

**ŁUKASZ PANCEWICZ**

Politechnika Gdańska

**DUBLIN DOCKLANDS –  
ROLA OPERATORA PRZEKSZTALCENÍ  
ORAZ JEGO DZIAŁAŃ NA RZECZ KSZTAŁTOWANIA  
ŚRODOWISKA ZAMIESZKANIA I ICH OCENA  
W DŁUGIEJ PERSPEKTYWIE PRZEBUDOWY  
DZIELNICY POPORTOWEJ (1990-2015)**

**Abstract: Dublin Docklands – the Role of the Project Operator, Strategies for the Development of the Housing Environment and Their Assessment in the Long-term Perspective (1990-2015).** The transformation of the former docks in Dublin was one of the major urban regeneration projects in Ireland, which was built during the recent economic boom. Since the start of the project in the nineties, more than six thousand apartments have been built in the area. The construction of the apartments allowed for the diversification of the character of this district into a living quarter. Initially the Docklands were considered as an office district that would serve the Ireland's service-based economy. New projects also allowed for the development of housing in a close proximity to existing city centre, although it did not happen not without avoiding the gentrification and social polarization of this area.

The key role in the process was played by the operator – the urban development agency (Dublin Docklands Development Authority). It acted both as a strategic landowner and the coordinator of the development. The agency was responsible for the delivery of the infrastructure and the sale of the land. The actions of the operator included setting up the of the housing standards, requirements for the development of the infrastructure, both social and technical and public transportation systems. In the hindsight, the agency was praised for the management of the development of such large site. On the other hand, the lack of procedural oversight and a few dubious financial decisions, as well as the other effects of the neoliberal policies, such as gentrification, finally lower the assessment of DDDA efficiency in that matter.

The article summarizes the main aims and achievements of the DDDA's development policy and its assessment from the long-term perspective of two decades of transformation. This includes the effects of the actions in the aftermath of the financial crisis. Such perspective allows to highlight the various stages of the development of the agency and to examine the efficiency and efficacy of these actions.

**Keywords:** Dublin Docklands, development agency, large scale urban developments.

## Wstęp – tworzenie warunków do realizacji zabudowy w długiej perspektywie

Dublin Docklands jest jednym z obszarów przekształceń terenów poportowych w Dublinie, stolicy Irlandii. Obszar dawnych Doków w ciągu ostatnich dwóch dekad stał się celem intensywnego zagospodarowania. Ze względu na swoje położenie w strukturze przestrzennej stolicy Irlandii, ta nowa dzielnica pozwalała na lokalizację nowej zabudowy mieszkaniowej i usług w bezpośrednim sąsiedztwie ścisłego śródmieścia miasta. Przypadek Doków pozwala na zaobserwowanie, w jaki sposób tereny te podlegały przekształceniom w perspektywie długoterminowej, obejmującej ponad dwudziestoletni okres od planowania do realizacji zaprojektowanej zabudowy. W opracowaniu podsumowano przede wszystkim działania operatora inwestycji, tzw. agencji rozwoju miejskiego. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala na ocenę działań oraz ich efektów w zakresie ustalania celów przekształceń terenów Doków, w szczególności związanych z kształtowaniem charakteru mieszkaniowego dzielnicy na podstawie projektów prywatnych. Celem pracy jest zatem opis zmieniających się w czasie działań operatora oraz głównych założeń tego modelu wraz z próbą jego całościowej oceny.

W omawianym przypadku działania przygotowawcze, planistyczne i zarządcze były realizowane trwale przez głównego operatora przekształceń – agencję Dublin Docklands Development Authority (dalej DDDA). Operator ten realizował swoje zadania od zainicjowania projektu do finalizacji działań agencji w 2016 r.<sup>1</sup> Perspektywa czasowa objęła wiele okresów rozwoju Dublina – zarówno wstępny okres wdrażania polityk miejskiej odnowy, *boom* na rynku nieruchomości oraz kryzys finansowy, który dotknął Irlandię w 2008 r. Recesja doprowadziła do załamania działalności budowlanej i poważnie nadwyrężyła funkcjonowanie sektora bankowego. Działania agencji objęły także okres naprawczy wznowieniem działań inwestycyjnych. Tak przyjęta perspektywa czasowa pozwala na podsumowanie, jak działania agencji, związane z kształtowaniem nowej dzielnicy, ewoluowały w reakcji na zmiany społeczno-gospodarcze i polityczne.

W tekście zanalizowano przede wszystkim cele strategiczne i główne działania projektowe, studialne i techniczne, które służyły ich realizacji. Przypadek irlandzki pokazuje interesujący przykład ewolucji działań operatora – od pierwotnych zadań polegających na przygotowaniu terenów do zainwestowania, poprzez realizację dodatkowych zadań związanych z realizacją działań społecznych czy polityki mieszkaniowej. W konsekwencji pierwszego etapu działań oraz jej krytyki w 1997 r. w wyniku decyzji politycznych rządu agencja została obciążona obowiązkami realizacji polityk społecznych. Było to związane z jej *quasi*-publicznym statusem i działaniem na terenach wymagających rewitalizacji, zamieszkałych przez byłych pracowników portu.

---

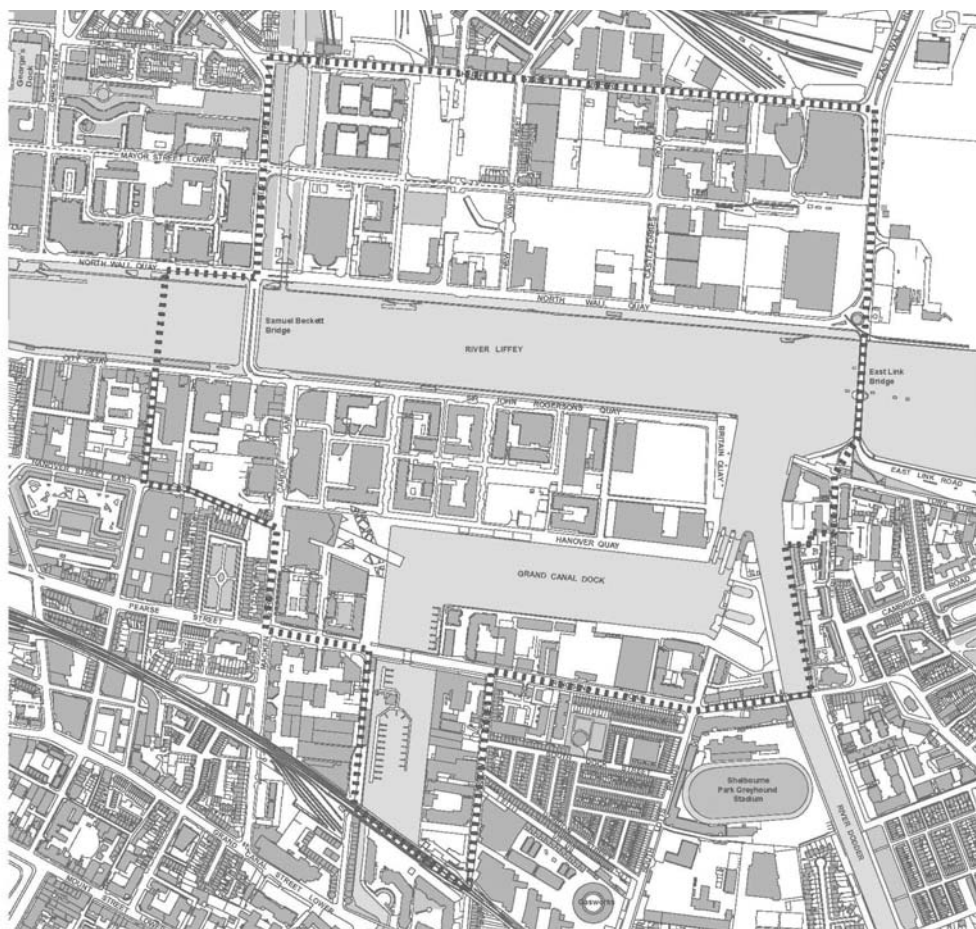
<sup>1</sup> Agencja odpowiedzialna za przekształcenia DDDA funkcjonowała mimo prób jej rozwiązania trwających od 2012 r.

Analiza działań pokazuje, w jaki sposób agencja DDDA próbowała łączyć swoje podstawowe zadania związane z pozyskiwaniem, przygotowaniem i przekształceniem terenów z realizacją takich polityk, jak zapewnienie mieszkalnictwa socjalnego, programy wsparcia dla istniejących mieszkańców lub budowy przestrzeni publicznych. Związek ten jest o tyle problematyczny, że zarówno pierwotna działalność agencji, jak i jej cele komercyjne, były łączone z realizacją neoliberalnych, przedsiębiorczych (ang. *entrepreneurial*) polityk, związanych z dostosowaniem przestrzeni miasta do potrzeb zglobalizowanego kapitału [McGuirk 1996; McGuirk, MacLaran 2001]. Priorytety rozwojowe, w tym tworzenie warunków do generowania zysku i wspieranie rozwoju globalnej dzielnicy biurowej oraz zapewnienie skutecznej realizacji polityki wyrównania dysproporcji w rozwoju dzielnicy (wsparcia polityk równości i solidarności społecznej) były sprzeczne. Próby ich godzenia stały się jednym z głównych wątków oceny skuteczności działań agencji [Duignan 2011] i szerszej dyskusji o konsekwencjach wdrażania neoliberalnych polityk rozwoju w Irlandii i Europie [Lawton, Punch 2014]. Komentarz dotyczący tego zagadnienia znajduje się w podsumowaniu tekstu.

### **1. Początkowy okres przekształceń – pierwsze projekty, ukonstytuowanie agencji rozwoju miejskiego CHDDA i DDDA oraz podstawy prawne ich działania**

Obszar Doków w Dublinie w szczytowym okresie przekształceń, tj. po 1997 r., obejmował ponad 526 ha. Najbardziej intensywny okres rozwoju dzielnicy przypadł na dekadę po 2000 r., kiedy przebudowywano znaczne fragmenty dwóch dużych obszarów terenów Doków: rejonu ulic Mayor Street oraz Grand Canal Dock. Były to tereny, które okalały rzekę Liffey, główny ciek wodny miasta, od północy i południa. Wtedy także realizowano znaczną część zabudowy mieszkaniowej dzielnicy. Kryzys rozpoczynający się w 2008 r. przyczynił się do wstrzymania działań inwestycyjnych. Dopiero w 2015 r., na fali poprawy koniunktury, rozpoczęto kolejny etap inwestowania, rozpoczynający się m.in. od wstępnych działań planistycznych dla nowych zespołów zabudowy w rejonie Sir Rogerson's Quay (ryc. 1).

Projekt Doków ilustruje przykład przemiany przestrzeni terenów portowych na podstawie ukierunkowanej polityki planistycznej i inwestycyjnej rządu, która bazowała na przygotowaniu terenów do inwestowania przez podmioty prywatne. Było to możliwe dzięki publicznej własności gruntów portowych. Strategia ściągania globalnego kapitału, oparcia działań na możliwościach i zasobach prywatnego rynku nieruchomości była zbliżona do działań innych dużych miast europejskich w latach 80. i 90 [Svyngedouw *et al.* 2000; Tallon 2009]. Twórcy irlandzkich pomysłów przebudowy byli świadomi tych doświadczeń i celowo naśladowali działania innych miast [Moore 2009]. W Irlandii teren Doków stał się jednym z niewielu obszarów realizacji dużych projektów architektonicznych i infrastrukturalnych. Czynnikiem przyczyniającym się do ich lokalizacji była



Ryc. 1. Plan obszaru Docklands SDZ z 2015 r.

Źródło: [DCC].

silna pozycja Dublina jako stolicy Irlandii – anglojęzycznego kraju, który w globalnej gospodarce służył jako pomost między Stanami Zjednoczonymi a Europą. Czynniki lokalizacyjne, wraz z przyjaznymi inwestorom politykami fiskalnymi (niskie stawki podatku korporacyjnego oraz dobry dostęp do kadr pracowników sprawiły, że Irlandia przyciągała inwestorów, których obecność wspierała rozwój śródmiejskiej dzielnicy biurowo-mieszkaniowej. Były to m.in. duże firmy, w tym z branży IT, ubezpieczeń, finansów i zaplecza biznesu. Lokalizacja ich siedzib w stolicy Irlandii przyczyniła się zarówno do rozwoju rynku pracy i rosnącej gentryfikacji, wywołanej rosnącymi cenami nieruchomości, jak i zmianami w przestrzeni miejskiej [Bisset 2008].

W przypadku Doków pierwotnym celem, do którego dostosowywano koncepcje zabudowy terenów Doków, były lokalizacje siedzib biur usług finansowych (IFSC – Irish Financial Services Centre w 1986 r.) oraz innych usług komplementarnych (biur,

siedziby giełdy). Najemcy byli ściśle związani z obsługą globalnych rynków finansowych [Moore 2009]. Pierwsze projekty były także powiązane ze stosowaniem preferencji podatkowych dla inwestorów, lobbingiem na poziomie rządowym czy zastosowaniem agencji wsparcia przekształceń Doków – Custom House Docks Development Authority (CHDDA), prekursora DDDA. Pierwsza agencja uzyskała szerokie uprawnienia planistyczne<sup>2</sup>, ale nie realizowała polityki mieszkaniowej. Konieczność zapewnienia mieszkań, w tym mieszkalnictwa socjalnego<sup>3</sup>, została wprowadzona dopiero dziesięć lat po rozpoczęciu działań agencji, w masterplanie z 1997 r. [DDDA 1997]. Pierwotnie jednak głównym zadaniem była realizacja projektów obiektów komercyjnych, realizacja zabudowy mieszkaniowej nie była głównym zadaniem agencji. Ważny był także status prawny obszaru Doków, którym zarządzała agencja, korzystał on bowiem ze specjalnego reżimu ulg podatkowych. CHDDA miała zatem pod swoją opieką obszar funkcjonujący w podobny sposób do specjalnej strefy ekonomicznej<sup>4</sup>.

W wyniku krytyki działań CHDDA szerokie uprawnienia agencji zostały ograniczone. Irlandzkie prawo dopuściło stosowanie specjalnych narzędzi planistycznych, pozwalających na przyspieszoną realizację zabudowy na podstawie mechanizmu Special Development Zone (SDZ). Były one wyznaczane przez ministra środowiska na bazie ustaleń *Ustawy o planowaniu*<sup>5</sup>. Narzędzie to regulowało realizację projektów m.in. w ramach strategicznych fragmentów terenu Doków – według danych DDDA ok. 37,2 ha było objętych planami (ang. *Section 25 Planning Schemes*). Jego głównym atutem jest przyspieszenie możliwości uzyskania pozwoleń na budowę dla projektów zgodnych z ustaleniami ramowych planów urbanistycznych, przygotowywanych dla obszarów SDZ<sup>6</sup>. W anglosaskich systemach planowania, gdzie decyzje są podejmowane na zasadzie prawa sądowego (ang. *case law*) i indywidualnych rozstrzygnięć, SDZ są bliższe „kontynentalnym” tradycjom planowania. Wprowadzone w 2000 r. procedury były zatem formą modyfikacji systemu na rzecz zwiększenia atrakcyjności dla inwestorów m.in. dzięki szybkości wydawania decyzji i większej przewidywalności. Dla pozostałych obszarów w rejonie Doków obowiązywała jurysdykcja miasta. Oznacza to, że jednym z kluczowych czynników wpływających na kształtowanie przestrzeni Doków lub negocjowanie jej rozwoju, w tym jakości zamieszkania, były dokumenty planistyczne, sporządzane przez operatora przekształceń terenów – głównie agencję DDDA – tzw.

<sup>2</sup> CHDDA łączyła specjalne prawa do planowania, jak i decydowania o lokalizacji zabudowy nad podstawie specjalnej ustawy, tzw. *planning scheme*, prawa te zostały odebrane w 1997 r. wraz z utworzeniem DDDA na bazie *Dublin Docklands Development Authority Act*, 1997.

<sup>3</sup> W Irlandii funkcjonuje podział między mieszkaniami socjalnymi, kierowanymi do osób kwalifikujących się do otrzymania pomocy społecznej oraz dostępnymi finansowo (ang. *affordable*), skierowanymi do osób nisko- i średniozamożnych.

<sup>4</sup> Ulgi podatkowe dla rozwoju zabudowy zostały wprowadzone irlandzką *Ustawą o rewitalizacji*, [*Urban Renewal Act* 1986].

<sup>5</sup> Ang. *Planning and Development Act 2000*.

<sup>6</sup> Pozwoleniem na budowę był certyfikat zgodności z przyjętym schematem lub planem ramowym zabudowy (ang. *Section 25 certificate*).

masterplanu. Działanie to dało agencji narzędzia dla egzekwowania kontroli nad rozwojem terenów w zamian za nadawanie przyspieszonych pozwoleń na budowę, a co za tym idzie, pozwoliło na aktywne kształtowanie środowiska zamieszkania, w masterplanach zawarto bowiem wymagania dotyczące mieszkalnictwa.

## **2. Kształtowanie nowej dzielnicy jako środowiska zamieszkania – rola masterplanu i najważniejsze realizacje mieszkaniowe**

Ustawowym narzędziem koordynacyjnym był masterplan<sup>7</sup> dla Doków. Był to dokument zawierający główne wymagania i dyrektywy dla operatora przekształceń. W okresie działalności agencji powstały trzy takie dokumenty – odpowiednio w 1997, 2003, 2008 r. Ostatni dokument powstał z myślą o dziesięcioletniej perspektywie rozwoju, krótko przed kryzysem finansowym. Jego funkcjonowanie zostało ograniczone ze względu na obecne plany likwidacji DDDA w 2015 r. i przejęcie zakresu jej obowiązków przez władze miasta. Niemniej masterplany, dzięki funkcjonowaniu w obrocie prawnym przez ponad dwie dekady rozwoju Doków, w istotny sposób wpłynęły na charakter, kształt i typ ich zabudowy.

Masterplan dla Doków był dokumentem łączącym w sobie cechy planu ramowego, określającego długofalowy cel rozwoju terenu, ze szczegółowym dokumentem regulacyjnym. Każdy z nich zawierał cele rozwoju, określone zarówno w formie kierunków, jak i konkretnych wskaźników rozwoju. Były one formułowane w zakresie poszczególnych polityk sektorowych – zamieszkania, miejsc pracy, rozwoju transportu itp. Ze względu na ich istotny charakter w procesie inwestycyjnym (na ich podstawie wydawano pozwolenia na realizację inwestycji), plany te zawierały także szczegółowe wytyczne [DDDA 1997, 2003, 2008]. Cele polityki mieszkaniowej zostały wprowadzone w dokumencie z 1997 r., gdy określono pierwsze kierunki rozwoju, oszacowano liczbę mieszkańców, wskazano konieczność realizacji usług towarzyszących mieszkalnictwu, jak i i wymóg wdrażania 20% mieszkań społecznych i dostępnych cenowo [DDDA 1997]. Kolejne masterplany utrzymały główne założenia, jednak do pierwotnych celów dodawały wymogi integracji polityki społecznej i przestrzennej, w tym wymogi integracji nowych i istniejących terenów mieszkaniowych (tworzenie dzielnicy „wymieszanej społecznie”) i zapewnienia dostępu do transportu i usług [DDDA 2003]. Ostatni masterplan z 2008 r. został zrealizowany krótko przez zatrzymaniem rozwoju dzielnicy w wyniku kryzysu. Jego ustalenia skoncentrowały się na kontynuacji przyjętej polityki oraz dalszym „zszywaniu” nowej dzielnicy ze śródmieściem, m.in. przez realizację przestrzeni publicznych [DDDA 2008] (fot. 1).

Pierwsze projekty, które realizowały nowe założenia, obejmowały kolejno: zabudowę mieszkaniową przy Custom House Docks, Sheriff Street (obszar North

<sup>7</sup> Masterplan jest tutaj traktowany jako szerszy dokument operacyjny i planistyczny a nie koncepcja programowo-przestrzenna, jak w Polsce.



Fot 1. Nowa zabudowa mieszkaniowa przy Grand Canal Dock

Fot. M. Arczyńska.

Lotts), Grand Canal Dock i Spencer Dock. Forma zabudowy ewoluowała wraz z zmieniającą się oceną efektów kształtowania zabudowy przez mieszkańców i władze oraz z szerszą dyskusją na temat gentryfikacji i społecznej polaryzacji, będącej efektem ubocznym rozwoju ery „Celtyckiego Tygrysa” [Haase 2009]. Pierwotne projekty mieszkaniowe – Custom House Docks – miały charakter osiedli grodzonych, uzupełniających zespoły biurowców. Zabudowa przy Sheriff Street pokazała, że nowe zespoły mieszkaniowe nie gwarantują zapewnienia dywersyfikacji społecznej. Istotne zmiany przyszły dopiero na fali ogólnokrajowych reform związanych z zmianami systemu planowania i wdrażaniem przepisów związanych z obowiązkowym mieszanym zabudowy komunalnej i dostępnej finansowo<sup>8</sup>. Dla rządu projekt Doków był pilotażem pozwalającym na przetestowanie funkcjonowania systemu kontrybucji w praktyce. Dzięki zastosowaniu tego mechanizmu w części North Lotts i okolic Grand Canal Dock po raz pierwszy powstały spójne zespoły zabudowy łączące w sobie mieszkania o mieszanym sposobie własności. Łącznie na terenie Doków do 2015 r. zrealizowano 11 000 nowych mieszkań, z czego 20% było mieszkaniami społecznymi i dostępnymi finansowo<sup>9</sup>. Zasady kształtowania mieszanej zabudowy dotyczyły nie tylko kwestii typu własności, ale także sposobu użytkowania. Zasady te również zostały zapisane w wytycznych masterplanów dla terenu. Zobowiązywały

<sup>8</sup> Nowela *Ustawy o planowaniu z 2000 r.* wprowadziła formę opodatkowania wzrostu wartości nieruchomości w postaci obowiązkowej kontrybucji mieszkań komunalnych w każdym z nowych projektów mieszkaniowych (tzw. *Part V of Planning and Development Act 2000*) [DKM 2012].

<sup>9</sup> Dane DDDA, [<http://www.ddda.ie/index.jsp?p=99&n=138>].

one np. inwestorów do zachowania podziału 40/60% zabudowy usługowej i komercyjnej, czyli wprowadzenia mieszkania sposobu użytkowania.

Powierzenie agencji DDDA obowiązkami realizacji zadań rewitalizacyjnych wiązało się także z objęciem granicami terenu domów dokerów (m.in. rejon istniejących osiedli jednorodzinnych w obszarze East Wall). Wynikało to z krytyki pierwszych projektów oraz rozszerzenia zakresu obszaru rewitalizowanego przez rząd. Sprawilo to, że przedmiotem działania stały się także tereny zabudowane. Agencja koordynowała tam zarówno realizację projektów polityki socjalnej, m.in. wsparcia kompetencji mieszkańców, jak i wspierała budowę infrastruktury społecznej [Moore 2008]. Przykładem była budowa domu sąsiedzkiego – Sean O’Casey Community Centre. Najistotniejszym efektem były jednak przekształcenia terenów poportowych.

### **3. Działania DDDA jako *land dewelopera* – mechanizmy finansowania realizacji infrastruktury i przestrzeni publicznych**

DDDA od czasu założeniu realizowała zadania rewitalizacyjne, w których realizacja wspomnianej wcześniej polityki mieszkaniowej stanowiła część szerszych działań, związanych z przekształceniem terenów. Były one definiowane następująco<sup>10</sup>:

- (i) zabezpieczenie społecznej i gospodarczej odnowy (ang. *regeneration*) Dublińskich Doków,
- (ii) poprawę fizycznej przestrzeni Dublińskich Doków,
- (iii) rozwój terenów Custom House Docks Area jako terenów usług i wsparcia usług finansowych.

DDDA działała jako organizacja analogiczna do polskich spółek skarbu Państwa, zarządzających dużymi terenami publicznymi. Władze rządowe zachowywały wpływ na wybór władz spółki i rad nadzorczych<sup>11</sup>. Z ramienia ustawy została ona wyposażona w szeroki zakres kompetencji, mających zapewnić realizację zadań. W gruncie rzeczy zadaniem instytucji było sprawne przygotowanie terenów pod zabudowę oraz współpraca z inwestorami. Wyróżniało to działania agencji spośród podmiotów publicznych lub władz lokalnych oraz pozwalało na stosowanie większej elastyczności w relacjach z podmiotami prywatnymi. Takie założenia wpływały na kształtowanie pragmatycznych postaw DDDA. Wyrażała to misja DDDA, której celem, oprócz realizacji działań społecznych, było m.in. stworzenie *dzielnicy o światowej klasie, wiodącego przykładu zrównoważonego przykładu regeneracji dzielnicy*

<sup>10</sup> Section 18, Dublin Docklands Development Authority Act, 1997.

<sup>11</sup> Struktura organizacyjna agencji składała się z dyrektora (Executive), przewodniczący rady nadzorczej (Chairperson), rady nadzorczej (Executive Board) oraz 25-osobowej rady doradczej rekrutowanej wśród przedstawicieli wspólnoty lokalnej (Council) [DDDA Act 1997, Declan Brassil 2010].



*śródmiejskiej – (...). takiej, która będzie odpowiedzialna za poważny wkład w społeczny i gospodarczy dobrobyt Dublinu i całej Irlandii*<sup>12</sup>.

Pod względem przygotowania terenów instytucja ta miała przede wszystkim prawo do zarządzania, nabywania i zbywania nieruchomości dla potrzeb realizacji zadań statutowych, czy realizacji szeroko definiowanej infrastruktury, koniecznej dla rozwoju terenów Doków. Rola nieruchomości była istotna, gdyż to ich przygotowanie i obrót zapewniały pozyskiwanie części z finansów dla realizacji kolejnych projektów przez DDDA, w tym infrastruktury. Pozwalało to na wykorzystanie wartości gruntów dla realizacji celów publicznych zdefiniowanych w dokumentach sterujących rozwojem. Wzrost wartości nieruchomości był gwarantem zapewnienia możliwości realizacji zadań statutowych agencji do czasu korekty rynku. Realizację zadań ułatwiała zróżnicowana struktura zatrudnienia agencji. W szeregach jej pracowników znajdowali się architekci i planiści, specjaliści od zarządzania i marketingu, prawnicy, itp. Znaczna część z zadań projektowych, w tym planowania była zlecana firmom zewnętrznym, co także odróżniało DDDA od pracy miejskich służb planistycznych, z reguły bazujących na własnych zasobach.

DDDA realizowała wiele działań związanych z budową projektów przygotowania obszarów do zabudowy, zaczynając od usuwania zanieczyszczeń z terenów przemysłowych do realizacji podstawowej infrastruktury technicznej i budowy dużych projektów infrastrukturalnych. Rekultywacja, remediacja i przygotowanie terenów były najkosztowniejszymi działaniami realizowanymi przez agencję. Równie dużymi inwestycjami była realizacja nowych mostów na rzece Liffey oraz nowych sieci transportu zbiorowego. Projekty te obejmowały zrealizowany w 2009 r. most Samuela Becketta czy rozbudowę linii tramwajowych w północnej części Doków. Mniejsze i lokalne, choć równie istotne projekty obejmowały budowę wielu przestrzeni publicznych, w tym sieci ulic, placu przy Grand Canal Square, Mayor Plaza, przebudowy nabrzeży czy budowy parków (m.in. parku przy Guild Street) i skwerów kieszonkowych, wynikających ze znacznie zurbanizowanego charakteru przestrzeni Doków.

#### **4. Kryzys na rynku nieruchomości w 2008 r. i wstrzymanie rozwoju Doków oraz ich przekształcenia w 2015 r.**

Kryzys związany z pęknięciem bańki spekulacyjnej w 2008 r. odbił się także na realizacji przedsięwzięć w Dokach. Konsekwencje dotyczyły zarówno projektów komercyjnych, jak i publicznych. Te ostatnie, jak np. przedłużenie linii lekkiego tramwaju LUAS, były jeszcze realizowane do końca 2009 r.

<sup>12</sup> Za misją organizacji Dublin Docklands Development Authority, [<http://www.dublindocklands.ie/index.jsp?PID=99&nID=138> data pobrania: 24.06.2018 r.].

Jednym z czynników, który istotnie pogрузzył operatora, był zakup przewartościowanego terenu przemysłowego Irish Bottle Site<sup>13</sup>, który doprowadził do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej agencji i nadszarpnięcia jej reputacji. Kontrole przeprowadzone w 2010 r. wskazały na problemy powiązane z funkcjonowaniem DDDA – m.in. niską skuteczność nadzoru instytucji państwowych i społecznych mechanizmów kontroli, silne powiązanie między planowaniem a podejmowaniem decyzji o pozwoleniach na budowę w obszarach objętych reżimem planistycznym czy podejmowanie ryzykownych decyzji inwestycyjnych [CAG 2012]. W 2012 r. rozpoczęto proces likwidacji agencji i przekazywania kompetencji i terenów DDDA władzom miasta.

Nowym podmiotem w rejonie Doków stała się rządowa agencja zajmująca się wsparciem podmiotów, znajdujących się w zadłużeniu – NAMA (ang. National Asset Management Agency)<sup>14</sup>. Jej powołanie było częścią działań nakierowanych na poprawę sytuacji sektora finansowego, obciążonego znacznymi kwotami tzw. toksycznych kredytów<sup>15</sup>. Agencja, która dofinansowała kredyty przejmując w nich udziały odgrywa rolę współinwestora. Choć nowy organ nie ma kompetencji planistycznych, realizacja inwestycji w rejonie Doków jest jej zadaniem.

Splot wielu czynników – przekazania kompetencji planistycznych władz miasta (ang. Dublin City Council) kosztem słabnącej władzy DDDA i wygaszania planów prowadzonych przez agencję, wejście nowych interesariuszy, jak i powolna poprawa sytuacji na rynku sprawiła, że zdecydowano o uruchomieniu dwóch nowych stref SDZ. Jedna dotyczy centralnego obszaru Doków, posiadającego największe niezabudowane rezerwy – North Lotts & Grand Canal Dock SDZ (obszar liczący ponad 65 ha) oraz teren Poolbeg, obejmujący m.in. wspomniany wcześniej obszar Irish Bottle Site i wschodnio-południowy cypel zabudowy portowej. Łączna chłonność pierwszego obszaru została oceniona na 2600 jednostek mieszkaniowych i ok 360 000 m<sup>2</sup> pow. biurowej.

Jednym z istotniejszych działań planistycznych dwa lata temu było ustalenie planów przekształceń dla tych obszarów w postaci planów miejskich [DCC 2014]. To one będą wyznaczały kolejny etap w planowaniu terenów Doków, określając co władze miasta będą chciały realizować w tym rejonie miasta. Pierwsze wnioski o realizację nowych inwestycji – w tym komercyjnej zabudowy mieszkaniowej zostały złożone.

<sup>13</sup> Nieruchomość została nabyta za 412 mln EUR w 2006 r., po korekcie rynku w 2009 r. teren był warty ok 60 mln EUR, jego wartość spada. Obecnie teren jest we władaniu agencji NAMA (opisanej dalej w tekście), a na terenie planowana jest realizacja osiedla zabudowy mieszkaniowej na 3000 domów.

<sup>14</sup> Agencja NAMA została powołana na bazie przepisów *National Asset Management Agency Act 2009*, które regulują jej działanie.

<sup>15</sup> Zobowiązań na kwoty znacznie przekraczające wartość nieruchomości, będących wynikiem działań spekulacyjnych o niskiej możliwości zwrotu nakładów. Toksyczne kredyty powstawały w wyniku gwałtownej korekty rynku nieruchomości.

## **Zakończenie – podsumowanie roli agencji oraz wpływu jej działania na kształtowanie środowiska zamieszkania**

Kluczowym pytaniem w opracowaniu jest rola operatora i kwestia na ile jego działania przyczyniły się do budowania dobrej przestrzeni oraz realizacji celów polityki mieszkaniowej. W okresie kryzysu władza DDDA zmalała w obliczu konsekwencji podejmowanych wcześniej decyzji biznesowych. Operator, jako instytucja, która planowała i realizowała elementy struktury urbanistycznej, odegrała ważną rolę w przekształceniu głównych elementów środowiska zabudowanego. Choć władza DDDA po 2013 r. znacznie zmalała, konsekwencje podjętych decyzji rzutowały na możliwość realizacji zabudowy ze względu na ciągłość decyzji planistycznych i zainwestowaną infrastrukturę.

Oceniając konsekwencje DDDA pod względem planowania, w ostatecznym rozrachunku można ocenić je pozytywnie. Pomijając niefortunną decyzję o zakupie gruntu Irish Bottle Site, konsekwentna realizacja polityki przestrzennej pozwoliła na stworzenie nowej dzielnicy i warunków do jej stałego rozwoju. Na przyszłość Doków jako atrakcyjnej lokalizacji wpływają zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Są one związane z funkcjonowaniem rynku. Na terenach Doków zlokalizowały swoje siedziby główne kwatery europejskich oddziałów globalnych firm IT – m.in. Google, Facebook czy Airbnb. Lokalna specyfika, w tym atuty lokalizacyjne, odegrała też istotną rolę. Niezależnie od wahań koniunktury Doki są główną rezerwą dla nowej zabudowy. Postkryzysowa sytuacja rynku nieruchomości, związana z ograniczeniem podaży mieszkań i uzyskania wsparcia kredytu oraz chęcią ponownego uruchomienia tych terenów dla zabudowy przez inwestorów, będzie sprawiała, że tereny Doków najprawdopodobniej ponownie staną się obszarem ich zainteresowania.

Ocena modelu funkcjonowania agencji w kontekście realizacji polityki mieszkaniowej jest mniej jednoznaczna. Dzięki decyzjom DDDA Doki nie zostały wyłącznie dzielnicą biurową, a na jej teren wprowadzono mieszkańców. Niemniej jednak badania oceniające konsekwencje przekształcenia Doków wskazują na efekt związane z gentryfikacją „nowo zbudowaną” [Davidson, Lees 2005]. Oznacza to, że mimo deklarowanych działań związanych z dopuszczeniem zroźnicowania społecznego (mieszkalnictwa socjalnego i dostępnego finansowo) Doki nie uniknęły głównego problemu związanego z budowaniem dzielnicy ukierunkowanej głównie dla zamożniejszych mieszkańców i wypychaniem tych słabszych ekonomicznie poza jej teren [Daignan 2011]. Patrząc na problem przez pryzmat badań procesów gentryfikacyjnych [Hackworth 2002, 2007] można ocenić, że działania agencji wpisywały się w tzw. trzeci etap gentryfikacji, charakteryzujący podporządkowaniem się polityki przestrzennej działaniom rynku nieruchomości.

## Literatura

- Bisset J., 2008, *Regeneration Public Good or Private Profit?* New Island Press, Dublin.
- Comptroller and Auditor General (CAG), 2012, Special Report – Department of the Environment, Community and Local Government – Dublin Docklands Development Authority, Dublin: Office of the Comptroller and Auditor General.
- Davidson M., Lees L, 2005, *New Build 'Gentrification' and London Riverside Renaissance*. *Environment and Planning A*, 37: 1165-1190.
- Declan Brassil, 2010, Review of DDDA Planning Structure and Functions, prepared on behalf of the Board of the Dublin Docklands Development Authority, Dublin: Declan Brassil & Company Limited.
- DKM Economic Consultants, Brady Shipman Martin, 2012, "Review of Part V of the Planning and Development Act, 2000", Housing Agency, Dublin, Ireland.
- Dublin City Council, 2014, North Lotts and Grand Canal Planning Scheme 2014, DCC, Dublin, Ireland.
- Dublin Docklands Development Authority, Dublin Docklands Area Masterplan 1997, Dublin Docklands Development Authority, Dublin, Ireland.
- Dublin Docklands Development Authority, Dublin Docklands Area Masterplan 2003, Dublin Docklands Development Authority, Dublin, Ireland.
- Dublin Docklands Development Authority, Dublin Docklands Area Masterplan 2008, Dublin Docklands Development Authority, Dublin, Ireland.
- Duigan E., 2011, *New Build Gentrification in the Dublin Docklands and its Effects on the Absolute and Perceived Employment Opportunities of the Neighbouring Deprived Communities*. Faculty of Geosciences, University of Utrecht, Utrecht, the Netherlands.
- Haase T., 2009, *The Changing Face of Dublin's Inner City*. Dublin Inner City Partnership, Dublin, Ireland.
- Hackworth J., 2002, *Post-recession Gentrification in New York City*. *Urban Affairs Review*, 37: 815–843.
- Hackworth J., 2007, *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Lawton P., Punch M., 2014, *Urban Governance and the 'European City': Ideal and Realities in Dublin, Ireland*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (3): 864-885.
- McGuirk P., 1994, *Economic Restructuring and the Realignment of the Urban Planning System: the Case of Dublin*. *Urban Studies*, 31 (2): 287-308.
- McGuirk P., MacLaran A., 2001, *Changing Approaches to Urban Planning in an 'Entrepreneurial City': the Case of Dublin*. *European Planning Studies*, 9 (4): 427-457.
- Moore N., 2008, *Dublin Docklands Reinvented. The Post Industrial Regeneration of a European City Quarter*. Four Courts Press, Dublin.
- Robinson A., 2014, *DDDA (Dissolution) Bill Opening Statement of the Docklands Business Forum to the Joint Oireachtas Committee on Environment, Culture & the Gaeltacht* (PDF). Docklands Business Forum Joint Committee on Environment, Culture & the Gaeltacht.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A., 2002, *Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*. *Antipode*, Vol. 34, Issue 3.
- Tallon A., 2009, *Urban Regeneration in the UK*. Routledge, Londyn.