Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(63)/2016
ISSN 1509-4995
doi: 10.7366/1509499516305

Magdalena Górczyńska
Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
CNRS UMR 8504 Géographie-Cités, 13 rue du Four, 75006 Paryż, Francja
e-mail: mgor@twarda.pan.pl

Métropole du Grand Paris 2016. Realizacja polityki mieszkaniowej na obszarze metropolii paryskiej[1]

Streszczenie: W artykule opisano powstanie Metropolii Wielkiego Paryża (*Métropole du Grand Paris*, MGP), ze szczególnym uwzględnieniem zmian i wyzwań wynikających z realizacji polityki mieszkaniowej na szczeblu metropolitalnym. MGP jest strukturą współpracy międzygminnej z własnym budżetem o szczególnym statusie i obejmuje Paryż, 123 gminy położone w sąsiednich departamentach oraz pięć gmin zewnętrznych. MGP przejmie kompetencje m.in. w zakresie zarządzania rozdzielaniem środków pomocowych wspierających mieszkalnictwo socjalne, modernizacji zabudowy mieszkaniowej, eliminacji budynków o niskiej jakości. Realizacja polityki mieszkaniowej na szczeblu metropolitalnym wiąże się z szeregiem wyzwań dotyczących konsolidacji działań instytucji zajmujących się tworzeniem mieszkań socjalnych, rezerwacji gruntów pod zabudowę socjalną i zwiększenia liczby nowych mieszkań, w tym dążenia do ich równomiernego rozmieszczenia w skali metropolitalnej. Dodatkowo pojawiają się nowe wyzwania, spowodowane zmieniającą się strukturą społeczno-demograficzną gospodarstw domowych, wymagające nowatorskich rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, zarządzanie metropolitalne, Paryż, Francja.

Métropole du Grand Paris 2016: Housing policy in the Paris metropolitan area

Abstract: The paper describes the creation of the Greater Paris metropolitan area (*Métropole du Grand Paris*, MGP), with special emphasis on the changes and challenges related to the implementation of the housing policy at the metropolitan level. MGP is an inter-municipal cooperation structure with its own budget and special status. It embraces Paris, 123 municipalities located in the neighbouring departments, and five external municipalities. MGP will take the responsibilities in the field of: management of resources to support social housing, renovation of housing, elimination of low-quality buildings. The implementation of the housing policy at the metropolitan level is associated with a number of challenges mainly in terms of consolidation of activities undertaken by the institutions of social housing, reservation of land for social housing investments, increase in the amount of new housing, including attempts for their more even distribution at the metropolitan sca-

[1] Artykuł powstał na podstawie badań prowadzonych w projekcie nr 918/MOB/2012/0 pt. „Zaplanowane różnicowanie składu społecznego wobec segregacji społeczno-przestrzennej. Polityka *mixité sociale* na obszarze metropolitalnym Paryża", finansowanym przez MNiSW w ramach programu Mobilność Plus (2013–2016).

le. In addition, a set of new challenges appeared due to the changing socio-demographic structure of households, which in turn require innovative architectural solutions.

Keywords: housing policy, metropolitan governance, Paris, France.

Wprowadzenie

Paryż jest uznawany w Europie i na świecie za symbol rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego. Metropolia paryska zdominowała pozostałe ośrodki francuskie. Dało to początek określeniu „Paryż i francuska pustynia", ukutemu przez Jean-François Graviera, który tak właśnie zatytułował swoją książkę poświęconą nierównościom między regionami Francji (1947). Zdaniem Graviera, metropolia paryska od połowy XIX w. skupiała na swoim terenie kluczowe gałęzie przemysłu i usługi, a tym samym stała się dominującym ośrodkiem decyzyjnym, pozbawiając inne miasta francuskie możliwości rozwoju i silnie uzależniając je od Paryża. Tę relację podległości wobec Paryża, porównywaną do zależności kolonialnych, Gravier wskazał jako przyczynę stagnacji i upadku francuskiej prowincji, a jedyną możliwość „uratowania" Francji upatrywał w zdegradowaniu roli stolicy. Choć szeroko rozpowszechniona, diagnoza problemu przedstawiona przez Graviera pozostawała przedmiotem dyskusji, a sam autor zdawał się zbytnio koncentrować na konieczności degradacji Paryża, aniżeli na potrzebie inwestowania i wzmocnienia prowincji, której wewnętrzną słabość wytykali też inni badacze (Marchand 2001). W kolejnych latach podejmowano liczne próby ograniczenia dominującej roli Paryża na rzecz innych ośrodków miejskich, lecz nie przyniosły one większych zmian i system osadniczy we Francji pozostał silnie monocentryczny.

W czerwcu 2007 r., dokładnie sześćdziesiąt lat od ukazania się pierwszego wydania książki Graviera (1947), Nicolas Sarkozy (ówczesny Prezydent Republiki Francuskiej) podczas inauguracji nowego terminala lotniska Roissy pod Paryżem, dobitnie podkreślił rolę metropolii paryskiej w napędzaniu wzrostu gospodarczego we Francji, a jednocześnie wytknął nieudolności w zarządzaniu regionem Île-de-France (IDF) przez radnych „nieposiadających wizji", skrytykował też brak instytucji kierującej funkcjonowaniem terytorium metropolii (Burgel 2010). Dyskusje o utworzeniu Metropolii Wielkiego Paryża rozpoczęto wiele lat wcześniej, jednakże właśnie podczas prezydentury Sarkozy'ego zainicjowano działania zmierzające do realizacji tego pomysłu. Jego inauguracja nastąpi 1 stycznia 2016 r. wraz z powołaniem nowej struktury metropolitalnej: *Métropole du Grand Paris* (MGP)[2].

Przyspieszenie działań związanych z powołaniem MGP wynika częściowo ze spadającej od kilku lat atrakcyjności inwestycyjnej regionu paryskiego, który dotychczas był głównym ośrodkiem przyciągającym kapitał zagraniczny do Francji. Od 2009 r. w rankingach międzynarodowych Paryż spadł z szóstego na dziewiąte miejsce pod względem atrakcyjności dla firm transnarodowych, szuka-

[2] Artykuł został przygotowany w 2015 roku.

jących miejsca na otwarcie swojej głównej siedziby[3]. Ten spadek atrakcyjności Paryża przekłada się na całą gospodarkę francuską. Île-de-France to najbogatszy region francuski: wytwarza 28% PKB Francji, a przeciętne PKB na mieszkańca jest tu o 53% wyższe od średniego w kraju; jest wyspecjalizowany w usługach finansowych i telekomunikacyjnych, napędza rozwój sektora kreatywnego oraz koncentruje 40% francuskich miejsc pracy związanych z kulturą i sztuką (Bourdeau-Lepage 2013). W latach 2001–2013 wzrost gospodarczy w regionie IDF był jednak dwa razy słabszy niż w Londynie, Tokio, Nowym Jorku czy Berlinie (Saint Etienne 2013). Jednocześnie rosło znaczenie miast azjatyckich w gospodarce światowej, co sprawiło, że międzynarodowa pozycja metropolii paryskiej stała się zagrożona (Bourdeau-Lepage 2013).

Pod względem społeczno-demograficznym Île-de-France to najsilniej spolaryzowany region we Francji. Charakteryzuje się najwyższym poziomem społecznej fragmentaryzacji przestrzeni i trwającym od XIX w. podziałem na obszary koncentracji bogactwa oraz biedy (Pinçon, Pinçon-Charlot 2004; François i in. 2011), wysokim odsetkiem osób do 39 roku życia (53,9% w Paryżu, 54,6% w IDF i 48,9% we Francji w 2014 r.), a także znaczącym udziałem gospodarstw jednoosobowych (51,0% w Paryżu, 35,8% w IDF i 34,1% we Francji w 2011 r.). Region paryski nieprzerwanie plasuje się na pierwszym miejscu we Francji pod względem liczby przyjmowanych migrantów z kraju i z zagranicy (osiedla się tu blisko jedna trzecia zagranicznych imigrantów). W 2011 r. obcokrajowcy stanowili tu aż 13% ludności (26% z krajów UE, 4% z pozostałych krajów europejskich, 46% z Afryki, 18% z Azji, 6% z Ameryk i 0,2% z Oceanii), wobec 6% w skali całej Francji. Utworzenie MGP jest częściowo postrzegane jako środek do utrzymania wysokiej międzynarodowej pozycji paryskiej metropolii, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości życia, dostępu do miejsc pracy i wygodnych przemieszczeń wewnątrzregionalnych oraz przy utrzymaniu kosmopolitycznego charakteru i wielokulturowości w regionie (Daubigny, Lorot 2013).

Celem artykułu jest wyjaśnienie nowej formy zarządzania Metropolią Wielkiego Paryża (*Métropole du Grand Paris*), ze szczególnym uwzględnieniem zmian i wyzwań wynikających z realizacji polityki mieszkaniowej na szczeblu metropolitalnym. Zagadnienia zawarte w artykule opracowano na postawie przeglądu francuskiej i polskiej literatury naukowej, bogatych materiałów i dokumentów analityczno-diagnostycznych Instytutu Zagospodarowania i Urbanistyki Regionu Paryskiego (*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France*, IAUidf), artykułów prasowych oraz informacji z prezentacji i dyskusji podczas paryskich seminariów, organizowanych w latach 2010–2015 w ramach Międzynarodowego Atelier Wielkiego Paryża (*Atelier International du Grand Paris*, AIGP). Wyjaśnienie podstawowych kwestii dotyczących nowej metropolii oraz przedstawienie kluczowych wyzwań i dylematów związanych z sektorem mieszkaniowym, może stać się również głosem w dyskusji o obsza-

[3] Stolicę Francji wyprzedziły: Nowy Jork, Londyn, Szanghaj, Pekin, Singapur, São Paulo, Hong Kong i Dubaj (Bourdeau-Lepage 2013).

rach metropolitalnych w Polsce, chociaż zakres proponowanych i faktycznych kompetencji metropolitalnych różni się znacząco w obu krajach.

Artykuł rozpoczyna się od przedstawienia historii idei Wielkiego Paryża (*Grand Paris)*. Następnie omówione zostały podstawowe kwestie związane z przestrzennym zasięgiem nowej metropolii, jej finansami oraz podziałem kompetencji. Kolejna część, poświęcona polityce mieszkaniowej na poziomie metropolitalnym, przedstawia dyskusję na temat kluczowych problemów sektora mieszkaniowego w regionie paryskim, a także prezentuje wyzwania, dylematy i potencjalne konflikty pomiędzy poszczególnymi szczeblami sektora publicznego.

Geneza idei Wielkiego Paryża

Idea utworzenia metropolii paryskiej sięga początku XX wieku. Wtedy to podjęto pierwsze próby wprowadzenia planowania przestrzennego w skali ówczesnego departamentu Sekwany[4], a nie wyłącznie miasta Paryża. Konieczność szerszego podejścia wynikała z dynamicznego przyrostu ludności nie tylko w mieście, ale również w strefie podmiejskiej, w której w latach 1861–1911 liczba mieszkańców wzrosła pięciokrotnie (Rousseau, Montillet 2014). Drugą przesłanką do rozpoczęcia planowania przestrzennego w skali metropolitalnej była rewolucja przemysłowa: to właśnie na terenach podmiejskich zamierzano lokować działalność przemysłową[5] (Merlin 2003), co wymagało zgody samorządów lokalnych, a tym samym postawiło je w pozycji partnerskiej wobec miasta Paryża. W 1911 r. Marcel Delanney, prefekt departamentu Sekwany, stanął na czele komisji, której zadaniem było przeanalizowanie kwestii związanych z rozszerzeniem Paryża. Pod jego przewodnictwem 54 członków komisji miało za zadanie: (1) opracować ogólną wizję przestrzeni przyszłej metropolii i stojących przed nią wyzwań, (2) uwzględnić wyzwania stojące przed poszczególnymi gminami oraz (3) przygotować plan utworzenia metropolii i jej organizacji, przy wykorzystaniu zgromadzonych danych statystycznych i przeprowadzonych analiz. Dyskusje na temat rozszerzenia Paryża wpisywały się w nowy sposób myślenia o miastach europejskich, a podobne inicjatywy podejmowano ówcześnie również w Berlinie, Londynie czy Barcelonie, przy czym część ekspertów ds. rozszerzenia Paryża uznawała za modelowe plany *Greater London* czy *Groß-Berlin* (Cohen 2010).

Pierwszy projekt „metropolitalny”[6], obejmujący cały departament Sekwany, powstał w 1913 roku. Jego autorzy, Marcel Poëte i Louis Bonnier, w swoim dwutomowym raporcie dotyczącym rozszerzenia Paryża wskazali analizę map

[4] Departament Sekwany istniał w latach 1790–1968 i obejmował miasto Paryż oraz część gmin z trzech współczesnych departamentów: Hauts-de-Seine, Sekwany-Saint-Denis i Doliny Marny.

[5] Początkowo przewidywano rozwój punktowy poza murami miasta (*faubourg*), a następnie lokalizację przemysłu w strefie podmiejskiej (*banlieue*).

[6] Właściwie stosowano termin „projekt rozszerzenia Paryża” (*extension de Paris*) lub „wielkiego Paryża” (*Grand Paris*).

tematycznych (m.in.: rozmieszczenia ludności, stanu sanitarnego miasta) oraz danych statystycznych (w tym konstrukcji wskaźników, m.in.: intensywności zabudowy, udziału powierzchni niezabudowanej, równomiernego rozmieszczenia powierzchni niezabudowanych i ludności) jako podstawowe narzędzie planowania przestrzennego. Zwrócili uwagę głównie na kwestię przemieszczeń oraz na przestrzenie niezabudowane i na potrzebę rezerwacji terenów pod infrastrukturę transportową. Co ciekawe, już wtedy pojawił się pomysł stworzenia sieci komunikacyjno-transportowej, łączącej ze sobą poszczególne części paryskiego przedmieścia, chociaż jego faktyczną realizację rozpoczęto dopiero w ostatnich latach w ramach współczesnego projektu metropolii paryskiej. W przypadku terenów niezabudowanych, autorzy raportu opowiadali się za harmonijnym rozwojem zabudowy mieszkaniowej, a zwłaszcza za przeciwdziałaniem jej niekontrolowanemu rozlewaniu się, poprzez wprowadzenie prawa wywłaszczenia oraz możliwości wyburzeń bądź przebudowy nieużytkowanych budynków publicznych.

Wdrożenie idei przedstawionych przez Poëte'a i Bonniera wymagało rewizji spojrzenia na aglomerację paryską, składającą się *de facto* z dwóch obszarów: miasta Paryża i przedmieścia (*banlieue*), oddzielonych dawnymi fortyfikacjami. Tym samym należało zaproponować nowy sposób zarządzania tym terytorium jako całością. W 1919 r. przyjęto ustawę Cornudeta, dotyczącą planowania i zagospodarowania przestrzennego, która oprócz sformułowania nowej definicji urbanistyki, nałożyła obowiązek planistyczny na wybrane obszary miejskie, w tym na gminy departamentu Sekwany (Claude, Saunier 1999), oraz określiła podstawy regulacji prawnych dla późniejszej współpracy międzygminnej (*intercommunalité*). W tym samym roku komisja ds. rozszerzenia Paryża ogłosiła konkurs na zagospodarowanie aglomeracji. Zwyciężył plan Léona Jaussely, zakładający systematyczną decentralizację oraz powiązanie procesu urbanizacji z rozwojem transportu szynowego. Jaussely przedstawiał Paryż i przedmieścia jako wyjątkowy organizm ekonomiczny, w którym racjonalizację przemieszczeń można osiągnąć jedynie w wyniku zagęszczenia sieci połączeń kolejowych, rozpoczynających swój bieg w centrum Paryża, tj. na dworcu les Halles (Cohen 2010). Ostatecznie pomysł nie został zrealizowany, a w 1928 r. powołano komisję ds. zagospodarowania i ogólnej organizacji regionu paryskiego, której celem było zorganizowanie obszaru Wielkiego Paryża bez jego dalszego rozszerzania. Misję opracowania planu powierzono w 1934 r. architektowi Henriemu Prostowi, który zamiast na sieć kolejową, postawił na rozwój sieci drogowej (w tym pięciu autostrad wokół Paryża) oraz zaproponował ochronę około 75 tys. ha terenów niezabudowanych bądź cennych przyrodniczo i kulturowo wokół Paryża (określając szczegółowe zasady zabudowy i użytkowania gruntów w gminach podmiejskich). Przyjęty w 1939 r., plan Prosta pozostawał jedynym dokumentem planistycznym w regionie paryskim aż do lat sześćdziesiątych XX wieku.

Kolejne istotne innowacje w zakresie współpracy międzygminnej pojawiły się w latach sześćdziesiątych XX w., wraz z powołaniem w wybranych lokalizacjach tak zwanych wspólnot miejskich (*communauté urbaine*). Zaplanowane stopniowe przekształcanie ich w pełnoprawne jednostki samorządowe ostatecznie nie zakończyło się jednak sukcesem (Pyka 2012). Co prawda przyjęta w 1999 r. usta-

wa Chevènementa wzmocniła ich rolę, gwarantując im konieczne kompetencje oraz własne fiskalne źródła dochodów (Pyka 2014), to jednak, z powodu dość znaczącej liczby tych jednostek na obszarach zurbanizowanych, ich wydajność w zakresie wspólnego zarządzania obszarem metropolitalnym była ograniczona (Pyka 2014).

Na początku XX w. powrócono do dyskusji nad pogłębieniem współpracy pomiędzy Paryżem a gminami podmiejskimi, kontynuowano także prowadzenie analiz dotyczących funkcjonowania struktur współpracy międzygminnej oraz modeli zarządzania w aglomeracjach zachodnioeuropejskich. Rosła presja wynikająca z pogłębiania się zróżnicowania społecznego i trudnych relacji na linii Paryż–przedmieścia, których efektem była eskalacja napięć w postaci zamieszek w 2005 roku.

Przyspieszenie prac nad utworzeniem Metropolii Wielkiego Paryża nastąpiło w 2007 roku. Wtedy to funkcję prezydenta Republiki Francuskiej objął Nicolas Sarkozy, który wyraźnie poparł ideę utrzymania dominującej roli Paryża w kraju. W następnych latach rozpoczęto prace zmierzające do opracowania ram przestrzennych oraz kompetencyjnych Wielkiego Paryża, tworząc przy tym m.in. związek *Paris Métropole*, skupiający samorządy i struktury współpracy międzygminnej w regionie w celu wymiany doświadczeń, konfrontacji odmiennych rozwiązań dla problemów wynikających z wyzwań metropolizacji, oraz w celu wypracowania wspólnych stanowisk i osi działania. Najwięcej dyskusji wzbudza nadal kwestia kooperacji. Region jest mocno zróżnicowany, a rozdrobnienie gminnych interesów przy jednoczesnej silnej polaryzacji przestrzeni sprawia, że osiągnięcie konsensusu wydaje się czasem niemożliwe. Innymi słowy, dyskusja dotyczy tego, w jaki sposób wykreować i stworzyć coś, co pozwoli poszczególnym lokalnym aktorom wyjść ze „swoich podwórek" i otworzyć się na współpracę i budowanie wspólnego projektu metropolitalnego (Laurent 2011).

Métropole du Grand Paris: definicja, kompetencje, finanse

W ustawie dotyczącej modernizacji publicznych działań terytorialnych i afirmacji metropolii (*loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, MAPTAM), ogłoszonej 27 stycznia 2014 r., zapisano utworzenie od 1 stycznia 2016 r. Metropolii Wielkiego Paryża (MGP) jako struktury współpracy międzygminnej (z własnym budżetem) o szczególnym statusie. Proces utworzenia metropolii podzielono na kilka etapów. Od 2014 r. rozpoczęto budowanie struktury administracyjnej i opracowanie odpowiednich rozporządzeń. Trwało to do końca 2015 r., po czym miała nastąpić dwuletnia faza przejściowa funkcjonowania metropolii, by w styczniu 2020 r. wprowadzić nową ordynację wyborczą – wybór połowy radnych metropolii w powszechnych wyborach bezpośrednich (Brett-Visset 2014).

Ustawa MAPTAM przewiduje wybór rady metropolii liczącej 340 radnych metropolitalnych, na której czele stanie wybrany spośród radnych przewodniczący. Każdą gminę należącą do MGP będzie reprezentował jeden radny, a w przypadku jednostek liczących ponad 25 tys. mieszkańców, zostaną wybrani dodatkowi

radni. W celu zwiększenia skuteczności działań na poziomie lokalnym powołane zostaną rady terytorialne (jako delegatury MGP), administrujące obszarami zamieszkanymi przez co najmniej 300 tys. mieszkańców. Poza tym rady terytorialne będą zarządzały instytucjami HLM (*habitation à loyer modéré*)[7], które zawiadują mieszkaniami socjalnymi na szczeblu gminnym i międzygminnym. Terytoria (prawdopodobnie około 12) zostaną wyznaczone dekretem prefekta regionu Île-de-France, przy uwzględnieniu aktualnych granic struktur współpracy międzygminnej oraz granic obszarów realizacji kontraktów rozwoju terytorialnego (*contrats de développement territorial*, CDT). Otwarte pozostaje pytanie o poziom autonomii (skalę działania i wpływów) tych jednostek, skoro nie będą one posiadały własnych dochodów.

Powstanie nowej struktury metropolitalnej wiąże się z likwidacją 19 struktur współpracy międzygminnej dysponujących własnym budżetem (*établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*, EPCI), które do tej pory funkcjonowały na tym obszarze[8]. MGP, która posiądzie strategiczne kompetencje, jest przedstawiana jako bardziej zintegrowane narzędzie polityki terytorialnej. W ostatecznie przyjętej formie, MGP obejmie terytorium 124 gmin w regionie paryskim (Paryż oraz *petite couronne*, czyli pierwszy pierścień przedmieść: departamenty 92 – Hauts-de-Seine, 93 – Sekwana-Saint-Denis i 94 – Dolina Marny; 80 z nich należy obecnie do struktur współpracy międzygminnej, a pozostałe 44 stanowią tak zwane gminy izolowane, czyli znajdujące się poza tymi strukturami) oraz pięć gmin sąsiadujących, które miały możliwość dobrowolnego przyłączenia się do MGP. W granicach MGP znajdzie się ponad połowa mieszkańców regionu Île-de-France (tj. 6,7 mln) i około 3,3 mln mieszkań.

Nadrzędnym celem utworzenia MGP jest „realizacja działań metropolitalnych na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców, w celu zmniejszenia nierówności między tworzącymi go obszarami, opracowanie zrównoważonego modelu miejskiego, społecznego i gospodarczego, co ma służyć zwiększeniu atrakcyjności i konkurencyjności, z korzyścią dla całego terytorium kraju" (art. L 5219-1 Ogólnego Kodeksu Jednostek Terytorialnych zmieniony ustawą MAPTAM 21/02/2014). Osiągnięcie wymienionych celów nie byłoby możliwe bez przeniesienia wybranych kompetencji (określanych jako strategiczne) na poziom metropolitalny. Podział kompetencji oraz środków finansowych pomiędzy poszczególne gminy, terytoria i metropolię można scharakteryzować w trzech punktach (za: Chauvel, Munck 2014):

[7] Ze względu na status prawny, można wskazać dwie kategorie instytucji HLM: instytucje publiczne HLM oraz spółki cywilne z udziałem przedstawicieli samorządu lokalnego. Instytucje publiczne HLM do tej pory były zakładane z inicjatywy władz samorządowych (na szczeblu gminnym, departamentalnym lub przez struktury współpracy międzygminnej) i podporządkowane tym jednostkom. W efekcie w jednej gminie mogą znajdować się mieszkania socjalne zarządzane przez różne instytucje HLM. Powołanie MGP ujednolici zarządzanie zasobem mieszkaniowym instytucji HLM.

[8] Cztery gminy należące do EPCI, ale znajdujące się poza granicami departamentów 92, 93 i 94, mogą zdecydować, czy chcą się przyłączyć do MGP. Poza tym 43 sąsiadujące gminy również mogły podjąć decyzję o przyłączeniu.

1. Zadania realizowane na szczeblu metropolitalnym obejmą: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w skali metropolitalnej, politykę mieszkaniową, politykę miasta (*politique de la ville*)[9], dbałość o rozwój gospodarczy, społeczny i kulturowy, ochronę i waloryzację środowiska oraz jakości życia. Niemniej gminy zachowają pewną decyzyjność w zakresie kształtowania i realizacji wymienionych zadań zgodnie z zasadą „interesu metropolitalnego"[10].
2. Metropolia przejmie kompetencje w zakresie realizacji usług publicznych zarządzanych dotychczas przez 19 EPCI, ale w okresie przejściowym 2016–2018 może dokonać ewentualnej delegacji wybranych zadań na przyszłe terytoria lub gminy, które tworzyły uprzednio struktury współpracy międzygminnej.
3. Metropolia przeznaczy część swojego budżetu na realizację działań związanych z polityką wyrównawczą, która obejmie tworzące ją gminy.

W praktyce na szczeblu metropolitalnym w ramach planowania przestrzennego realizowane będą zadania związane z organizacją i rozmieszczeniem infrastruktury transportowej, tworzeniem stref gospodarczych, pewnych elementów infrastruktury kulturowej, edukacyjnej i sportowej, oraz zarządzaniem nimi.

Chociaż ustawa MAPTAM przewiduje utworzenie budżetu metropolii, to jednak nie precyzuje ostatecznie ani ram budżetu, ani polityki fiskalnej. Za główne źródło dochodów wskazuje się dotychczasowe wpływy uzyskiwane przez 19 EPCI i gminy izolowane (które wspólnie utworzą MGP). Na podstawie dotychczasowych dochodów EPCI w regionie paryskim oszacowano przyszły budżet MGP na 3,7 miliarda euro (tab. 1). Do tej kwoty należy doliczyć dotację międzygminną, stanowiącą uzupełnienie dotacji z budżetu państwa (*dotation globale de fonctionnement*, DGF). Wstępnie przyjęto, że jej wysokość będzie obliczana na podstawie liczby mieszkańców metropolii oraz średniej wartości uprzednich dotacji EPCI w przeliczeniu na mieszkańca. W 2013 r. 19 EPCI w regionie otrzymało 94 miliony euro, tj. 31,17 euro *per capita*. Na tej podstawie można oszacować przyszłe wpływy do budżetu MGP na poziomie 215 mln euro, chociaż ich wielkość może ulec zmianie, ponieważ aktualnie trwają prace nad reformą zasad obliczania dotacji.

Należy wyjaśnić, że wśród wymienionych wpływów do budżetu MGP, jednym z kluczowych podatków, którego poziom mogły dotychczas kształtować poszczególne gminy (lub EPCI), jest składowa podatku terytorialnego od działalności gospodarczej w postaci opłaty gruntowej od przedsiębiorstw (*cotisation foncière des entreprises*, CFE)[11]. Wysokość CFE jest obliczana wyłącznie na podstawie wartości majątku przedsiębiorstwa (grunty, nieruchomości), położonego w danej gminie i objętego podatkiem od nieruchomości. Aktualnie poziom podatku CFE w gminach przyszłej metropolii jest silnie zróżnicowany (ryc. 1). Najwyższe

[9] Polityka miasta ma odpowiadać polityce rewitalizacji i koncentrować się na obszarach kryzysowych i wrażliwych (por. Górczyńska 2014).

[10] Dotychczas funkcjonowało pojęcie „interesu wspólnoty", zdefiniowanego na potrzeby EPCI. W ciągu dwóch lat od powstania MGP zostaną ustalone kryteria kwalifikacji działań, leżących w kompetencji MGP, w sprawie których decyzje będą mogły podejmować gminy i terytoria.

[11] Jest to jedna z dwóch składowych nowego podatku od przedsiębiorstw, który w styczniu 2010 r. zastąpił podatek od działalności gospodarczej (*taxe professionnelle*).

Tab. 1. Szacunek dochodów *Métropole du Grand Paris*

Źródła wpływów		Wpływy w 2012 r. (w mln euro)
Podatek terytorialny od działalności gospodarczej (*Contribution* économique *territoriale*, CET)	składka wynikająca z własności gruntów i nieruchomości przedsiębiorców; (*Cotisation foncière des entreprises*, CFE)	992
	składka wynikająca z wartości dodanej przedsiębiorstw (*Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*, CVAE)	1000
Podatek ryczałtowy obejmujący przedsiębiorstwa sieciowe, tj. działające w sektorze energetycznym, transporcie szynowym i telekomunikacji (*Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux*, IFER)		20
Podatek od powierzchni handlowych powyżej 400m^2 (*Taxe sur les surfaces commerciales*, Tascom)		48
Dodatkowy podatek od gruntów niezabudowanych (*Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties*)		3
Dotacja kompensacyjna związana z likwidacją części podstawy opodatkowania od działalności gospodarczej „płace”* (*Dotation de compensation de la suppression de la part „salaires”*)		1310
Dotacja kompensacyjna związana z reformą podatku od działalności gospodarczej (*Dotation de compensation de la réforme de la TP*, DCRTP)		68
Narodowy fundusz indywidualnych gwarancji środków (*Fonds national de garantie individuelle des ressources*, FNGIR)		–287
Część departamentalna podatku mieszkaniowego (*Part départamentale de la TH*)		600
Ogółem		3754

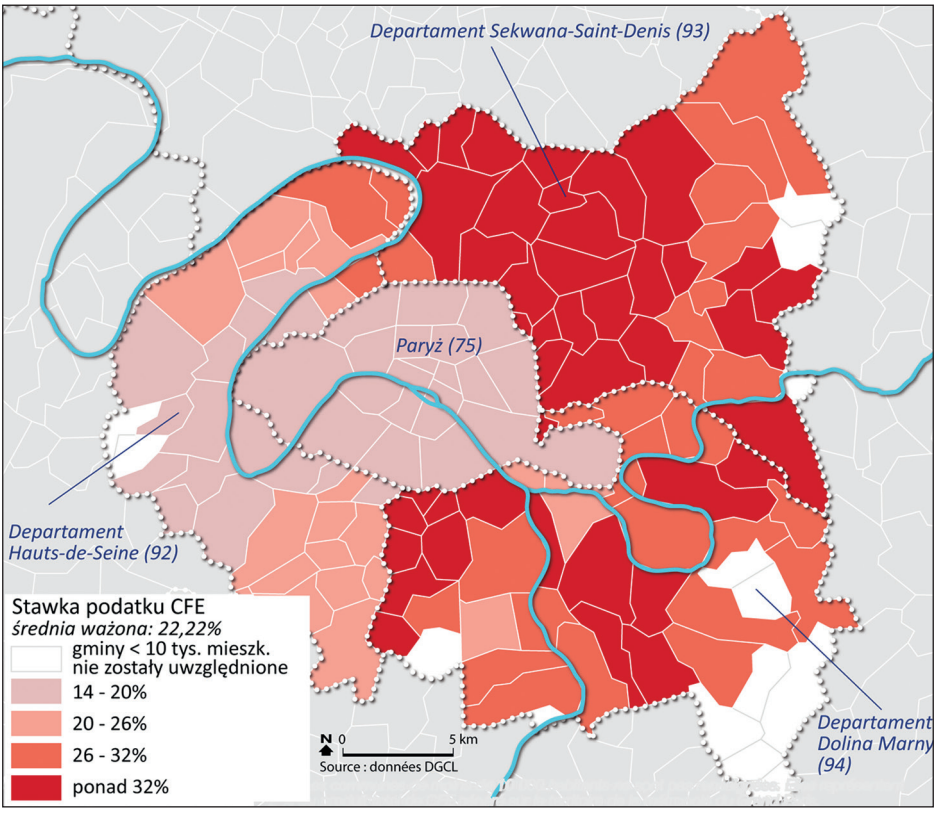
* Do 1999 r. podstawę podatku od działalności gospodarczej stanowiła wartość kapitału oraz płac danego przedsiębiorstwa.

Źródło: Chauvel, Munck 2014.

wartości osiąga w najuboższych gminach na północnym wschodzie, które w ten sposób próbują rekompensować sobie niski poziom wpływów z innych źródeł[12], czyli między innymi z drugiej części składowej podatku terytorialnego od działalności gospodarczej (zależnej od wysokości obrotów firm i wartości dodanej). Powołanie MGP spowoduję ujednolicenie stawki podatku CFE, prawdopodobnie do wysokości jego aktualnej średniej, tj. 22%. Zaczyna to już budzić szereg wątpliwości wśród władz lokalnych, zwłaszcza w przypadku Paryża i gmin w departamencie Hauts-de-Seine, w których może nastąpić wzrost opodatkowania,

[12] Głównym źródłem dochodów samorządów gminnych we Francji są wpływy z podatków, przy czym wpływy z czterech podatków bezpośrednich (podatek mieszkaniowy, od nieruchomości zabudowanych, gruntowy i terytorialny od działalności gospodarczej) stanowią ponad połowę dochodów jednostek samorządowych (Wójtowicz 2008).

potencjalnie obniżający ich atrakcyjność inwestycyjną (teoretycznie na korzyść gmin w departamencie Sekwana-Saint-Denis).

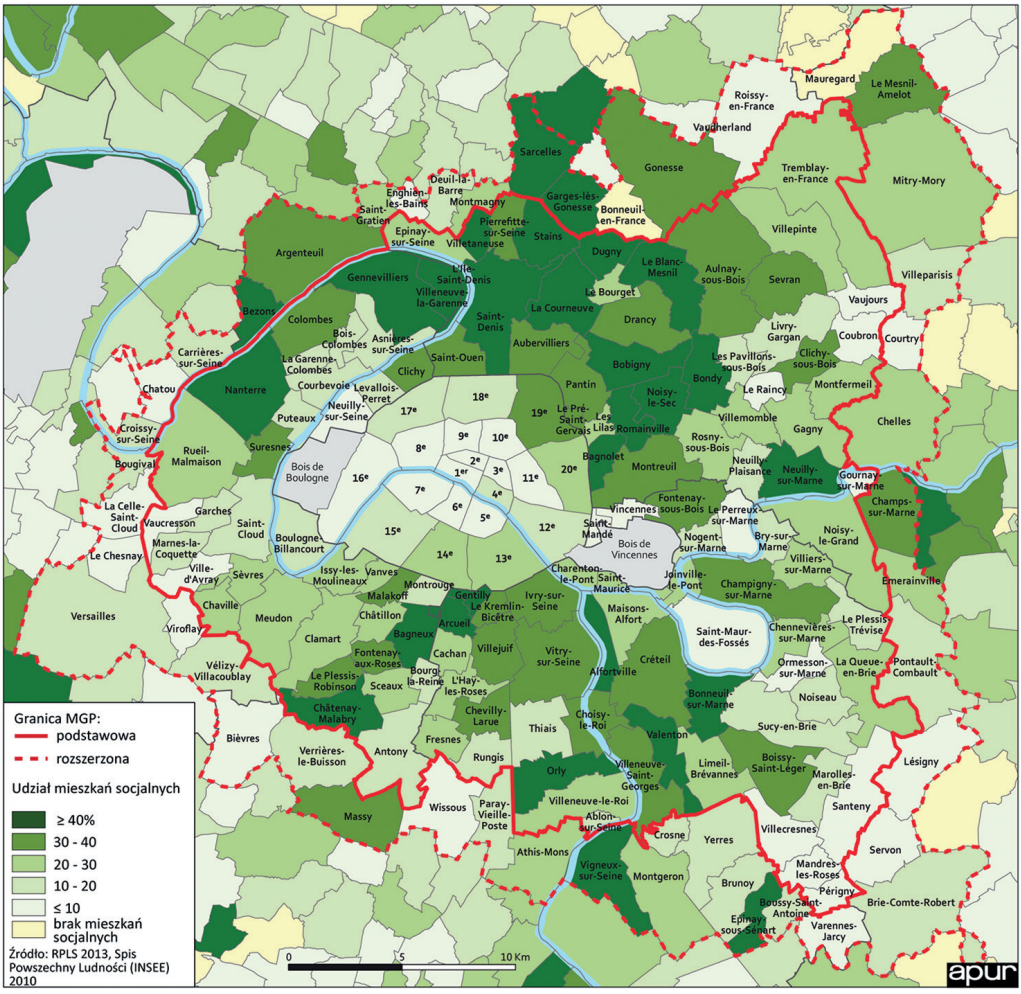


Ryc. 1. Stawka podatku CFE w 2012 r. w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców na terytorium MGP.

Źródło: Chauvel, Munck 2014.

Métropole du Grand Paris: jaka polityka mieszkaniowa?

Ukształtowane w minionych latach podziały społeczne w regionie Île-de-France nie tracą aktualności (Pinçon, Pinçon-Charlot 2004), a zróżnicowania społeczne i rozwarstwienie dochodów stale rosną (Sagot 2013). Trwałość podziałów społecznych w przestrzeni regionu jest obserwowana od kilkudziesięciu lat, a jedną z podstawowych zmiennych ilustrujących ten stan jest chociażby nierównomierne rozmieszczenie mieszkań socjalnych (HLM) w gminach przyszłej metropolii (ryc. 2). Niektórzy upatrują rozwiązania tego problemu w przeniesieniu odpowiedzialności za opracowanie i realizację polityki mieszkaniowej z poziomu samorządu lokalnego na szczebel metropolitalny (Ledoux 2013).



Ryc. 2. Rozmieszczenie mieszkań socjalnych w gminach na obszarze *Métropole du Grand Paris* w 2013 roku.

Źródło: Alba, Mancret-Taylor 2014 na podstawie RPLS 2013 i Spisu Ludności 2010.

Ostatecznie zarządzanie polityką mieszkaniową zostało zaliczone do kluczowych zadań, realizowanych na poziomie metropolitalnym. W przypadku sektora mieszkaniowego, MGP uzyska kompetencje w zakresie:

(1) zarządzania rozdzielaniem środków pomocowych wspierających mieszkalnictwo socjalne lub osoby znajdujące się w trudnej sytuacji;
(2) rewitalizacji, odnowy i modernizacji zabudowy mieszkaniowej oraz usuwania obiektów o niskiej jakości i o słabych (niespełniających norm) warunkach zamieszkania;
(3) wyznaczania i organizacji terenów osiedlania się Romów i ludności nomadycznej oraz kierowania tymi terenami.

Na mocy ustawy z 2004 r., dotyczącej delegacji określonych zadań państwowych na jednostki współpracy międzygminnej i departamenty, MGP uzyska również uprawnienia związane z: roszczeniami w sprawie gwarancji prawa do mieszkania (*droit au logement*, DALO)[13], zarządzaniem przydziałem środków sektorowi mieszkań socjalnych i prywatnych, zarządzaniem prefektoralnym kontyngentem mieszkań oraz miejscami tymczasowego zakwaterowania. MGP będzie również administrować instytucjami HLM, działającymi na poziomie gminnym bądź międzygminnym.

Do skutecznej realizacji wymienionych celów powinno przyczynić się opracowanie spójnego lokalnego programu mieszkaniowego na poziomie obszaru metropolitalnego (*plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement*, PMHH). Ten program powinien być kompatybilny z obowiązującą strategią rozwoju regionalnego Île-de-France (Joinet 2014). W tej ostatniej (z grudnia 2013 r.) przyjęto za cel m.in. budowę do 2030 r. 70 tys. mieszkań rocznie, nie definiując jednak liczby mieszkań (czy też lokali tymczasowego zakwaterowania) według poszczególnych kategorii ani ich lokalizacji. Doprecyzowanie tych kwestii pozostawiono metropolitalnemu programowi mieszkaniowemu, w którym określony zostanie również udział mieszkań socjalnych o podwyższonym czynszu[14] wśród nowych zasobów.

Kolejnym punktem budowanej strategii zarządzania metropolitalnego w zakresie mieszkalnictwa jest zapewnienie rezerw gruntowych pod nową zabudowę (głównie socjalną). W tym celu zaplanowano konsolidację podmiotów publicznych zarządzających gruntami w regionie oraz utworzenie instytucji ds. gruntów publicznych (*établissement public foncier de l'Etat*, EPF de l'Etat), z którą MGP podpisze porozumienie o współpracy w zakresie zarządzania gruntami publicznymi. Współpraca ta jest szczególnie istotna w związku z tworzeniem zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej jej infrastruktury w sąsiedztwie zaplanowanych stacji nowego automatycznego metra Grand Paris Express – kluczowej inwestycji w obszarze metropolitalnym Paryża, która powinna przyczynić się do poprawy integracji terytorialnej.

Wyzwania

Jednym z kluczowych problemów w zakresie mieszkalnictwa, z jakimi musi się zmierzyć nowa metropolia, jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w tym realizacja celów zarówno ilościowych, jak i jakościowych – głównie w postaci bardziej równomiernego rozmieszczenia mieszkań socjalnych oraz lokali tym-

[13] Było to jedno z pierwszych zadań, które delegowano na nową metropolię, ponieważ w 2013 r. dwie trzecie roszczeń DALO w regionie Île-de-France dotyczyło właśnie obszaru przyszłej metropolii, co stanowiło prawie 40% wszystkich roszczeń zarejestrowanych we Francji (Joinet 2014).

[14] Chodzi o mieszkania socjalne sfinansowane dzięki pożyczkom typu PLS (*prêt locatif social*), w których czynsz jest prawie dwukrotnie wyższy niż w standardowym mieszkaniu socjalnym, a także są podwyższone limity dochodów gospodarstw domowych ubiegających się o przydział lokalu (por. Górczyńska 2015).

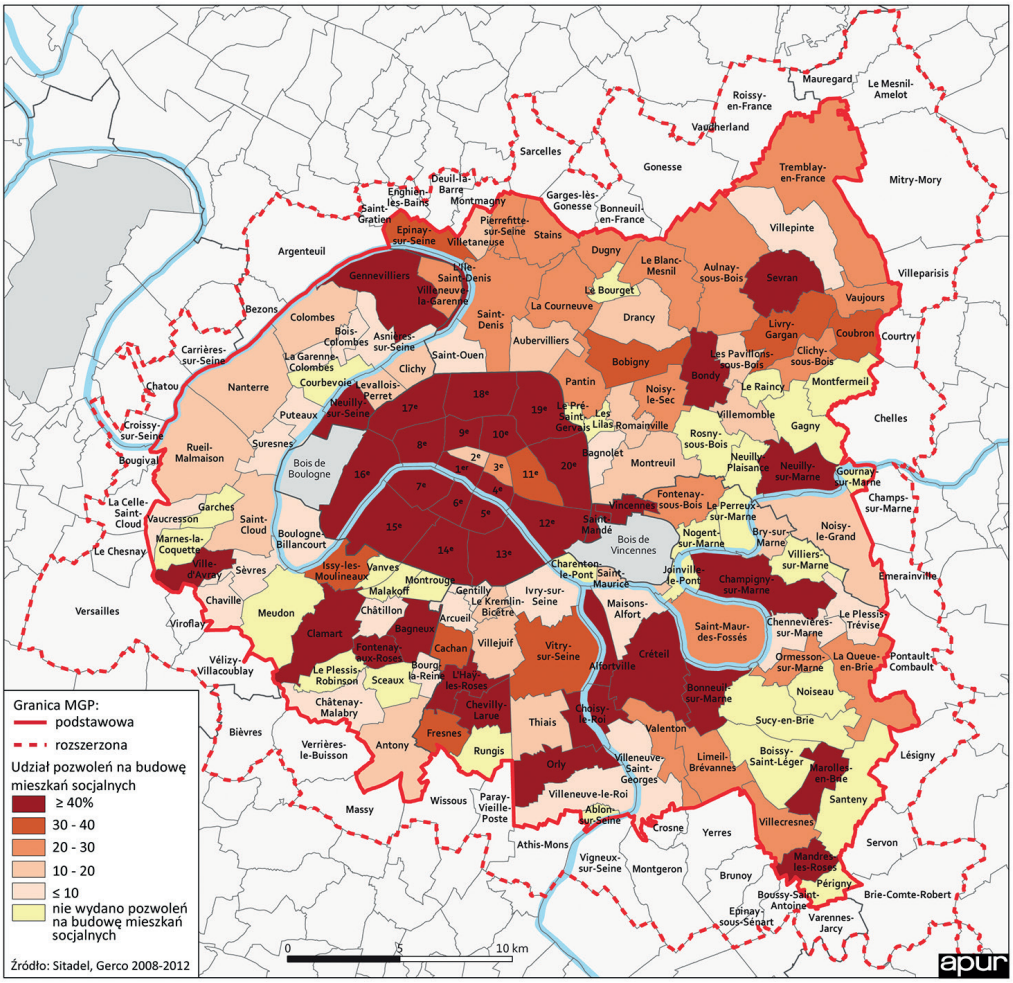
czasowego zakwaterowania zgodnie z zapisami ustawy SRU z 2000 r. (por. ryc. 2). Jednocześnie popyt na mieszkania socjalne stale wzrasta już od II wojny światowej. Przykładowo w 2014 r. złożono 576 tys. wniosków o mieszkanie socjalne w regionie paryskim, przy czym ok. 130 tys. wniosków dotyczyło tylko miasta Paryża. Pomimo podwojenia liczby oddawanych do użytku mieszkań socjalnych, zaspokojenie tak wysokich potrzeb zdaje się nie być możliwe.

Dodatkowa trudność wynika z liczby instytucji HLM zarządzających zasobami mieszkań socjalnych w przyszłej metropolii. W całym regionie funkcjonuje ich około 170, przy czym część z nich zarządza zasobem poniżej 4 tys. mieszkań. Podjęte zostaną próby konsolidacji mniejszych instytucji, co powinno zwiększyć ich możliwości i pomóc w zróżnicowaniu oferty mieszkaniowej (lokatorskiej oraz lokali socjalnych w systemie nabywania własności). Trzeba jednak pamiętać, że konsolidacja instytucji zarządzających zasobami mieszkaniowymi nie ujednolici procedury przyznawania mieszkań. Pomimo prób zwiększenia przejrzystości tego procesu, nadal różne podmioty uczestniczące w finansowaniu budownictwa socjalnego przyjmują własną strategię w przydzielaniu mieszkań wybranym kategoriom gospodarstw domowych (Pinçon 1976; Houard 2009). Doskonałą ilustracją tego zjawiska jest struktura społeczno-zawodowa lokatorów paryskich mieszkań socjalnych. W dzielnicach burżuazyjnych w centrum i na zachodzie miasta występuje wyraźna nadreprezentacja osób zajmujących bardziej prestiżowe stanowiska – kierownicze, menedżerskie, naukowe i artystyczne (Górczyńska 2015).

Kolejne poważne wyzwanie stojące przed nową metropolią stanowią wielkie osiedla mieszkaniowe, które dotychczas były poddawane przebudowie i rewitalizacji w ramach Krajowego Programu Renowacji Miejskiej (PNRU), a które zostały pominięte w debacie metropolitalnej. Realizacja fizycznej odnowy i przebudowy tych dzielnic jest tylko jednym z etapów, po którym należy zająć się kluczowymi kwestiami: dostępem do pracy, poprawą wyników edukacyjnych, stworzeniem oferty handlowej, rozwojem usług publicznych (Ledoux 2013). Pewną szansę na skoncentrowanie uwagi wokół blokowisk stwarza propozycja opracowania regionalnej strategii rozwoju mieszkalnictwa i zakwaterowania (*Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement*, SRH), w której ujęte zostaną cele związane z rewitalizacją. Krajowa Agencja ds. Renowacji Miejskiej (ANRU – odpowiedzialna za realizację PNRU) będzie jedną z instytucji przygotowujących ten dokument oraz opracuje także metropolitalny program renowacji miejskiej (*Programme métropolitain de la rénovation urbaine*, PMRU). Perspektywa metropolitalna powinna uwzględnić również potrzebę stworzenia odpowiednich powiązań pomiędzy ubogimi i „wrażliwymi" dzielnicami a centrami zatrudnienia i węzłami infrastruktury transportowej, tworzonej zwłaszcza przez nowe stacje automatycznego metra Grand Paris Express (Ledoux 2013).

Należy również podkreślić, że aktualne debaty prowadzone w ramach Międzynarodowego Atelier Wielkiego Paryża (grupa działająca w interesie publicznym) podają w wątpliwość to, czy przyjęty cel budowy 70 tys. mieszkań rocznie jest realny i słuszny. Po pierwsze, liczba realizowanych rocznie mieszkań w całym regionie paryskim nie przekraczała w ostatnich latach 35–36 tys., nawet w latach najbardziej intensywnych inwestycji. Natomiast analiza struktury

własności nowych mieszkań pokazuje, że rozmieszczenie nowych mieszkań socjalnych tylko częściowo niweluje ich koncentrację na północnym wschodzie (ryc. 3, por. z ryc. 2).



Ryc. 3. Udział mieszkań socjalnych (HLM) wśród inwestycji mieszkaniowych, które uzyskały pozwolenie na budowę w latach 2008–2012.

Źródło: Alba, Mancret-Taylor 2014, na podstawie danych Sitadel, Gerco 2008–2012.

Po drugie, zarówno socjologowie, jak i architekci zwracają uwagę na istotne zmiany w składzie francuskich gospodarstw domowych. Z jednej strony mamy do czynienia z rosnącą liczbą gospodarstw jednoosobowych[15] (w różnych ko-

[15] Gospodarstwa jednoosobowe stanowią 51% wszystkich gospodarstw w Paryżu i 35,8% w regionie Île-de-France (dane z 2011 r.), przy czym w Paryżu 28,3% z nich jest prowadzona przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze, menadżerskie, wykonujące wolne zawody i zawody intelektualne, a 25,4% – przez osoby na emeryturze.

hortach wiekowych i obu płci), a z drugiej z nowym dla Francuzów zjawiskiem wielopokoleniowego zamieszkiwania w jednym mieszkaniu. Ten nowy skład gospodarstw domowych sprawia, że w kształtowaniu polityki mieszkaniowej ważne stają się nie tylko wskaźniki ilościowe, ale również (a może przede wszystkim) jakościowe. Chodzi o wykreowanie oferty, która mogłaby odpowiedzieć na specyficzne potrzeby tych gospodarstw domowych. Architekci współpracujący z Międzynarodowym Atelier Wielkiego Paryża proponują w tym zakresie nowatorskie rozwiązania, na wzór tych, które częściowo wprowadzono już np. w Szwajcarii.

Pierwsza propozycja dotyczy budynków wielorodzinnych, w których obok „samodzielnych" (standardowych) mieszkań znajdowałyby się również segmenty czy moduły, składające się z kilku samodzielnych pokoi z łazienkami, posiadających wspólną kuchnię, salon/przestrzeń wypoczynkową. Chociaż taka forma w pierwszej chwili bardziej kojarzy się z domem studenckim niż z mieszkaniem, to jednak może się okazać ciekawym (być może tymczasowym) rozwiązaniem dla niektórych gospodarstw jednoosobowych, którym niski budżet nie pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza na rynku mieszkaniowym w aglomeracji paryskiej. Ta specyficzna oferta mieszkaniowa jest także kierowana do starszych, samotnych osób, którym w ten sposób tworzy się dodatkowe okazje do interakcji z sąsiadami (zob. ramka). Podobne projekty mieszkaniowe zrealizowane w Zurychu obejmują również prowadzenie przez mieszkańców danego budynku lub budynków ośrodka kultury czy lokalnego sklepu.

Drugie promowane aktualnie rozwiązanie dotyczy planowania rozkładu małych i dużych mieszkań. W przypadku małych mieszkań proponuje się wprowadzenie przesuwanych ścian, umożliwiających tymczasowe zwiększenie powierzchni jednego pomieszczenia kosztem innego, np. powiększenie powierzchni łazienki w czasie korzystania z niej. W dużych mieszkaniach (co najmniej cztero- lub pięciopokojowych, tj. T4, T5) proponuje się zaplanowanie ich rozkładu w taki sposób, by można je było w przyszłości podzielić na dwa mniejsze lokale lub wydzielić quasi-samodzielną kawalerkę dla dorastającego dziecka lub dla rodzica w podeszłym wieku. Poprzez zwiększenie możliwości dopasowania mieszkań do zmieniających się potrzeb gospodarstw domowych proponowana opcja „elastycznych mieszkań" zapewni większy komfort w przyszłości, jeśli dany lokal byłby zamieszkany przez kilka pokoleń. Poza tym zaproponowane rozwiązania przyczyniłyby się do eliminacji problemu dużych mieszkań zajmowanych przez pojedyncze osoby (obecnie blisko połowa mieszkań w regionie jest niedostatecznie zaludniona).

Domy dla młodych pracujących i seniorów

Ciekawym przykładem stworzenia nowych, wielorodzinnych i wielopokoleniowych budynków mieszkalnych są oddane do użytku w styczniu 2014 r., położone w samym sercu Paryża (w czwartej dzielnicy, przy quai des Célestins nr 30–32) dwa dawne budynki biurowe[16]. Należą one do miasta Paryża i zostały przekształcone

[16] Jeden z tych budynków pochodzi z końca XIX w. i został zbudowany w stylu Haussmannowskim, a drugi, w stylu *art-déco*, pochodzi z 1929 roku.

przez jednego z publicznych zarządców mieszkań socjalnych (Élogie) w taki sposób, aby mogły w nim zamieszkać młode pracujące osoby[17] oraz seniorzy. W dwóch obiektach (przeznaczonych odpowiednio dla pierwszej i drugiej grupy) powstały 92 mieszkania lokatorskie (typ PLAI i PLUS[18]), przy czym celem projektu było wykreowanie wspólnej przestrzeni dla obu budynków w taki sposób, by sprzyjała interakcjom między grupami lokatorów, w myśl idei „mieszkać razem" (*vivre ensemble*). W miejscu zadaszonego dziedzińca wewnętrznego powstała wielofunkcyjna sala *Cyber-Papothèque* (miejsce spotkań i dyskusji, wypoczynku, salonik rodzinny), która łącznie z innymi wspólnymi częściami obu budynków (pralnia, wejście wraz z holem, pomieszczenia techniczno-usługowe) ma sprzyjać codziennym kontaktom mieszkańców. Ta wspólna przestrzeń wypoczynku ma również ułatwić wymianę doświadczeń i umiejętności, np. w zakresie przygotowania CV, obsługi komputera, drobnych napraw i majsterkowania. Poza tym animatorzy zatrudnieni w obu budynkach przygotowują propozycje różnych zajęć skierowanych zarówno do młodych, jak i do seniorów.

Rosnąca liczba ludności w regionie oraz zmieniające się potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych i formy pracy skłaniają do różnicowania funkcjonalnego nie tylko w skali danego obszaru, ale już w skali poszczególnych budynków. Wśród proponowanych rozwiązań propagowane jest wprowadzenie zróżnicowanych typów własności (prywatne i socjalne) i wielkości mieszkań oraz łączenie funkcji mieszkaniowych, handlowych, biurowych oraz wypoczynkowo-rekreacyjnych w jednym obiekcie.

Dylematy i potencjalne konflikty

Próby wprowadzenia nowego sposobu zarządzania metropolitalnego w regionie paryskim są źródłem wielu dylematów i przyczynią się (lub już przyczyniają się) do konfliktów, zwłaszcza pomiędzy szczeblem metropolitalnym a samorządami gminnymi. Trudność związana z realizacją celów krajowej polityki mieszkaniowej na poziomie metropolitalnym wynika przede wszystkim z zapisów ustaw decentralizacyjnych, przyjętych w latach osiemdziesiątych XX w. (Rey-Lefebvre 2015). Zgodnie z ich zapisami merowie gmin są odpowiedzialni nie tylko za uchwalanie zasad dotyczących lokalnej zabudowy, ale również decydują o wydaniu pozwolenia na budowę. Innymi słowy, bez zgody mera żadna inwestycja na terenie gminy nie zostanie dopuszczona do realizacji – bez względu na to, jakie cele ilościowe polityki mieszkaniowej są stawiane przez kolejnych ministrów ds. mieszkalnictwa we Francji.

[17] Młode pracujące osoby to przeważnie osoby do 25 lub 30 roku życia, które są zatrudnione na umowę o pracę na czas określony lub nieokreślony, lub są na stażu, lub uczą się i pracują jednocześnie, przy czym osiągają bardzo niskie dochody (różnie definiowane, np. niższe od minimalnej pensji).

[18] PLUS to standardowy typ mieszkań socjalnych o umiarkowanym czynszu, natomiast PLAI to mieszkania socjalne oferujące niższy czynsz niż w lokalach finansowanych z pożyczki PLUS i przeznaczone dla osób o bardzo niskich dochodach (por. Górczyńska 2015).

Teoretycznie stworzenie MGP powinno przyczynić się do wyrównania dysproporcji finansowych pomiędzy gminami oraz do nakłonienia dotychczas „opornych" merów do zwiększenia liczby mieszkań socjalnych (Jérôme 2015a). Między innymi w tym celu w ustawie MAPTAM zaproponowano opracowanie lokalnego planu urbanistycznego metropolii. Ostatecznie pod silnym naciskiem głównie centroprawicowych radnych (posiadających przewagę w aglomeracji paryskiej od wyborów samorządowych w 2014 r.), premier Manuel Valls wyraził zgodę na ograniczenie kompetencji MGP w tym zakresie, a w efekcie obowiązek uchwalenia planu urbanistycznego w skali metropolitalnej został zniesiony. Co więcej, chociaż przyjęta w marcu 2014 r. ustawa ALUR (*loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*) nałożyła obowiązek opracowania od 2017 r. lokalnego planu urbanistycznego na poziomie struktur międzygminnych liczących powyżej 300 tys. mieszkańców (*plan local d'urbanisme intercommunal*, PLUI), to merowie gmin w MGP zachowają prawo zgłoszenia sprzeciwu do projektowanego planu.

Wielu dylematów przysparza także interpretacja rozbieżnych zapisów dotyczących rozmieszczania zabudowy mieszkaniowej. W regionalnej strategii rozwoju Île-de-France zalecono przeznaczenie wydatków na budownictwo mieszkaniowe na budowę na terenach już zurbanizowanych i wyposażonych w infrastrukturę transportową. Tymczasem francuski Trybunał Obrachunkowy w związku z krytyczną oceną rosnących kosztów generowanych przez sektor mieszkaniowy w regionie Île-de-France, w swoim ostatnim raporcie zalecił intensyfikację budownictwa na terenach słabo zurbanizowanych, położonych w drugim pierścieniu przedmieść (*grande couronne*), gdzie dostępność gruntów jest wyższa, a ich cena o wiele bardziej przystępna (Jérôme 2015b). Tym samym rekomendacje Trybunału w zakresie budownictwa socjalnego zakładają wyjście poza granice przyszłej metropolii.

Innym źródłem napięć w regionie są nadal nieuregulowane kwestie rezerwacji przez sektor publiczny gruntów położonych w okolicy planowanych stacji linii Grand Paris Express, a powołanie instytucji zarządzającej gruntami publicznymi w MGP zdaje się być spóźnione. Otwarcie nowych stacji automatycznego metra (pierwsze mają zostać otwarte w 2017 r.) znacząco podniesie atrakcyjność tych terenów. Zostały już one jednak częściowo wykupione przez prywatnych deweloperów bądź spekulantów. Zdaniem przedstawicieli instytucji HLM, brak preferencyjnej dla tych instytucji polityki gruntowej sprawia, że są one coraz częściej zmuszane do odkupywania gruntów (bądź rozpoczętych inwestycji) od prywatnych deweloperów. Tym samym ponoszą one wyższe koszty, niż gdyby nabywały grunt bezpośrednio od podmiotów publicznych. Według szacunków Michèle Attar z instytucji SA HLM, około 46% mieszkań HLM budowanych w regionie pochodzi z takich właśnie inwestycji. Zarzuty dotyczą więc zbyt niskiej liczby pozwoleń na budowę wydawanych instytucjom HLM oraz silnie ograniczonego dostępu tych ostatnich do gruntów w najbardziej prestiżowych dzielnicach Paryża.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono jedynie zarys idei *Métropole du Grand Paris*, koncentrując się przede wszystkim na wyzwaniach dotyczących realizacji polityki mieszkaniowej na szczeblu metropolitalnym. Mnogość podmiotów działających na obszarze przyszłej metropolii i mających nieraz sprzeczne interesy sprawia, że raczej trudno liczyć na pozytywne efekty tej polityki, pomimo faktu, że MGP będzie posiadała wyjątkowy status i większy zakres kompetencji niż istniejące dotychczas struktury współpracy międzygminnej we Francji. Prawdopodobnie zmiana sposobu funkcjonowania metropolii paryskiej i realizacja polityki mieszkaniowej na poziomie metropolitalnym pozostanie nadal jednym z jej najważniejszych wyzwań. Trzeba też podkreślić, że problemem są tu nie tylko konflikty interesów wynikające z dużej liczby jednostek samorządu terytorialnego i ich wielkości, lecz przede wszystkim ich silne zróżnicowanie, m.in. jeśli chodzi o strukturę mieszkaniową (w tym udział i typ mieszkań socjalnych) oraz wynikającą z tego strukturę społeczno-demograficzną i etniczną (choć ten ostatni wątek pozostaje drażliwy). Pomimo przeznaczania istotnych środków na realizację polityki mieszkaniowej w XX w. (a w ostatnich latach również polityki różnicowania społecznego) oraz zastosowania zróżnicowanych narzędzi do realizacji jej ambitnych celów, wyniki nadal nie są w pełni satysfakcjonujące (Lainé-Daniel i in. 2013), a fragmentacja przestrzeni oraz podziały społeczno-demograficzne i etniczne są w regionie paryskim coraz silniejsze (François i in. 2011).

Co ciekawe, w dyskusjach dotyczących mieszkalnictwa socjalnego w MGP pojawiają się również głosy mówiące o pewnej paradoksalnej sytuacji. Region paryski jest „zmuszony" do przyjmowania kolejnych fal nowych mieszkańców, podczas gdy niektóre francuskie regiony zmagają się z depopulacją lub rosnącą liczbą pustych mieszkań socjalnych[19]. Taki komentarz w dyskusji podczas jednego ze spotkań Międzynarodowego Atelier Wielkiego Paryża (w marcu 2015 r.) chyba dość trafnie oddaje sedno problemu, z którym boryka się region paryski. Jest to najważniejszy francuski ośrodek wzrostu, metropolia aspirująca nie tylko do utrzymania swej pozycji w Europie i na świecie, ale także nieustannie mierząca się ze swoim konkurentem – sąsiadem Londynem. Jest to także metropolia, która pomimo licznych prób wzmocnienia innych regionów we Francji, nadal dominuje pod względem gospodarczym, a tym samym pozostaje ośrodkiem przyciągającym różne grupy imigrantów.

Chociaż celem tego artykułu nie było przygotowanie rekomendacji dla polskich metropolii w oparciu o dobre praktyki paryskie, to jednak warto na koniec skomentować przedstawione zagadnienia, ponieważ mogą się okazać ciekawe w kontekście polskim. Sposób organizacji MGP i zarządzania nią jest silnie osadzony we francuskich realiach i wynika z realizowanej od lat współpracy międzygminnej, a więc bezpośrednie wdrożenie konkretnych rozwiązań legislacyjnych na gruncie polskim byłoby raczej trudne. MGP jest przykładem

[19] Nie chodzi tylko o dawne regiony przemysłowe i górnicze na północy i wschodzie kraju, ale również o gminy w innych departamentach, w których wskaźnik pustostanów w zasobach socjalnych przekracza 5% (np. Loara Atlantycka, Jura, Sarthe, Sabaudia, Tarn).

wprowadzenia dodatkowej formy zarządzania bez modyfikacji bądź likwidacji dotychczasowych jednostek samorządu terytorialnego, co w przypadku Polski jest rozwiązaniem mającym zarówno swoich zwolenników (przedstawiających pomysły na wprowadzenie powiatu metropolitalnego), jak i zagorzałych przeciwników (opowiadających się za wzmocnieniem narzędzi umożliwiających współpracę na obszarze metropolitalnym zamiast tworzenia dodatkowych jednostek). W moim odczuciu na uwagę zasługują próby tworzenia francuskiej polityki mieszkaniowej na poziomie metropolitalnym, o czym nie wspomina się przy okazji wymieniania potencjalnych czy proponowanych zadań do realizacji na szczeblu metropolitalnym w Polsce. Wielokrotnie podnoszony jest jednak problem wysokich cen najmu czy kupna mieszkań w największych polskich miastach, co uniemożliwia osiedlanie się tam słabszych ekonomicznie gospodarstw domowych, a zwłaszcza tych, których członkowie dopiero rozpoczynają karierę zawodową.

Nawiązując do przykładu MGP oraz koordynacji różnicowania budownictwa socjalnego na obszarze metropolitalnym, można by się pokusić o propozycję wzmocnienia działań Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz wypracowania współpracy z deweloperami na rzecz budownictwa dla średnio zamożnych gospodarstw domowych na tych polskich obszarach metropolitalnych, gdzie sytuacja na rynku mieszkaniowym jest trudniejsza. W przypadku TBS, tego typu pomysły pojawiły się już we Wrocławiu (mieszkania dla młodych naukowców) czy Poznaniu (mieszkania dla młodych), a w najbliższym czasie proponuje się powrót do preferencyjnych kredytów dla budownictwa czynszowego TBS czy spółdzielni. Niedocenianym aktorem są moim zdaniem deweloperzy, którzy aktualnie zdominowali budownictwo mieszkaniowe zwłaszcza na obszarach metropolitalnych. Warto byłoby się zastanowić nad możliwością stworzenia ram dla częściowego zróżnicowania ich oferty mieszkaniowej, to znaczy połączenia oferty mieszkań sprzedawanych na wolnym rynku z ofertą mieszkań lokatorskich, np. poprzez nałożenie obowiązku oddawania do użytku określonego odsetka mieszkań lokatorskich o umiarkowanym czynszu (porównywalnym z TBS) w każdej inwestycji. Oczywiście pomysł ten może się niektórym wydawać absurdalny, jednak, jak pokazują badania prowadzone we Francji czy innych krajach Europy Zachodniej, takie rozwiązania są możliwe. Fiaskiem kończą się natomiast działania zmierzające do zasiedlania całych budynków czy osiedli przez skrajne grupy społeczne (wiele przykładów z Paryża), czy też próby lokalizacji osiedli komunalnych w tak zwanych dobrych dzielnicach (takie przykłady można znaleźć także w Warszawie).

Literatura

Alba D., Mancret-Taylor V. (red.), 2014, *Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris, Carnet 1: État des lieux thématique*, Paris: Atelier Parisienne d'Urbanisme (APUR), Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France.

Bourdeau-Lepage L., 2013, „Introduction. Grand Paris: projet pour une métropole global", *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, nr 3, s. 403–436.

Brett-Visset F., 2014, „La métropole du Grand Paris: décryptage(s)", *Note rapide IAU*, nr 644, marzec.

Burgel G., 2010, „Grand Paris, le pari est-il encore gagnable?", *Savoir/Agir*, 2010/1, nr 11, s. 103–110.

Chauvel J.-P., Munck J., 2014, „La métropole du Grand Paris: considérants financiers et fiscaux", *Note rapide IAU*, nr 657, czerwiec.

Claude V., Saunier P.-Y., 1999, „L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique", *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, t. 64, nr 1, s. 25–40.

Cohen J.-L., 2010, „Petite histoire du Grand Paris", *Critique*, 2010/6, nr 757–758, s. 486–492.

Daubigny J., Lorot P., 2013, „Le Grand Paris dans la compétition des grandes métropoles", *Géoéconomie*, 2013/3, nr 66, s. 167–176.

François J.C., Ribardière A., Fleury A., Mathian H., Pavard A., Saint-Julien T., 2011, *Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990–1999–2007,* Paris: DRIEA IF/SCEP.

Górczyńska M., 2014, „Odnowa miejska à la *française*: społeczny wymiar programów rewitalizacji", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 70–87.

Górczyńska M., 2015, „Polityka mieszkaniowa jako narzędzie różnicowania społecznego w Paryżu", *Przegląd Geograficzny*, t. 87, z. 2, s. 225–253.

Gravier J.-F., 1947, *Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population*, Paris: Le Portulan.

Houard N., 2009, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris: l'Harmattan.

Jérôme B., 2015a, „La résistance des maires limite les ambitions du Grand Paris", *Le Monde*, 10.02.

Jérôme B., 2015b, „La réquisitoire de la Cour des comptes contre la politique du logement en Île-de-France", *Le Monde*, 08.04.

Joinet H., 2014, „Le logement, cœur de métier de la future métropole du Grand Paris", *Note rapide IAU*, nr 663, wrzesień.

Lainé-Daniel F., Noyé Ch., Rathier F., 2013, *Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine, Etude du Comité d'Evaluation et de suivi de l'ANRU*, Paris: La Documentation Française.

Laurent J.-L., 2011, wypowiedź podczas panelu dyskusyjnego zoragnizowanego przez Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU-ÎdF), 19.10.2011 pt.: *Paris Métropole: nouvel acteur du débat métropolitain*.

Ledoux N., 2013, „Pour un Grand Paris de la rénovation urbaine", *Métropolitiques*, 6.11.2013, http://www.metropolitiques.eu/Pour-un-Grand-Paris-de-la.html (dostęp: 6.02.2016).

Marchand B., 2001, „La haine de la ville: « Paris et le désert français » de Jean-François Gravier", *L'information géographique*, t. 65, nr 3, s. 234–253.

Merlin P., 2003, *L'Île-de-France, hier, aujourd'hui, demain*, Paris: La documentation Française.

Pinçon M., 1976, *Les H.L.M., structure sociale de la population logée, Agglomération de Paris 1968*, t. 1., Paris: CSU.

Pinçon M., Pinçon-Charlot M., 2004, *Sociologie de Paris*, Paris: La Découverte.

Pyka R., 2012, „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą", *Przestrzeń Społeczna (Social Space),* nr 4, s. 12–21.

Pyka R., 2014, „Bieguny metropolitalne we Francji. W poszukiwaniu narzędzi wzmacniania współpracy i rozwijania powiązań funkcjonalnych między francuskimi obszarami metropolitalnymi", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 5–27.

Rey-Lefebvre I., 2015, „Quand la décentralisation favorise les égoïsmes locaux", *Le Monde*, 14.04.

Rousseau A., Montillet P., 2014, „1913–2013: le Grand Paris a 100 ans", *Note rapide IAU*, nr 649, marzec.

Sagot M., 2013, *Géographie sociale et habitat en* Île-*de-France*, *Evolutions 2001–2011*, Paris: IAU IDF.

Saint-Etienne Ch., 2013, „La France et le Grand Paris face à la crise", *Géoéconomie*, 2013/3, nr 66, s. 151–165.

Ustawa MAPTAM: LOI n° 2014–58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Wójtowicz D., 2008, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Uniwersytet Śląski, Katowice.