

# Maciej Cesarski

---

## Ewolucja zachodniej społecznej polityki mieszkaniowej na przykładzie Francji

---

Problemy Rozwoju Miast 8/1-2, 29-38

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Maciej Cesarski**

## **EWOLUCJA ZACHODNIEJ SPOŁECZNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ NA PRZYKŁADZIE FRANCJI\***

**Abstrakt.** W artykule zawarte są spostrzeżenia dotyczące losów społecznie zorientowanej polityki mieszkaniowej. Przybliżają one długookresowe sprowadzanie mieszkalnictwa społecznego przez mechanizmy rynku do funkcji rezydualnych o charakterze głównie socjalnym. Sprowadzanie to zachodzi – jak przekonuje przykład Francji – nawet w zachodnioeuropejskich rozwiniętych państwach gospodarki rynkowej, próbujących w okresie powojennej prosperity umasowienia rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Można tu mówić o stopniowym wypieraniu modelu masowego mieszkalnictwa społecznego przez model rezydualny. Wynikają z tego także wnioski dla Polski.

**Słowa kluczowe:** Francja, mieszkalnictwo społeczne, modele polityki mieszkaniowej, problemy mieszkaniowe.

Francja należy do rozwiniętych zachodnioeuropejskich państw gospodarki rynkowej o wysokim stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W pierwszych powojennych dekadach państwo francuskie przywiązywało znaczną wagę do bezpośredniego zaspokajania tych potrzeb. Symbolem tego stał się uruchomiony w 1950 r. system mieszkań z czynszem umiarkowanym – HLM (Habitations à loyer modéré). Na systemie HLM wzorowano się w Polsce, wprowadzając od 1995 r. program towarzystw budownictwa społecznego (tbs), wspieranych przede wszystkim środkami budżetu państwa za pomocą powołanego w tymże roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, pomagającego również spółdzielczości lokatorskiej<sup>1</sup>. We Francji od około dwóch dekad, jak w wielu państwach europejskich, występuje tendencja do ograniczania bezpośrednich działań państwa i pozostałego sektora publicznego w zaspokajaniu społecznych potrzeb mieszkaniowych<sup>2</sup>. Doświadczenia francuskiej polityki mieszkaniowej, jej cechy i kierunki są przydatne dla Polski.

Istotny poznawczo w dzisiejszej Polsce temat aktualnej polityki mieszkaniowej we Francji podejmuje książka Aleksandry Zubrzyckiej-Czarneckiej. Obejmuje ona także najistotniejsze aspekty teoretyczne i historyczne tej polityki, sięgające drugiej połowy XIX w. Szczególną wartością książki jest przeprowadzenie na przykładzie Francji systematycznego dowodu na długookresowe sprowadzanie mieszkalnictwa społecznego przez mechanizmy

---

\* Na kanwie książki: A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, ASPRA-JR, Warszawa 2011.

<sup>1</sup> Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz. U. 1994 nr 85. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali, Dz. U. 1997 nr 106. Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. 1994 nr 105.

<sup>2</sup> Społecznymi nazywane są we Francji wspomagane środkami publicznymi mieszkania lokatorskie: HLM budowane i zarządzane przez instytucje publiczne lub prywatne, prywatne wynajmowane osobom o niskich dochodach w zamian za preferencyjne pożyczki lub ulgi podatkowe oraz subwencjonowane spółdzielcze.

rynku do funkcji rezydualnych o charakterze głównie socjalnym. O procesie tym decyduje nie tyle standard zasobu społecznego, ile ewoluujący skład mieszkańców oraz wytwarzająca się presja na traktowanie ich jako grupy o niższym statusie. Sprowadzanie mieszkalnictwa społecznego do funkcji rezydualnych następuje, jak przekonują dzieje społecznie zorientowanej polityki mieszkaniowej we Francji, nawet w zachodnioeuropejskich rozwiniętych państwach gospodarki rynkowej, próbujących w okresie powojennej prosperity umasowienia rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Można tu mówić o stopniowym wypieraniu modelu masowego mieszkalnictwa społecznego przez model rezydualny. Model masowy polega na dążeniu państwa i innych instytucji publicznych do szerokiego wspomagania rozwoju zintegrowanej, zwykle wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej przeznaczanej dla słabo a także średnio sytuowanej ludności pracowniczej. Pomoc w zdobyciu mieszkania traktowana jest tu jako wartość wykraczającą poza funkcje stricte mieszkaniowe. W modelu rezydualnym zakłada się wspomaganie tych, których nie stać na zakup mieszkania na rynku<sup>3</sup>.

Analizie i ocenie francuskiej polityki mieszkaniowej skupionej na mieszkalnictwie społecznym podporządkowany jest opis generalnych przemian polityki mieszkaniowej, w tym dotyczących również obszarów metropolitalnych, bez szczegółowego przedstawiania konkretnych działań na rzecz słabiej sytuowanych grup społecznych. Już na pierwszych stronach pracy autorka informuje, że „...w związku z wycofaniem się państwa z gwarantowania publicznego wymiaru dobra jakim jest mieszkanie, staje się ono we Francji w coraz większym stopniu dobrem rynkowym. Autorka stoi na stanowisku, że można zaobserwować trend w kierunku liberalizacji francuskiej polityki społecznej w zakresie mieszkalnictwa”<sup>4</sup>. Francja podąża więc do liberalnego modelu polityki mieszkaniowej, zakładającego oparcie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na własności mieszkaniowej oraz rezydualną pomoc dla – co się śmiało przewiduje – nielicznych, nie mogących nabyć mieszkania na rynku.

Mieszkanie jest zatem we Francji w znacznym stopniu dobrem prywatnym, kupowanym przez większość ludności na rynku. W trakcie decentralizacji polityki mieszkaniowej w zakresie jej społecznych aspektów państwo wycofuje się z odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Złożone uwarunkowania doboru narzędzi przyczyniają do niespójnej polityki mieszkaniowej. W społecznej polityce mieszkaniowej coraz większe znaczenie mają: społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe, które nie tyle zastępują podmioty publiczne, co przyczyniają się do upolitycznienia kwestii mieszkaniowej. Udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie badawcze: *na ile mieszkanie jest we Francji dobrem publicznym?*<sup>5</sup>, poprzedzone jest rozważaniami dotyczącymi kształtowania się potrzeb i sytuacji mieszkaniowej oraz polityki i strategii, jak też analizą roli podmiotów i decentralizacji w gwarantowaniu społecznego wymiaru mieszkania jako dobra publicznego. Służy temu również ułatwianie przez władze publiczne dostępu do mieszkań i tworzenie warunków doboru narzędzi polityki mieszkaniowej.

Książka oparta jest na francuskim piśmiennictwie i literaturze naukowej, nawiązuje ponadto do dorobku dwóch – w znacznym stopniu przenikających się – polskich szkół

---

<sup>3</sup> M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast”, 2009 nr 1-2, s. 39-49.

<sup>4</sup> A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji...* op. cit. s. 16.

<sup>5</sup> Ibidem.

badawczych: polskiej szkoły polityki mieszkaniowej i polskiej szkoły polityki społecznej. Można bowiem mówić o miejscu polityki mieszkaniowej w polityce społecznej oraz o miejscu polityki społecznej w polityce mieszkaniowej<sup>6</sup>. W książce wskazane są istotne cechy podejścia polskiej szkoły badań mieszkaniowych wywierające wpływ na sposób analizowania francuskiej polityki mieszkaniowej. Zawarte są informacje o naczelnym, ciągle aktualnym założeniu badawczym tej szkoły, wywodzącym się z prac jej twórców z międzywojnia, przede wszystkim Teodora Teoplitza, a także Konstantego Krzeczковского, Jana Strzeleckiego, Edwarda Strzeleckiego, Stanisława Tołwińskiego i in.<sup>7</sup>. Poza tym przedstawiona jest usystematyzowana metoda badań sytuacji mieszkaniowej zaczerpnięta z metody naukowej polskiej szkoły badań mieszkaniowych, opisywanej najpełniej po wojnie przez Adama Andrzejewskiego<sup>8</sup>.

Rozważania dotyczące polityki mieszkaniowej we Francji rozciągnięte są na charakterystykę polityki społecznej utożsamianej tam z praktyką zabezpieczenia społecznego. Pozwala to na rozumienie francuskiej polityki mieszkaniowej jako części polityki społecznej lub jednego z jej aspektów. W tym właśnie sensie problemy mieszkaniowe we Francji uważane są za kwestię społeczną, przejawiającą się w tzw. niegodnych, niespełniających wymagań ustawowych mieszkaniach i warunkach mieszkaniowych, w pogarszaniu się sytuacji mieszkaniowej biednej ludności oraz zacieśnianiu się związku niskich i średnich dochodów z formą i miejscem zamieszkiwania. Tak rozumiana społeczna kwestia mieszkaniowa stanowi podstawę analizy istoty tamtejszej polityki mieszkaniowej zasadzającej się na pragmatyzmie, wyrażonej na poziomie krajowym i lokalnym z uwzględnieniem aspektu społecznego, ekonomicznego. Zagadnienia te prowadzą do określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego francuskiej społecznej polityki mieszkaniowej. Ta jest domeną władz centralnych i lokalnych, współpracujących w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych średnio i gorzej sytuowanych grup społeczeństwa z instytucjami HLM, organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym.

Rozwój socjalnej polityki mieszkaniowej we Francji datowany jest w książce na początek lat 90. XX wieku. Można przyjąć taką cezurę z uwagi na wyraźny w tych latach kierunek liberalizacji francuskiej polityki mieszkaniowej. Pamiętać wszakże trzeba, iż już w 1969 r. sformułowano we Francji program mieszkań o obniżonych czynszach i standardzie oraz program przekwaterowywania do tych mieszkań. Programy te były częściową socjalną korektą systemu HLM. Po tym zastrzeżeniu podzielać można zdanie o pojawiającym się ryzyku braku współdziałania francuskiej polityki mieszkaniowej we wspomnianej już skali krajowej, lokalnej i miejskiej. Słuszne jest także stwierdzenie, iż brak tego współdziałania prowadzić może do izolacji ludności objętej socjalną polityką mieszkaniową. Staje się ono jednak dyskusyjne, gdy przez izolację rozumie się brak dostępu do wolnego rynku mieszkaniowego bez rozpatrywania innych pośrednich wariantów społecznego zaspokajania

---

<sup>6</sup> J. Supińska, *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, (w:) *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo „Śląsk”, IPISS, Katowice 2005, s. 9-17.

<sup>7</sup> M. Cesarski, *Problematyka mieszkaniowa i osadnicza w pracach badaczy związanych z WSH-SGH*, (w:) *Samorząd terytorialny i mieszkalnictwo w badaniach naukowych i dydaktyce SGH 1906-1995*, red. A. Zalewski, „Monografie i Opracowania” nr 423, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, s. 15-32.

<sup>8</sup> A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 220 i dalsze.

potrzeb mieszkaniowych. Opis relacji polityki mieszkaniowej i polityki miejskiej ogniskuje się w dzisiejszej Francji wokół ustanowionego w 1991 r. prawa do miasta, którego istotnymi elementami są prawo do mieszkania i zasada zróżnicowanego składu społecznego mieszkańców. Francuską politykę mieszkaniową charakteryzują również międzynarodowe porównania, pokazujące umiarkowane zdecentralizowanie tej polityki, próbującej łączyć zalety interwencji publicznej z mechanizmami wolnego rynku w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych słabo i średnio sytuowanej ludności. W nawiązaniu do tego mieszkanie jest dobrem prywatnym lub publicznym.

Okres od połowy XIX w. do połowy XX w. wyznaczony jest początkami liberalnie zorientowanej polityki mieszkaniowej opartej na przesłankach pragmatycznych, we Francji i w innych przodujących państwach europejskich. Kończy się kryzysem mieszkaniowym pierwszych lat powojennych, wykazującym dno w 1953 r. z deficytem 2 mln lokali, wywołanym brakiem interwencji publicznej w produkcję mieszkań i stosunki mieszkaniowe. Fakt ten, w połączeniu z wymową aktów prawnych, faz i innych zjawisk w rozwoju polityki mieszkaniowej we Francji w tym okresie, świadczy o niemożności prowadzenia polityki mieszkaniowej ograniczonej do rozwiązań rynkowych. Kulminacyjna, także dla społecznej polityki mieszkaniowej we Francji, jest połowa lat 70., nazwana aktywną polityką mieszkaniową państwa. Uwypuklone są przy tym jakościowe skutki ilościowego postępu w zaspokajaniu społecznych potrzeb mieszkaniowych nie tylko w ówczesnej Francji.

Po II wojnie światowej w Europie Zachodniej kryzys mieszkaniowy dotyka bowiem dalej grup społecznych o najniższych dochodach i niektórych odłamów warstwy średniej. Prywatne budowanie społecznych mieszkań czynszowych napotyka barierę niskiej rentowności inwestowanego kapitału. Nierównowagę rynku mieszkań czynszowych pogłębiają pośrednicy i banki, spekulujące na trudnościach mieszkaniowych. We Francji marża zysku przedsiębiorcy i różne obciążenia: honoraria konsultantów, koszty operacji finansowych, opłaty prawne i z tytułu zarządzania stanowią w 1968 r. aż 26% ceny mieszkania<sup>9</sup>. Zagrożone kryzysem mieszkaniowym warstwy średnio zamożne zachęcane są do stawiania się właścicielami domów i mieszkań. W latach 50. i 60., w zasadniczym okresie realizacji doktryny państwa opiekuńczego, presja inflacyjna i szybki wzrost PKB są czynnikami działającymi na rzecz własnościowego budownictwa mieszkaniowego, stanowiącego zabezpieczenie przed wzrostem czynszów. Popyt na działki budowlane powoduje wzrost ich cen. Geopolityczne skutki II wojny światowej dają dodatkowe impulsy do rozwoju interwencji w stosunki mieszkaniowe we Francji i w państwach kapitalistycznych. Państwo przyjmuje ciężar zaspokajania potrzeb w zakresie mieszkalnictwa czynszowego, po czym działalność tę stara się przekazać kapitałowi prywatnemu. Gdy mimo zachęt dla sektora prywatnego ulega zahamowaniu budowanie mieszkań o umiarkowanych czynszach (np. HLM we Francji), podejmuje się próby realizacji budownictwa o niższym standardzie<sup>10</sup>.

Program mieszkań o obniżonych czynszach i standardzie oraz program przekwaterowywania do tych mieszkań znamionują początki kryzysu społecznej polityki

---

<sup>9</sup> M. Castells, *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982, s. 157-173.

<sup>10</sup> M. Cesarski, *Mieszkania czynszowe w społeczeństwach XIX i XX w. – Polska, Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone*, (w:) *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2004, s. 419-434.

mieszkańczej we Francji lat 60. Kryzys tej polityki przejawia się podwyżkami czynszów, pozbawiającymi możliwości zamieszkiwania w zasobie HLM mniej zarabiające grupy społeczne, skazując je na zdegradowane śródmiejskie mieszkania na wynajem w sektorze prywatnym. Dopuszczone jest natomiast zamieszkiwanie w dotowanym ze środków publicznych zasobie HLM dobrze sytuowanej ludności z klasy średniej, podczas gdy zmniejsza się budownictwo społeczne. Poza tym zaczyna się przekazywać środki publiczne na ułatwienie zdobywania mieszkania na wolnym rynku.

Problem gettoizacji przedmieść od końca lat 60., w tym kwestia blokowisk oraz lichych warunków mieszkaniowych imigrującej ludności kolorowej, współwystępują z wyprowadzaniem się w tym okresie klasy średniej z zasobu HLM przeznaczonego pierwotnie dla ludności o niskich i umiarkowanych dochodach. Wpływa to na dezintegrację i spadek aktywności społecznej ludności pozostającej w zasobie HLM<sup>11</sup>. Niedorozwój infrastruktury społecznej w zabudowie HLM jest istotnym czynnikiem sprzyjającym gettoizacji i powstawaniu slumsów. Przypomina się tu wyrastająca z polskiej szkoły polityki mieszkaniowej idea osiedla społecznego, w którym urządzenia i obiekty społeczne stanowią przedłużenie funkcji mieszkania, zwiększając szanse integracji mieszkańców.

Podmioty i narzędzia aktualnej polityki mieszkaniowej we Francji wyznaczają pojmowanie mieszkania jako dobra publicznego, wyrażone w modelu interwencji państwa. Przebieg decentralizacji zarządzania dzieli się z punktu widzenia roli podmiotów publicznych na dwa okresy: negocjowanej lokalnej polityki mieszkaniowej w latach 80. i 90.<sup>12</sup> oraz nazywanej w książce „władzy na dystans” od początku XXI w.<sup>13</sup>. Rezultatem okresu pierwszego jest pozostawienie sytuacji mieszkaniowej ludności o niskich i średnich dochodach w zasadzie niezmięnionej. Siła lokalnych zależności i interesów w wypaczaniu zaleceń centralnych okazuje bowiem znaczna. Początek XXI w. przynosi częściowy powrót do centralnych decyzji wykonywanych na szczeblu lokalnym fakultatywnie, bez wzmocnienia funkcji kontrolnych. Decyzji zagrożonych co najwyżej karami finansowymi, a więc premiującymi dostatanie lokalne społeczności i władze, o mniejszych zwykle kłopotach z biednymi grupami społecznymi.

Takie przeniesienie prerogatyw obarcza szczebel lokalny zadaniami stojącymi poza jego możliwościami finansowymi, gdyż gros środków pomocy podmiotowej pozostaje w gestii państwa. Jest to inna sytuacja od występującej w Polsce, gdzie chroniczny niedobór publicznych środków na mieszkalnictwo występuje na szczeblu centralnym i lokalnym. Konsekwencjami decentralizacji polityki mieszkaniowej we Francji są zagrożenia spójności społecznej oraz problemy polityczne, organizacyjne i finansowe. Sumarycznym, wymiernym efektem co najmniej dwuetapowego procesu decentralizacji polityki mieszkaniowej jest deficyt mieszkań we Francji na poziomie 0,8 mln lokali, notowany w 2008 r. Deficyt ten,

---

<sup>11</sup> Imigrująca ludność kolorowa nadal żyje częściej w mieszkaniach społecznych określanych socjalnymi niż rdzenni Francuzi. Zob. D. Fougere, F. Kramarz, R. Rathelot, M. Safi, *Social housing and location choices of immigrants in France*, Institute for the Study of Labor, Bonn, „Discussion Paper” 2011, nr 5557, s. 2-40.

<sup>12</sup> B. Goodchild, Y. Gorrichon, L. Bertrand, *Local housing strategies in France*, „Planning Practice and Research”, 1993, Vol. 8, Issue 1, s. 4-8.

<sup>13</sup> Kursowi na liberalizację odpowiadają deklaracje francuskich władz o partnerskich stosunkach z mieszkańcami zasobu społecznego. Zob. P. Gustin, C. Dubois, *Information and consultation in the field of social housing in France*, (w:) *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*, OECD, Paris 2001, s. 191-205.

ponad dwukrotnie mniejszy niż podczas kryzysu mieszkaniowego z początku lat 50. (2 mln lokali), jest jednak nadal pokaźny.

W zakresie oddziaływania niepublicznej polityki mieszkaniowej we Francji około 10 mln ludności zamieszkuje obecnie w zarządzanym przez organizację zasobie typu HLM, liczącym 4,2 mln mieszkań o różnym statusie własnościowym i różnie zarządzanych. Mimo wzrostu budownictwo społeczne dla ludności o niskich i średnich dochodach jest niewystarczające w stosunku do potrzeb. W tej sytuacji zwiększa się rola podmiotów wynajmujących mieszkania w sektorze prywatnym przy zróżnicowanej pomocy publicznej<sup>14</sup>. Znaczenie deweloperów – podobnie jak w Polsce – ogranicza się poza budownictwem jednorodzinnym do zaspokajania potrzeb najmu na ogół bardzo dobrze sytuowanej ludności. Obraz ten dopełniają praktyki spekulacyjne i nadużycia. Mające poparcie społeczne organizacje pozarządowe, zaspokajające w coraz większym stopniu potrzeby 3,5 mln ludności o niskich dochodach i w najgorszej sytuacji mieszkaniowej, nie mogą jednak skutecznie rozwiązywać tego problemu. Uwydatnia to podstawową rolę państwa w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej.

W zakresie głównych kierunków polityki mieszkaniowej dotyczących mieszkalnictwa społecznego lat 80. zachodzi dyktowana przesłankami ideologicznymi zmiana podejścia od do praw lokatorów, idąca ku zwiększaniu uprawnień właścicieli mieszkań na wynajem. Zmiana ta stanowi przejaw liberalizacji społecznej polityki mieszkaniowej. Tłumaczona jest znanym mechanizmem wolnego rynku mieszkaniowego, polegającym na wstrzymywaniu się sektora prywatnego od inwestowania w tanie mieszkania na wynajem, nieprzynoszące zysku porównywalnego z innymi zastosowaniami kapitału<sup>15</sup>. Występuje także dokumentowana decyzjami instytucjonalno-prawnymi tendencja do lepszego promowania własności mieszkaniowej. Jednostronność takiej polityki wzbudzająca wątpliwości i przynosząca korekty oraz przedwyborczy dyskurs polityczny doprowadzają do ustawy z 2007 r. mającej gwarantować prawo do mieszkania i sprzyjać spójności społecznej<sup>16</sup>. Wstępne dane oraz opinie naukowe świadczą o fragmentarycznej jak dotąd skuteczności ustawy w zakresie poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności najbardziej tego potrzebującej.

Przeciętnie wysoka, stanowiąca w dużym stopniu dziedzictwo najlepszych lat państwa opiekuńczego sytuacja mieszkaniowa plasuje Francję na średniej pozycji w Europie Zachodniej. Brak wszakże oznak bieżącej wystarczającej poprawy tej sytuacji. Dominacja Paryża ilustruje nie zrównoważoną urbanizację w tym zakresie. Na dużych w porównaniu z większością państw zachodnioeuropejskich obszarach wiejskich we Francji najważniejszy jest problem jakości zasobu mieszkaniowego. Pozytywną ocenę sytuacji mieszkaniowej we

---

<sup>14</sup> W promowaniu prywatnego sektora mieszkaniowego mieszkalnictwa, strumienie pieniądza kierowane są przede wszystkim na wspieranie właścicieli-użytkowników mieszkań, natomiast rozwój prywatnego wynajmu są subwencjonowany jest głównie poprzez ulgi podatkowe. Zob. J. P. Schaefer, *Financing social housing in France*, „Housing Finance International Journal” 2003, nr 7 s. 3-8.

<sup>15</sup> Mieszkalnictwo, w tym budownictwo społeczne jest jednak na początku XXI w, relatywnie znacznie bardziej subsydiowane we Francji niż w rozwiniętych gospodarkach rynkowych o typowo liberalnym modelu polityki mieszkaniowej, np. w Stanach Zjednoczonych. Zob. A. Laferrere, D. Le Blanc, *Housing policy: low-income households in France*, (w:) *A companion to urban economics*, ed. By R. Arnott, D. McMillen, Blackwell, Oxford 2006, s. 159-178.

<sup>16</sup> A. Zubrzycka-Czarnecka, *Gwarantowane prawo do mieszkania we Francji*, (w:) R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 113-127.

Francji zaniża wykluczenie z oficjalnego rynku mieszkaniowego, w najbardziej drastycznych tego formach, przejawiające się, mimo elementów postępu, w bezdomności, sytuacji i warunkach zamieszkiwania imigrantów oraz eksmischach.

Społeczne problemy uzyskiwania mieszkania na własność oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych bez własności lokalu świadczą o niepewnym statusie mieszkalnictwa nawet w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Bariera wysokich cen mieszkań wyznaczana grą popytu i podaży przekreśla szanse upowszechniania własności mieszkaniowej, mimo jej historycznego zakorzenienia. Daje jednocześnie przewagę ekonomiczną właścicielom mieszkań i domów. Przewaga ta szybko jednak może się zmienić w udrękę trudno spłacalnych kredytów hipotecznych, co pokazuje obecny kryzys finansowo-ekonomiczny. Problemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych bez uzyskiwania własności lokum dotyczą przede wszystkim wchodzącego w dorosłe życie młodego pokolenia. Wysokie czynsze i początkowo na ogół niskie zarobki młodej ludności wywołują zazwyczaj konieczność pomocy rodziny lub rzadziej państwa. Zależności te kierują większość młodej ludności na niełatwy rynek najmu w sektorze prywatnym. Najem w sektorze publicznym dokonywany z pomocą państwa dotyczy przede wszystkim zmniejszającej się w ostatnich latach liczby mieszkań oferowanych w zasobie typu HLM. Łączy się to z małą rotacją lokatorów i rosnącym zapotrzebowaniem na społeczne mieszkania o regulowanym czynszu, którego poziom w relacji do dochodów najmujących jest jednak niższy niż w sektorze prywatnym. Ilustracją jest powiedzenie, że dwóch Francuzów na trzech ma dochody upoważniające do mieszkania w zasobie typu HLM, lecz tylko jeden z pięciu mieszkanie takie dostaje w najem. Stosunkowo małe znaczenie jako forma współwłasności mieszkaniowej ma spółdzielczość oraz nie posiadające osobowości prawnej, często źle w związku z tym zarządzane wspólnoty mieszkaniowe.

We Francji, jak w większości zachodnioeuropejskich gospodarek o różnych modelach polityki mieszkaniowej, oddziaływanie państwa na systemy mieszkaniowe maleje od początku lat 90.<sup>17</sup>. Inne światło na rozwój mieszkaniowych rozwiązań rynkowych w Europie Zachodniej a także na próby urynkowania mieszkalnictwa w państwach transformacji, w tym w Polsce, rzuca kryzys gospodarczy rozpoczynający się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych AP. Nastąpił on po długotrwałym udzielaniu ludności o niedostatecznej zdolności płatniczej, wyznaczonej sumą strumieni dochodów i zasobem majątku, mieszkaniowych kredytów hipotecznych w szerokim zakresie. Ludność ta nie jest w stanie spłacać, bez dodatkowej wtórnej pomocy bankowej, odsetek i rat kapitałowych tzw. kredytów *subprime*, których oprocentowanie jest wyższe niż kredytów standardowych. Zwiększenie akcji kredytowej prowadzi do serii wstępujących zależności, właściwych mechanizmom wolnorynkowym: skokowego wzrostu popytu na domy i ich cen, rosnącej rynkowej wartości zabezpieczeń hipotecznych umożliwiającą bankom udzielanie większych kredytów na coraz droższe domy i w efekcie wzrostu inflacji. Było tak w Stanach Zjednoczonych do drugiej połowy 2006 r.,

---

<sup>17</sup> M. Norris, H. Domański, *Housing conditions, states, markets and households: A Pan-European analysis*, "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", vol. 11, nr 3, 2009, s. 385-407. M. Cesarski, *Z problematyki mieszkaniowo-osadniczych atutów i słabości współczesnej cywilizacji zachodniej*, (w:) *Współczesna cywilizacja zachodu – atuty i słabości*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 341-355.



odkąd po przesileniu kreowania sztucznego popytu w stosunku do realnej podaży ceny domów zaczęły spadać, a mechanizm zaciągania kredytów, ich sekurytyzacji oraz spłaty traci w związku z tym wstępujący impet<sup>18</sup>.

Kryzys rozszerza się zwłaszcza na te rozwinięte europejskie gospodarki rynkowe, w których napędzanie nadużywaniem kredytu hipotecznego na własnościowe budownictwo mieszkaniowe przed 2007 r. było szczególnie wysokie. Dążenie do krytykowanego przez polską szkołę badań, mało kontrolowanego rozrostu sektora prywatnej własności mieszkaniowej zaostrza strukturalne problemy rozwoju społeczno-gospodarczego w najlepiej rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. We Francji kryzys finansowo-ekonomiczny pojawiający się pod koniec 2008 r. pogarsza w największym stopniu sytuację mieszkaniową osób młodych oraz samotnych matek. W pakiecie antykryzysowych narzędzi wspieranie budownictwa mieszkaniowego obejmuje wszakże niskooprocentowane kredyty na nabycie własnego domu dla słabiej sytuowanej ludności<sup>19</sup>. Stanowi to element kontynuacji groźnego promowania własności mieszkaniowej poprzez kierowanie ułatwień finansowych do grup ludności o podwyższonym ryzyku spłaty zobowiązań.

Około 2009 r. ponad 685 tys. ludności pozbawione było mieszkania konwencjonalnego, doświadczając różnego typu dotkliwych problemów związanych z bezdomnością (19%), pobytem w schroniskach itp. (3%), w dotowanych pokojach hotelowych (5%), obiektach nieprzeznaczonych do zamieszkiwania (13%) lub u osób trzecich (60%). W bardzo trudnych warunkach, bez podstawowych instalacji sanitarnych, w lokalach przeludnionych mieszka 2,8 Francuzów (odpowiednio 3/4 i 1/4). Statystykę tę dopełnia 173 tys. lokatorów mieszkań umeblowanych o niestabilnym statusie i niskich dochodach oraz 87 tys. członków społeczności wędrownych pozbawionych odpowiednich miejsc kempingowych. Łącznie, uwzględniając szacunkową korektę o 200 tys. ludności kumulującej problemy, we Francji 3,7 mln, tj. prawie 6% obywateli ma złą sytuację mieszkaniową. Wprowadzenie w Polsce analogicznych kryteriów „bardzo złej sytuacji mieszkaniowej” powiększyłoby znacznie liczbę ludności mieszkającej w złych warunkach.

Przytoczone liczby ilustrują francuską kwestię mieszkaniową zaostrzającą się od lat 80. pod wpływem powrotu do liberalnego modelu polityki mieszkaniowej. Pogłębia się nierównowaga efektywnego popytu i podaży na rynku mieszkaniowym. Maleje poziom wydatków publicznych na mieszkalnictwo, przede wszystkim z budżetu państwa. Zasób HLM utrzymuje się na niskim poziomie i nie zaspokaja potrzeb społecznych, gdyż powstaje stosunkowo mało mieszkań o niskich czynszach. Preferencyjne pożyczki i ulgi podatkowe okazują się zbyt niskie, by zachęcić kapitał prywatny do budowania tanich mieszkań na wynajem. Zasada solidarności mieszkaniowej, czyli gwarantowane przez państwo przenoszenie ryzyka mieszkaniowego z jednostek na wspólnotę, podlega we Francji symptomatycznej ewolucji. Następuje tam odchodzenie od mieszkaniowej solidarności bogatych i biednych. Zmniejszeniu np. publicznej pomocy przedmiotowej dla zasobu HLM

<sup>18</sup> M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.* (w:) *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 277-296.

<sup>19</sup> A. Zubrzycka-Czarnecka, *Programy działań antykryzysowych we Francji*, (w:) *Polityka społeczna w kryzysie*, red. nauk. M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 223 -230.

odpowiada wzrost finansowania z czynszów prowadzonych tam inwestycji mieszkaniowych. Towarzyszy temu wprowadzenie w 1995 r. dotowanych środkami publicznymi nieoprocentowanych pożyczek bez progów dochodowych dla gospodarstw domowych na pierwsze własnościowe mieszkania<sup>20</sup>.

Francja jest przykładem rozwiniętej gospodarki rynkowej, w której model polityki mieszkaniowej ewoluuje od korporacyjnego do liberalnego. Mimo oddalającej się tam perspektywy masowego zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych, istotne są wszakże dla Polski cechy tej polityki dziedziczone z poprzednich dekad oraz możliwość spożytkowania u nas niektórych jej doświadczeń. Francuską politykę mieszkaniową cechuje złożoność celów, wieloaspektowość, szerokie instrumentarium oraz mimo decentralizacji duży udział państwa. Wyróżniają tę politykę: wysoki nadal standard ochrony lokatorów oraz wielość form zaspokajania potrzeb ludności o niskich i średnich dochodach z istotną ciągle pozycją HLM. Pozytywny w tym zakresie jest wpływ organizacji pozarządowych upolityczniających kwestię mieszkaniową. Jednocześnie decentralizacja polityki mieszkaniowej nie daje gwarancji realizowania niektórych celów społecznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności o mniejszych dochodach. Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej mogą być przy tym gorzej realizowane przez władze lokalne niż przez przedstawicieli władz centralnych w terenie. W porównaniu z Francją, w Polsce zaznacza się konieczność odnowienia i uściślenia powiązań polityki mieszkaniowej i polityki społecznej. Poprawa sytuacji mieszkaniowej ludności o niskich i średnich dochodach jest możliwa bowiem tylko przez wzrost udziału mieszkań społecznych. Rekomendować tu można unikanie przestrzennej kumulacji mieszkań dla słabiej sytuowanej ludności w celu przeciwdziałania gettoizacji. Przestrzec należy poza tym przed ogólnym osłabianiem lokatorskiej spółdzielczości mieszkaniowej oraz długookresowymi problemami zarządzania zasobem w formie wspólnot mieszkaniowych, niemającym osobowości prawnej.

Przy podążaniu polityki mieszkaniowej we Francji od modelu korporacyjnego do liberalnego zachowana jest wszakże – mimo wewnętrznych zmian – instytucja HLM. W Polsce likwidacji KFM w 2009 r., powodującej doraźne oszczędności budżetowe, nie towarzyszy powołanie równoważnej instytucji finansowego wsparcia lokatorskiego budownictwa społecznego. Likwidacja KFM podważa przyszłość budownictwa i programu tbs, stanowiąc jeszcze jeden krok w kierunku marginalizacji spółdzielczości lokatorskiej poddanej także innym obostrzeniom prawnym<sup>21</sup>. Jest symbolem niepewnej przyszłości całego mieszkalnictwa społecznego w okresie światowego kryzysu finansowo-ekonomicznego nieomijającego Polski.

---

<sup>20</sup> A. Zubrzycka-Czarnecka, *Problemy mieszkaniowe we Francji w świetle raportu Fundacji Abbé Pierre'a z 2011 r.* „Polityka Społeczna” 2011 (w druku).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2009 nr 65.

## **EVOLUTION OF THE WESTERN SOCIAL HOUSING POLICY ON THE EXAMPLE OF FRANCE**

**Abstract.** This paper contains observations concerning the fate of the socially oriented housing policy. They familiarize the reader with long-term reduction of social housing to the residential functions, mainly of social nature, by the market mechanisms. Such reduction occurs, as we can notice in France, even in developed Western European market economies which used to generate mass social housing development during the post-war prosperity period. We can talk about a gradual replacement of the mass social housing model by the residential model. That process provides some indications for Poland as well.

**Key Words:** France, social housing, housing policy models, housing problems.

Dr hab. Maciej Cesarski  
Prof. nadzw. SGH  
Warszawa