba spełnić, aby tą pomoc otrzymać. Pożyczki te przeznaczone są dla rodzin pragnących zakupić mieszkanie, które ma być głównym miejscem ich zamieszkania (pomoc ta nie dotyczy więc mieszkań drugich i domków letniskowych). Wysokość tej pożyczki jest zależna od dochodów i wielkości rodziny oraz regionu kraju, w którym pragnie ona nabyć mieszkanie. Całą Francję podzielono na trzy strefy: pierwszą tworzy region paryski, drugą tworzą miasta powyżej 100 000 mieszkańców, a trzecia to pozostała część kraju. Na przykład, w regionie Ile-de-France osoba samotna może uzyskać pożyczkę w wysokości do 145 000 FF. W roku 1998 udzielono łącznie 112 500 takich pożyczek, z czego 70% zostało przeznaczone na budowę domów jednorodzinnych o przeciętnej powierzchni 110 m² i przeciętnym koszcie budowy w wysokości 670 000 FF. W roku 1999 przyznano ich już 120 000 (w tym 92% stanowiły pożyczki na mieszkania w domach jednorodzinnych, a 8% w budynkach wielorodzinnych). Wzrost liczby pożyczek mieszkaniowych o zerowej stopie oprocentowania świadczy o tym, że państwu francuskiemu aktualnie zależy przede wszystkim na popieraniu budownictwa własnościowego.

Pożyczka z Funduszu Gwarancji Socjalnych (prêt conventionné garanti par Fonds de garantie de l'accession sociale). Istnieje wiele regulacji prawnych dotyczących tych pożyczek. Ich podstawą jest ustawa budżetowa z 1992 r. W roku 1993 wydano dwa rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. Pierwsze z dnia 17 marca dotyczyło nominacji Prezesa Rady Nadzorczej Funduszu Gwarancji Socjalnych oraz powołania rządowego komisarza kontrolującego prawidłowy przebieg operacji w instytucjach zajmujących się dystrybucją omawianej pożyczki. W drugim, z dnia 18 marca tegoż

²⁷ www.logement.equipement.gouv.fr

roku, zmodyfikowano niektóre zasady dotyczące przyznawania tej pomocy i ustalono część stopy ryzyka, którą przejmuje państwo. W roku 1999 wprowadzono kolejne rozporządzenia, przystosowując ten instrument polityki mieszkaniowej do aktualnej sytuacji gospodarczej kraju. Omawiana pożyczka jest udzielana przez niepaństwowe instytucje kredytowe. Stopa procentowa tych pożyczek jest jednak niższa w porównaniu ze zwykłym kredytem mieszkaniowym. Na przykład: oprocentowanie pożyczki 12-letniej wynosi 6,57% zamiast 7,35%. Do uzyskania tego typu pomocy są uprawnione gospodarstwa domowe o średnich i niskich dochodach, które chcą kupić nowe lub używane mieszkanie albo też przeprowadzić remont mieszkania, którego są właścicielami. Inne przepisy dotyczące tej pożyczki są następujące. Maksymalna jej kwota nie może przekroczyć 90% kosztów operacji, a okres kredytowania wynosi od 10 do 15 lat w przypadku zakupu lub budowy mieszkania oraz od 5 do 15 lat, jeśli przeznaczają się ją na remont mieszkania.

Subwencja państwowa na poprawę standardu mieszkania oraz na remonty związane z likwidacją jego szkodliwości dla zdrowia (prime à l'amélioration de l'habitat et la subvention pour travaux de sortie d'insalubrite). Podstawę prawną tych subwencji tworzy rozporządzenie z 20 listopada 1979 r. (artykuł R.322-1 i kolejne dotyczące prawa budowlanego i mieszkaniowego). Pożyczki te są przeznaczone dla właścicieli mieszkań o niskich dochodach. Środki finansowe pozyskane w wyniku tej pomocy państwa mają na celu polepszenie standardu mieszkania (np. izolacji termicznej), poprawę warunków sanitarnych, a także dostosowanie mieszkania do potrzeb osób niepełnosprawnych. W roku 1999 przyznano 77 414 subwencji na poprawę standardu mieszkania, a przeciętna ich wysokość wyniosła 10 872 FF.

Subwencja z Narodowej Agencji Poprawy Warunków Mieszkaniowych [aide de l'Agence nationale pour amélioration de l'habitat (ANAH)]. Przepisy dotyczące tych subwencji znajdują się w ustawie budżetowej z 31 grudnia 1970 r. (w artykule R.321-1 i w kolejnych artykułach dotyczących prawa budowlanego i mieszkaniowego). Warunki i tryb przyznawania subwencji są ustalane przez radę nadzorczą ANAH. Środki te przyznawane są właścicielom mieszkań na wynajem i tym, którzy pragną stać się wynajmującymi. Fundusze uzyskane z ANAH mogą być przeznaczone na remonty lub przebudowę lokali niemieszkalnych na mieszkalne w dużych aglomeracjach miejskich, a także na terenach wiejskich, których rozwój państwo popiera. Remonty te muszą dotyczyć poprawy wyposażenia mieszkań i bezpieczeństwa lokatorów oraz ich mienia, a także zmniejszenia zużycia energii itp. Górna granica kosztów subwencionowanych robót budowlanych obliczana jest po uwzględnieniu liczby, powierzchni mieszkań oraz regionu kraju w którym się znajdują. Wysokość omawianej pomocy wynosi 25% kosztów tych robót. W roku 1999 dzięki subwencjom z ANAH dokonano remontów w 118 400 mieszkaniach.

Ulga w podatku dochodowym dla wynajmującego mieszkanie (impôt sur le revenu statut du bailleur privé). Podstawą prawną tej ulgi jest artykuł 96 ustawy budżetowej na rok 1999. Korzystający z niej zobo-

wiązany jest wynajmować mieszkanie przez 9 lat w przypadku budowy lub zakupu mieszkania nowego oraz przez 6 lat, jeżeli nabył lokal używany. Wynajmujący korzysta z obniżki podatku dochodowego w wysokości 8% ceny zakupu nowego mieszkania przez 5 lat oraz 2,5% przez 4 następne lata. Ma też możliwość kontynuowania odpisu 2,5% tego podatku w trzech następnych 3-letnich okresach, jeśli w tym czasie mieszkania nie sprzedaje i nadal je wynajmuje. Gdy wynajmuje mieszkanie w starym budownictwie to korzysta z odpisu w wysokości 14% do 25% przez 6 lat. Potem ma możliwość kontynuowania tego odpisu jeszcze przez 3 lata.

Zmniejszenie dochodu z wynajmu przed opodatkowaniem w następstwie wydatków na kapitalne remonty i poprawę standardu mieszkania (deduction du revenu foncier des dépenses de grosses réparations et d'amélioration). Podstawą prawną tego instrumentu jest artykuł 31-I-1-b prawa podatkowego (artykuł 53 ustawy podatkowej z 23 grudnia 1997 r.). Z tego instrumentu, podobnie jak z odpisu od podatku, korzystają prywatni właściciele mieszkań wynajmowanych. Można tu zastosować „amortyzację przyspieszoną”, odpisując jednorazowo od dochodu 100% wydatków.

Obniżka podatku w wyniku wydatków na duże prace remontowe, poprawę wyposażenia i odnowę mieszkań (reduction d'impôt pour les dépenses de grosses réparations d'amélioration et de ravalement). Podstawą prawną tej ulgi jest artykuł 85 ustawy budżetowej na rok 1997. Wydatki te muszą dotyczyć:

- robót budowlanych przekraczających skalę remontów bieżących (np. zmiana ogrzewania, instalacji elektrycznej),
- poprawy komfortu mieszkania (np. instalacja windy, domofonu, klimatyzacji),
- renowacji (np. odnowienie fasady kamienicy).

W każdym przypadku remonty te muszą być wykonane przez przedsiębiorstwa budowlane, a korzystający z tej ulgi musi posiadać na nie faktury. Obniżka kwoty podatku dochodowego jest równa 20% wartości robót budowlanych. Górna granica wydatków wynosi: 20 000 FF w przypadku osoby samotnej, 40 000 FF, jeśli chodzi o małżeństwo oraz dodatkowo 2000 FF na każdą osobę będącą na utrzymaniu (przy czym 2500 na drugie oraz 3000 na trzecie i każde kolejne dziecko). Limit ten odnosił się do całego okresu 1997 - 2001, a nie do każdego roku. W przypadku przeprowadzki lub zmiany sytuacji rodzinnej (ślub, rozwód, śmierć) gospodarstwo domowe korzysta z nowego limitu. Obniżka kwoty podatku każdorazowo dotyczy roku, w którym nastąpiła zapłata za roboty budowlane. Korzystanie z tej ulgi wyklucza możliwość otrzymania pożyczki o zerowym oprocentowaniu, która dotyczy tylko niezbędnych remontów.

Ulga podatkowa z tytułu konserwacji i pokrycia powierzchni mieszkalnej (crédit d'impôt pour les dépenses d'entretien et de revêtements des surfaces). Podstawą prawną tej ulgi jest artykuł 200 prawa podatkowego z 30 grudnia 1997 oraz art. 74 ustawy podatkowej z 30 grudnia 1997. Osoby, które korzystają z niej mogą przeprowadzić remonty mające na celu utrzymanie mieszkania w stanie pozwalającym na jego

normalne użytkowanie poprzez np. malowanie ścian, położenie parkietu lub płytek podłogowych, a nie mogą przeprowadzać zmian jego pierwotnego wyposażenia np. wymiany okien, instalacji itp. Warunkiem skorzystania z tej ulgi jest to, aby budynek istniał co najmniej od dwóch lat, a wydatki były zrealizowane między 1 stycznia a 31 grudnia kolejnego roku. Pomoc państwa w tym przypadku oznacza obniżenie kwoty podatku od dochodów osobistych poprzez przyznanie tzw. „kredytu podatkowego”.

VAT o obniżonej stopie na remonty w mieszkaniach prywatnych (TVA à taux réduit applicable aux travaux réalisés sur les logements privés). Podstawą prawną tej ulgi jest artykuł 3 ustawy budżetowej na rok 2000. Mogą z niej korzystać zarówno właściciele, jak i lokatorzy takich mieszkań. Mieszkania, w których prowadzone są remonty nie mogą mieć mniej niż dwa lata. Remonty te mogą dotyczyć poprawy wyposażenia technicznego oraz koniecznych małych i większych napraw. Wyklucza się tu np. prace dotyczące utrzymania terenów zielonych. Obniżkę VAT-u z 20,6% do 5,5% stosuje się do faktur wystawionych począwszy od 15 września 1999 r.

Do drugiej grupy środków można zaliczyć:

Zasiłek personalny na mieszkanie (aide personnalisée au logement). Powstał on w 1977 r., a jego podstawą prawną tworzy ustawa nr 77-1 z 3 stycznia (w artykułach od L 351-1 do L 351-15 prawa budowlanego i mieszkaniowego). Zasiłki te mogą być przeznaczone zarówno na nabycie mieszkania, jak i na dopłatę do czynszu. Wysokość tej pomocy jest uwarunkowana wysokością czynszu lub rat w przypadku zakupu mieszkania w zależności od regionu kraju, dochodami gospodarstwa domowego (w roku poprzedzającym przyznanie dodatku) oraz ilością osób w gospodarstwie domowym. Na przykład: gospodarstwo domowe z dwójką dzieci mieszkające w II strefie, które płaci czynsz w wysokości 3231 FF (co stanowi 60% ich dochodów) otrzyma zasiłek w wysokości 1694 FF (równy 52,4% czynszu i 31,5% ich dochodów). W roku 1999 otrzymały ten zasiłek 2831 tys. gospodarstw domowych we Francji, czyli 12% ogólnej liczby gospodarstw domowych.

Rodzinny dodatek mieszkaniowy (allocation de logement familiale). Wprowadzono go w życie ustawą z 1 września 1948 r. Dodatki te są wypłacane gospodarstwom domowym, które nie mieszkają w lokalach umożliwiających im korzystanie z zasiłku personalnego na mieszkanie, mimo iż są w trudnej sytuacji finansowej. Przyznawane są osobom samotnym, małżeństwom mającym na utrzymaniu dzieci, osoby niepełnosprawne lub chorych, starszych rodziców, a także młodym małżeństwom o stażu poniżej 5 lat. W roku 1999 otrzymały ten zasiłek 1215 tys. gospodarstwa domowe, czyli 5,3% ogólnej ich liczby.

Socjalny dodatek mieszkaniowy (allocation de logement sociale). Dodatek ten istnieje od 1971 r., a jego podstawą prawną jest ustawa nr 71-582 z 16 lipca. Dodatki te przeznaczone są dla osób, które nie spełniają kryteriów pozwalających im na korzystanie z wyżej wymienionych dwóch form pomocy mieszkaniowej. Ten rodzaj dodatków dotyczy głównie studentów. W roku 1999 zasiłek ten otrzymały 2227 tys. gospodarstwa domowe, czyli 9,8% ogólnej ich liczby.

Pożyczkę mieszkaniową o charakterze pomocy socjalnej (prêt lokatif aidé à financement très social). Powstała ona w 1990 na mocy rozporządzenia rządowego nr 90-151 z 16 listopada. Warunki dotyczące tej pomocy były wielokrotnie modyfikowane, a ostatnia aktualizacja jej przepisów nastąpiła w 1999 r. rozporządzeniem nr 99-974 z 14 września. Pożyczki te są przyznawane rodzinom, które niespodziewanie znalazły się trudnej sytuacji materialnej i nie są w stanie uregulować bieżących opłat związanych z użytkowaniem mieszkania.

Trzecią grupę środków stanowią:

Pożyczka mieszkaniowa z Kasy Depozytowo-Pożyczkowej (prêt lokatif aidé de la Caisse des dépôts et consignations). Podstawy prawne dotyczące tej formy pomocy można odnaleźć w artykule 17 ustawy budżetowej na rok 1997 oraz artykule 14 tej ustawy na 1998 r. Poza tym w rozporządzeniach rządowych: nr 87-1112 z 24 grudnia 1987 r. (w artykule R.331-1 i następnych dotyczących prawa budowlanego i mieszkaniowego), nr 95-637 z 5 maja 1995 r., nr 96-860 z 2 października 1996 r., nr 97-1261 z 29 grudnia 1997 r., nr 98-331 z 30 kwietnia 1998 r., nr 99-609 z 9 lipca 1999 r. oraz nr 99-974 z 14 września 1999 r. Pożyczki te udzielane są głównie podmiotom HML, które przeznaczają uzyskane fundusze na inwestycje w budownictwie socjalnym. W szczególności na zakup terenów i budowę mieszkań oraz zakup mieszkań używanych w celu ich wyremontowania. Korzystanie z tego typu pożyczek obwarowane jest wieloma przepisami. Na przykład w przypadku zakupu mieszkań w celu ich wyremontowania koszty remontu muszą stanowić co najmniej 20% sumy całej operacji.

„Pośrednia” pożyczka mieszkaniowa (prêt locatif intermédiaire). Wymieniona forma pomocy została stworzona 5 sierpnia 1992 roku przez Ministerstwo Skarbu Państwa. W tym dniu wyznaczono instytucje zajmujące się dystrybucją tych pożyczek. Udzielają ich dwa główne banki francuskie (Caisse des dépôts et consignations i Crédit foncier de France) oraz zreszcie przedstawiciele przedsiębiorców (Comptoir des Entrepreneurs). Pożyczki te są przeznaczone dla osób fizycznych i prawnych na finansowanie budowy mieszkań lokatorskich, w których wysokość czynszu jest „pośrednia” między wysokością czynszów w mieszkaniach socjalnych a tą, która kształtuje się na wolnym rynku. Mieszkania budowane dzięki tej pożyczce przeznaczone są dla gospodarstw domowych, których dochody są zbyt wysokie, aby uzyskać prawo do korzystania z mieszkania socjalnego, ale nie wystarczają na wynajem lokalu po cenie rynkowej. Maksymalny okres spłaty tych pożyczek wynosi 25 lat. W latach 1993 - 1998 we Francji zbudowano dzięki tej formie pomocy państwowej 49 200 mieszkań.

Subwencja państwowa na poprawę standardu w socjalnym budownictwie lokatorskim (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale). Podstawy prawne tych subwencji można znaleźć w artykule 14 ustawy budżetowej na rok 1998 oraz w rozporządzeniach rządowych nr 87-1113 z 24 grudnia 1987 r. (w artykule R.323-1 dotyczącym prawa budowlanego i mieszkaniowego, nr 97-1262 z 29 grudnia 1997 oraz w umowie dotyczącej pożyczek zawartej między Minister-

stwem Gospodarki i Finansów a kasami depozytowymi. Subwencje te mają na celu pomoc właścicielom lub zarządzającym mieszkaniami socjalnymi. Pomoc taką można otrzymać, gdy remonty mają na celu:

- dostosowanie mieszkań do norm minimalnych określonych w obowiązujących przepisach (w przypadku budynków zbudowanych co najmniej przed 15 laty),
- zmniejszenie zużycia energii w mieszkaniach istniejących w dniu 1.07.1981 r.,
- poprawę bezpieczeństwa lokatorów i ich mienia, dostosowanie budynków do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych we wszystkich istniejących mieszkaniach.

VAT o obniżonej stopie na budowę lokatorskich mieszkań socjalnych (TVA à taux réduit applicable à la construction de logements locatifs sociaux). Podstawą prawną tych ulg jest ustawa budżetowa na 1997 r. Z obniżki z 20,6% do 5,5% podatku od wartości dodanej mogą korzystać inwestorzy mieszkań socjalnych rozpoczętych przed 1 listopada 1996 r., na których budowę wydały zgodę władze państwowe.

VAT o obniżonej stopie na renowację mieszkań lokatorskich związanych konwencją z ubezpieczeniem społecznym (TVA à taux réduit applicable à la rehabilitation de logements locatifs conventionnes). Przepisy dotyczące obniżki VAT-u (wysokości jak wyżej) znajdują się w artykule 14-I ustawy budżetowej na 1998 r oraz w artykule 32 ustawy budżetowej na rok 1999.

Z ulg tych korzystają zarówno instytucje państwowe (HLM), jak i spółdzielnie mieszkaniowe oraz zarządcy prywatni, którzy uzyskali subwencje państwowe na poprawę warunków mieszkaniowych w socjalnym budownictwie lokatorskim (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale). Uzupełniają one pierwszą formę ulgi, umożliwiając niezbędne prace remontowe wykonywane przy obniżonym podatku od wartości dodanej w istniejących już mieszkaniach socjalnych.

5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w tym opracowaniu, z konieczności skrótowa, prezentacja i analiza francuskiej polityki mieszkaniowej po roku 1945 pozwala jednak dostrzec jej dużą racjonalność oraz wynikającą z niej skuteczność. Wyrazem tej racjonalności jest skoncentrowanie pomocy państwa w pierwszych latach powojennych na remontach istniejących zasobów. W kolejnych latach, gdy zmieniały się potrzeby mieszkaniowe tego społeczeństwa trafnie zmieniano również instrumenty umożliwiające ich zaspokojenie. W okresie repatriacji wielu obywateli Francji z terytoriów zamorskich szczególnie dużą część środków publicznych skierowano na budowę tanich mieszkań lokatorskich. W kolejnych latach dostrzeżono jednak, że największą efektywność nakładów w budownictwie mieszkaniowym zapewnia budownictwo prywatne, a szczególnie jednorodzinne. W budownictwie tym inwestorzy bowiem sami nadzorują racjonalność działań wykonawców.

Akumulowane zaś w gospodarstwach domowych środki na budowę takich mieszkań skutecznie motywują ich członków do podnoszenia kwalifikacji i wydajniejszej pracy, a ograniczają rozrzućną konsumpcję i postawy roszczeniowe. O skuteczności francuskiej polityki mieszkaniowej oraz wykorzystywanych instrumentów świadczą natomiast nie tylko liczby i informacje przedstawione już w tym artykule, ale również to, że obecnie 71% Francuzów ocenia swoją sytuację mieszkaniową jako dobrą lub bardzo dobrą²⁸ oraz to, że 22,6 mln gospodarstw domowych w tym kraju dysponuje już 28,7 mln mieszkań.

Wydaje się, iż wielkość PKB w przeliczeniu na mieszkańca w Polsce aktualnie nie jest już mniejsza niż we Francji, w czasie gdy budowano tam rocznie więcej niż 6 mieszkań na 1000 mieszkańców. Nie ulega też wątpliwości, że w Polsce nie brakuje kadr, terenów ani materiałów niezbędnych do istotnego zwiększenia liczby oddawanych do użytku mieszkań. Oznacza to więc, iż główną przyczyną występującego, bezprecedensowego kryzysu naszego mieszkalnictwa jest funkcjonujący, nadmiernie zmienny, mało aktywny oraz wewnętrznie sprzeczny, system finansowania polskiego budownictwa i gospodarki mieszkaniowej.

ASSUMPTIONS AND INSTRUMENTS OF THE FRENCH HOUSING POLICY AFTER WORLD WAR II

S u m m a r y

The article gives a brief presentation and analysis of the French housing policy after 1945 with a view to demonstrating its rationality and consequent efficiency. One symptom of this rationality was to concentrate the help of the State after the war on refurbishing the existing buildings. In the following years, as the needs of the society progressed, also the tools necessary to meet those needs were effectively adapted. At the time when a number of French citizens from overseas were repatriated an increased amount of public funds was earmarked to building new cheap council flats. However, later on it was realised that it is more effective to allocate funds to private housing, in particular detached one-family houses.

²⁸ Ch. Donner, *Wohnungspolitik in ...*, op. cit., s. 312.