

*notariusz, dr hab. Wojciech Gonet, prof. nadzw.*<sup>1</sup>

Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Politechnika Warszawska

## Przeobrażenie gminy – wybrane zagadnienia

### WSTĘP

Przedsiębiorcy, ich pracownicy, rolnicy funkcjonują w globalnej gospodarce. Dotyczy to również państw i jednostek samorządu terytorialnego. Zdarza się, że zmiany zachodzące w gospodarce nie tylko globalnej mają istotny wpływ na jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowe zmiany mogą mieć pozytywny lub negatywny efekt.

Gminy (miasta) bywają postrzegane przez pryzmat działalności gospodarczej prowadzonej na ich terytorium. Na terenie gminy jedna z działalności gospodarczej może być dominującą, np. związana jest z branżą lotniczą, górnictwem, przemysłem chemicznym, przetwórstwem rolno-spożywczym, usługami zdrowotnymi (gminy uzdrowiskowe), edukacją (miasto, w którym siedzibę ma kilka uczelni) lub działalność gospodarcza na terenie gminy jest zróżnicowana i nie można wskazać wiodącej branży.

Przewaga określonej działalności gospodarczej na terenie gminy nie oznacza, że zawsze tak będzie. Złoża każdego surowca kiedyś się wyczerpią, ale jeszcze wcześniej może dojść do zaniechania jego wydobycia w sytuacji, gdy w innych częściach świata jego pozyskanie będzie tańsze lub surowiec ten jako półprodukt zostanie zastąpiony innym, albo wytwarzane z surowca produkty okażą się nieekologiczne itp. Przedsiębiorcy prowadzący działalność wytwórczą (np. produkcja elementów ceramicznych wyposażenia wnętrza – glazura, terakota) mogą przenieść działalność do innych krajów, gdzie jest tańsza siła robocza i surowce do produkcji. To samo może dotyczyć branży usług informatycznych i teleinformatycznych, gdzie część działalności związana z tworzeniem np. programów komputerowych może być wykonywana przez osoby zatrudnione w różnych krajach, a w siedzibie pracować będą osoby odpowiedzialne za serwis i bezpośrednie wsparcie klientów. Gminom trudno przeciwdziałać przenoszeniu działalności produkcyjnej, usługowej do innych krajów gdzie jest tańsza siła robocza. Likwi-

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: e-mail: gonetw@interia.pl

dacja działalności produkcyjnej na terenie gminy skutkuje nie tylko wzrostem bezrobocia. Gdy w miejsce zaniechanej działalności produkcyjnej nie powstanie żadna inna działalność gospodarcza, gmina może zacząć się wyludniać na skutek emigracji zewnętrznej i wewnętrznej. W takich przypadkach może nastąpić potrzeba przeobrażenia działalności gospodarczej prowadzonej na terenie gminy, np. z produkcyjnej na usługową, turystyczną, edukacyjną itp.

Celem opracowania jest wskazanie zasad postępowania w sytuacjach konieczności przeciwdziałania negatywnym zmianom związanym z likwidacją na terenie gminy działalności gospodarczej (produkcyjnej, usługowej, handlowej itp.) oraz zmniejszeniem liczby ludności. W tekście poddane zostanie również analizie zagadnienie, czy gdy zachodzą negatywne zmiany gospodarcze, gmina powinna samodzielnie się z tym problemem uporać czy też powinna oczekiwać wsparcia m.in. finansowego ze strony budżetu państwa. Przedmiotem opracowania będzie również analiza sytuacji czy zawsze należy podejmować działania mające na celu ratowanie gminy, której liczba ludności maleje na skutek zmian gospodarczych. Ponadto w artykule omówiona zostanie kwestia wyprzedzających działań gmin mających na celu zapobieżenie negatywnym zmianom gospodarczym i demograficznym. Rozwiązanie ww. problemów badawczych poprzedzi analiza trudności przeobrażenia miasta Detroit, które ogłosiło upadłość. Celem przedstawienia przypadku miasta Detroit jest wskazanie przyczyn zapaści finansowej tego miasta oraz trudności w jego przeobrażeniu z miasta z dominującym przemysłem motoryzacyjnym w miasto, na terenie którego funkcjonowałyby przedsiębiorcy z innych branż.

### PRZYPADEK DETROIT

Miasto Detroit, stolica stanu Michigan (USA) w dniu 18 lipca 2013 r. ogłosiło upadłość [Domaradzki, ([http](#))], co dopuszcza 9. rozdział *Federalnego kodeksu upadłościowego USA* [*Federalny kodeks upadłościowy USA*, ([http](#))]. W tym czasie nie działało 40% oświetlenia, dwie trzecie karetek nie jeździło, a na interwencję policji mieszkańiec miasta czekał średnio niemal godzinę. Większość parków miejskich została zamknięta, a pustostany (domów, mieszkań) zajmowały powierzchnię ponad 100 km<sup>2</sup>. Detroit stało się niewypłacalne – dług miasta sięgnął 18,5 mld \$ USD [Domaradzki, ([http](#))]. Detroit, kiedyś potężny motoryzacyjny ośrodek przemysłowy, siedziba Chylera, Forda i General Motors, w ciągu pół wieku straciło 65% ludności, tj. liczba mieszkańców spadła z 2 milionów do 700 tysięcy [Milewski, ([http](#))]. W pięciu poprzedzających latach ogłoszenie upadłości wydatki Detroit przekraczały o 100 mln \$ USD dochody z podatków [Milewski, ([http](#))]. Zmniejszanie się ludności miasta rozpoczęło się od konfliktu na tle rasowym w dniu 23 lipca 1967 r., kiedy policjanci, w większości biali, starli się z czarnoskórymi mężczyznami, którzy w jednym z barów świętowali powrót

dwoch żołnierzy z wojny w Wietnamie [Domaradzki, (http)]. W Detroit doszło do jednych z największych zamieszek rasowych w historii USA. W ciągu pięciu dni zginęły 43 osoby (najmłodsza z nich miała cztery lata), ponad 7 tys. osób zostało aresztowanych, ok. 400 rodzin straciło domy, a straty finansowe szacowano na 40–80 mln dolarów \$ USD. Po zamieszkach biali mieszkańcy zaczęli na stałe wyprowadzać się z Detroit, albo przeprowadzać się na jego przedmieścia [Domaradzki, (http)]. Negatywny wpływ na przemysł motoryzacyjny zlokalizowany na terenie Detroit miał kryzys naftowy z początku lat 70. XX w. Gwałtowny wzrost cen paliw w USA, Japonii i Europie Zachodniej źle wpłynął na sytuację gospodarczą tzw. Wielkiej Trójki z Detroit, tj. Forda, General Motors i Chryslera, którzy nie zareagowali w porę na zmianę sytuacji rynkowej i konieczność produkcji oszczędniejszych, zużywających mniej paliwa samochodów [Domaradzki, (http)]. Opieszałość producentów samochodów z Detroit wykorzystały koncerny japońskie, które zaczęły produkować tańsze w eksploatacji samochody [Domaradzki, (http)]. W latach 80. XX w. rynek motoryzacyjny skutecznie zdobyły azjatyckie tygrysy: firmy japońskie, a potem koreańskie. Aby z nimi skutecznie konkurować, Wielka Trójka z Detroit, tj. Ford, General Motors i Chrysler rozpoczęła eksport miejsc pracy do Ameryki Południowej i Azji [Milewski, (http)]. Część zwalnianych pracowników w poszukiwaniu pracy przeniosła się na stałe poza Detroit, a pozostali ludzie starsi i mniej przedsiębiorczy. W 1989 r. z powodu zmniejszania się liczby mieszkańców, w tym katolików, nastąpiło zamknięcie 33 parafii rzymskokatolickich lub połączenie ich z innymi, gdyż archidiecezji Detroit nie było stać na ich dalsze utrzymywanie [Thavis, 2015, s. 160]. Przemysłu motoryzacyjnego m.in. w aglomeracji Detroit nie uratowała pomoc finansowa w wysokości 80 mld \$ USD udzielona w 2009 r. przez administrację prezydenta Baracka Obamy [Domaradzki, (http)]. W latach 2009–2010 z Detroit wyjechało około 200 tysięcy mieszkańców [*Zielone światło...*, (http)].

Do upadku miasta przyczyniło się również złe zarządzanie finansami Detroit od 1974 r., kiedy pierwszą kadencję burmistrza rozpoczął Coleman Young (sprawował ten urząd do 1994 r.). Władze miasta nie reagowały na zmiany demograficzne zachodzące w Detroit, do którego napływali niewykwalifikowani pracownicy z południowych stanów USA [Domaradzki, (http)]. W Detroit działały najsilniejsze związki zawodowe w USA: American Federation of Labor, United Auto Workers, Teamsters [Milewski, (http)]. Burmistrz Coleman Young nie potrafił uporać się z roszczeniami związków zawodowych w słabnących motoryzacyjnych koncernach, gdzie mimo problemów sektora, płace pracowników rosły wraz z inflacją. To samo dotyczyło wynagrodzeń pracowników służby cywilnej [Domaradzki, (http)]. W 2013 r. fundusze emerytalne strażaków, policjantów oraz innych pracowników administracji obciążone były zobowiązaniami w wysokości 3,5 miliarda \$ USD, fundusze opieki zdrowotnej zadłużone były na 6 miliardów \$ USD, bo władze Detroit nie potrafiły wynegocjować ze związkami obniżki świadczeń [Milewski, (http)]. Za rządów Colemana Younga Detroit zaczęło wpadać w spiralę zadłużenia.

Upadek Detroit nastąpił za kadencji najmłodszego burmistrza w historii Detroit – Kwame Kilpatricka, który objął rządy w 2001 r. [Domaradzki, (http)]. W 2005 r. Kilpatrick został uznany przez magazyn „Time” za najgorszego burmistrza w całych USA [Domaradzki, (http)].

Po ogłoszeniu upadłości emerytury oraz inne świadczenia pracowników cywilnych zostały ogólnie ograniczone, posiadacze miejskich obligacji musieli pogodzić się ze stratami [Milewski, (http)]. Dług został zredukowany o 7 mld \$ USD [Zielone światło..., (http)]. Administracja prezydenta USA wsparła Detroit kwotą 300 mln \$ USD [Domaradzki, (http)]. Władze miasta zastanawiały się nad wyprzedają miejskich parków oraz jednej z najbardziej prestiżowych kolekcji sztuki na świecie – Detroit Institute of Art (DIA), która posiada ponad 60 tysięcy eksponatów, w tym arcydzieła Michała Anioła, Tycjana, Rembrandta, Rubensa, Bruegla, a także francuskich postimpresjonistów: Degas, Cézanne i Seurat [Milewski, (http)]. Kolekcję dzieł sztuki udało się ostatecznie uratować przed sprzedażą [Zielone światło..., (http)].

W mieście rozpoczęto likwidację opuszczonych i popadających w ruinę budynków – ok. 200 tygodniowo [Zielone światło..., (http)]. Jednym z zadań zespołu nadzwyczajnego zarządcy kryzysowego jest przyciąganie inwestorów. Detroit zaczyna być postrzegane jako miasto start-upów z uwagi m.in. na niskie ceny nieruchomości i osłabioną upadkiem miasta konkurencję [Domaradzki, (http)]. Firma Shinola, producent luksusowych zegarków, a także rowerów i produktów skórzanych w 2011 roku przeniosła siedzibę spółki do Detroit do biurowca Argonaut Building, w którym przed laty znajdowało się laboratorium badawcze General Motors [Domaradzki, (http)]. Firma ta zatrudnia w Detroit ponad 500 pracowników, a 2014 r. zakończyła 60 mln \$ USD przychodu i stała się symbolem odrodzenia Detroit. W 2012 roku wywodzący się z Doliny Krzemowej Twitter, otworzył w Detroit jedną ze swoich placówek [Domaradzki, (http)]. Pochodzący z Detroit miliarder Dan Gilbert za pośrednictwem jednego ze swych przedsiębiorstw Bedrock Real Estate Services od kilku lat skupuje budynki w Detroit. Na zakup i renowację ponad 75 obiektów w centrum miasta Bedrock Real Estate Services przeznaczyło 1,8 mld \$ USD. Przedsiębiorca jest właścicielem m.in. kilkunastu biurowców, dla których znaleziono ponad 120 najemców. Dan Gilbert został jednym z liderów powołanego w połowie 2014 roku przez prezydenta USA zespołu, którego zadaniem jest m.in. wyburzenie zdewastowanych budynków oszpecających miasto. Przedsiębiorca chciałby przekształcić Detroit w technologiczny i rozrywkowy hub. Wymaga to wyburzenia ok. 40 tys. nieruchomości. Koszt takiego przedsięwzięcia to ok. 850 mln \$ USD. Napływ inwestorów spowodował, że w latach 2010–2013 liczba białych mieszkańców miasta wzrosła z 76 tys. do 88 tys. i ten trend utrzymuje się [Domaradzki, (http)].

To co wydarzyło się w Detroit, nie było skutkiem gwałtownego kataklizmu, który spowodował trwałe zniszczenie nieruchomości wykorzystywanych na cele

przemysłowe, usługowe, mieszkaniowe, lecz efektem kilku czynników, które negatywnie wpłynęły na sytuację demograficzną i finansową miasta. Wzrost konkurencji na rynku branży motoryzacyjnej, obniżenie pozycji dotychczasowych potentatów z Detroit, tzw. Wielkiej Trójki, przenoszenie przez nich produkcji do innych krajów w poszukiwaniu tańszej siły roboczej, aby móc nadal istnieć na rynku obok japońskich i koreańskich koncernów samochodowych był jedną z przyczyn, na którą władze miasta nie miały wpływu. Trudno przekonać przedsiębiorcę, aby nadal prowadził działalność gospodarczą na terenie aglomeracji Detroit, gdy nie jest w stanie zmniejszyć kosztów, a przez to wytwarzane przez niego produkty są niekonkurencyjne w stosunku do produktów innych przedsiębiorców z tej samej branży, co prowadzi do zmniejszenia dochodów. Przedsiębiorca w takiej sytuacji dla uratowania marki, produkcji itp. będzie dążył do tego, aby prowadzić działalność gospodarczą w krajach, gdzie koszty siły roboczej są niższe, dzięki czemu może konkurować na globalnym rynku i osiągać zadowalające dochody. Globalne zmiany w branży motoryzacyjnej, nie były jedyną przyczyną zmniejszania się ludności miasta Detroit. Exodus białych mieszkańców rozpoczął się od zamieszek na tle rasowym w 1967 r. Władze miasta ponoszą odpowiedzialność za zmniejszanie się liczby mieszkańców, które było spowodowane konfliktami rasowymi, wysoką przestępczością i brakiem poczucia bezpieczeństwa. W rejestrach policji w Detroit jest ponad 11 tys. niewyjaśnionych morderstw, niektóre popełnione jeszcze przed zamieszkami z 1967 roku oraz mniej więcej tyle samo spraw dotyczących przestępstwa gwałtu [*Zielone światło...*, ([http](#))]. Detroit nadal pozostaje jednym z najbardziej niebezpiecznych miast w USA [Domaradzki, ([http](#))]. Władze miasta również ponoszą odpowiedzialność za lawinowy wzrost zadłużenia. Pogarszanie się sytuacji finansowej miasta Detroit następowało na przestrzeni wielu lat. Przez ten okres nie udało się skutecznie zapobiec katastrofie upadku i jej negatywnym konsekwencjom. Działania władz miasta wskazują, że właściwie nie podejmowano sensownych prób odwrócenia tendencji do zmniejszenia się liczby mieszkańców, zachęcania inwestorów do prowadzenia działalności gospodarczej w miejsce przedsiębiorców z branży motoryzacyjnej, zapanowania nad przestępczością. Ogłoszenie upadłości spowodowało m.in. pomoc ze strony administracji prezydenta USA dla miasta oraz aktywne poszukiwanie inwestorów. Przypadek Detroit jest odosobniony w USA. Zarówno przed ogłoszeniem upadłości Detroit, jak i po tym zdarzeniu, żadne inne tak duże miasto w USA nie było zmuszone ogłaszać upadłości.

#### MOŻLIWOŚCI ZATRZYMANIA PRZEDSIĘBIORCÓW NA TERENIE GMINY

Przypadek Detroit wskazuje, jak trudno jest zastąpić wiodących przedsiębiorców przenoszących działalność gospodarczą gdzie indziej, tj. do innych krajów, regionów itp. innymi, którzy wypełniliby powstałą lukę. Dotyczy to rów-

niez przypadków upadłości przedsiębiorców. Częściowym rozwiązaniem tego problemu może być przeniesienie działalności w całości lub części z innych regionów kraju. Nie jest to jednak w pełni zadowalające rozwiązanie w skali kraju, gdyż w mieście, z którego przenoszona jest działalność gospodarcza do upadającego miasta, powstaje próżnia po przedsiębiorcy, która dotyka miasta, z którego następuje przeniesienie działalności gospodarczej, chyba że na terenie tego miasta jest tak wielu przedsiębiorców, że zniknięcie jednego czy kilku zakładów nie stanowi problemu związanego np. ze wzrostem bezrobocia, zmniejszeniem dochodów budżetu miasta z tytułu podatków lokalnych, czy też udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych itp. Mniejszy jest problem w skali kraju, gdy przedsiębiorca pozostawia część swego zakładu w dotychczasowym mieście, a część przenosi do upadającego miasta. W tym przypadku władze miasta, z którego przenoszona jest część działalności gospodarczej w mniejszym zakresie mają trudności związane ze zmniejszeniem się miejsc pracy, wzrostem bezrobocia, zmniejszeniem dochodów z podatków lokalnych, udziału w podatku dochodowym od osób prawnych itp. Problem ten nie występuje, gdy przedsiębiorca w upadającym mieście otwiera kolejny oddział (filię) bez ograniczenia produkcji, świadczenia usług, zatrudnienia w dotychczasowych oddziałach (zakładach). Dla upadających miast i dla krajów, w których następuje zmniejszenie się liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, najlepszym rozwiązaniem jest sytuacja gdy działalność gospodarczą zaczynają w nich prowadzić przedsiębiorcy z innych krajów, gdyż w ten sposób rośnie liczba przedsiębiorców w mieście i w całym kraju.

Przypadek Detroit wskazuje, że miasto nie było i nie jest w stanie samodzielnie uporać się z narosłymi problemami, które doprowadziły do upadłości i nadal pozostają nierozwiązane. Zaangażowanie się administracji prezydenta USA i udzielenie pomocy dla przedsiębiorców branży motoryzacyjnej w 2009 r., tj. na cztery lata przed ogłoszeniem upadłości, nie zapobiegło katastrofie, co świadczy o tym, że problemy metropolii przerosły administrację rządową.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej oznacza m.in. swobodę wyboru miejsca gdzie działalność chce prowadzić przedsiębiorca, tzn. w kraju i mieście, z którym jest związany zamieszkaniami, czy też tam, gdzie jest to dla niego najkorzystniejsze pod względem ekonomicznym, organizacyjnym oraz ze względu na stabilność i bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej. Gdy tych elementów brakuje, przedsiębiorca chcący nadal prowadzić działalność gospodarczą w tej samej branży, może przenieść działalność gospodarczą do innej gminy lub kraju. Nie można zmusić przedsiębiorcy do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie jakiejś gminy. Gdy z jakiejś gminy przedsiębiorcy zaczynają przenosić działalność gospodarczą gdzie indziej, władzom tej gminy trudno jest zachęcić przedsiębiorców z innych gmin i krajów, aby przenieśli działalność gospodarczą na ich terytorium.

Inna sytuacja występuje w przypadku, gdy cała branża produkcyjna czy usługowa traci rację bytu na rynku, np. kopalnie węgla kamiennego, zakłady fotograficzne świadczące usługi wywoływania zdjęć po upowszechnieniu się fotografii cyfrowej itp. Część przedsiębiorców może zacząć prowadzić działalność gospodarczą w innej branży, co dla gminy może być neutralne (gdy nie doprowadzi to do zmniejszenia liczby miejsc pracy i zmniejszenia dochodów budżetu gminy), negatywne (gdy zwiększy się liczba bezrobotnych i zmniejszą się dochody gminy), pozytywne (gdy zwiększy się liczba zatrudnionych i zwiększą się dochody gminy). Przebranżowienie się przedsiębiorcy jest procesem złożonym, bywa długotrwałe i uzależnione jest m.in. od tego, czy przedsiębiorca dysponuje środkami finansowymi własnymi lub pozyskanymi na rynku kapitałowym niezbędnymi do rozpoczęcia działalności gospodarczej w nowej branży. Na początkowym etapie przedsiębiorca może prowadzić nową działalność gospodarczą, która nie generuje zysku, lecz przynosi straty, a dopiero w późniejszym okresie działalność gospodarcza w nowej branży zacznie przynosić dochody. Ma to konsekwencje finansowe dla miasta, gdyż generowanie straty z działalności gospodarczej nie powodują wpływów do budżetu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych (dotyczy przedsiębiorców indywidualnych).

#### DETROIT A PROBLEMY NIEKTÓRYCH POLSKICH MIAST I REGIONÓW

To co zdarzyło się w Detroit, jest czymś innym od tego, czego doświadczyły w Polsce miasta Dolnego i Górnego Śląska, aglomeracji łódzkiej, Trójmiasta, czy Szczecina w minionym ćwierćwieczu. Polska nie jest już w czołówce krajów eksportujących węgiel kamienny, co m.in. doprowadziło do upadłości wielu kopalń. Nastąpił także upadek przemysłu włókienniczego na terenie aglomeracji łódzkiej oraz stoczniowego w Trójmieście i Szczecinie. W tych miastach nie nastąpiło jednak zmniejszenie się liczby ludności o ponad połowę jak miało to miejsce w Detroit. Łódź nadal jest jednym z największych (trzecim po Warszawie i Krakowie) pod względem liczby mieszkańców miast w Polsce. Emigracja polskich pracowników do innych krajów, w szczególności po przystąpieniu Polski do UE, jest niezaprzeczalnym faktem. Dotyczy również mieszkańców ww. miast i regionów, przy czym część osób wyjeżdża do pracy w innych krajach na okresy kilkumiesięczne w trakcie roku, a resztę przebywa w Polsce. W przypadku Polaków mała mobilność i niechęć do niej w szczególności starszych pokoleń okazuje się pozytywną cechą dla regionów i gmin. Na wracanie do Polski przez część osób wyjeżdżających do pracy w innych krajach ma wpływ również własność nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w Polsce (odrębna własność lokalu, domy jednorodzinne) lub współdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, przywiązanie do nich oraz niewystarczające dochody uzyskiwane w innym kraju do zakupu w nim

nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Często praca w innym kraju przez obywateli polskich traktowana jest jako zło konieczne, ze względu na brak jakiegokolwiek źródła dochodu w Polsce albo ze względu na większy dochód z pracy w innym kraju. Pracujący w ten sposób za granicą obywatele polscy, po uzyskaniu świadczenia emerytalnego, resztę życia często zamierzają spędzić w Polsce. Administracja samorządowa gmin, w których nastąpiła likwidacja przemysłu z ww. branż, musiała zająć się m.in. problemami stworzenia przynajmniej części miejsc pracy dla mieszkańców, którzy ją utracili, możliwości szybkiego, łatwego i taniego dojazdu do innych miast, gdzie mogliby podjąć zatrudnienie oraz udzieleniem wieloletniej pomocy społecznej dla osób, które nie potrafiły znaleźć żadnego zatrudnienia w kraju i poza granicami.

#### PLANOWANE PRZEOBRAŻENIE GMINY

Przypadek Detroit wskazuje, że nie warto doprowadzać do upadłości miasta, a dopiero później rozpoczynać proces jego naprawy i odnowy. Władze gminy mogą z wyprzedzeniem reagować na zachodzące niekorzystne zmiany w branżach przedsiębiorców funkcjonujących na ich terenie, o ile są tych zmian świadome i zgromadzą wystarczające środki finansowe na te działania.

Trwałe zmniejszenie się popytu na produkowane przez przedsiębiorstwa produkty, świadczone usługi, funkcjonujące na terenie gminy itp. powinien stanowić sygnał dla władz, że czas rozpocząć działania na terenie gminy, w następstwie których w miejsce chylących się ku upadkowi podmiotów gospodarczych powstaną nowe, albo istniejące przedsiębiorstwa przekształcą swoją działalność na inną w wyniku czego przynajmniej część osób tracących pracę znajdzie zatrudnienie. Działalność władz gminy w tym zakresie nie może być efektem chwilowego impulsu, lecz efektem przyjętej wieloletniej strategii.

W opracowaniu strategii przeobrażenia gminy np. z przemysłowej na usługową, gdzie oferowana jest rozrywka, edukacja, np. muzyczna, medyczna itp. lub na odwrót gmina powinna posilkować się profesjonalnymi firmami doradczymi, które wskażą wiarygodne dziedziny działalności gospodarczej mające wieloletnią przyszłość. Z opracowaniem strategii przemiany i rozwoju gminy związane jest ryzyko przyjęcia złych założeń co do przyszłości branż uznanych za perspektywiczne do prowadzenia na terenie gminy, co może doprowadzić do dalszego pogorszenia się sytuacji mieszkańców i finansów miasta mimo poniesionych nakładów finansowych. Tego ryzyka nie sposób wyeliminować także w przypadku, gdyby pomoc w opracowaniu strategii przeobrażenia gminy zaofiarowała wyspecjalizowana agencja rządowa lub wydział jakiegoś ministerstwa. W przypadku, gdy trudności związane z likwidacją przedsiębiorstw dotyczą wielu gmin na terenie kraju warto, aby w opracowywanie strategii przeobrażenia gmin zaangażował się rząd centralny m.in. z tego względu, że znając skalę problemu, może



wyeliminować powielanie się kierunków przeobrażeń gmin, a tym samym wyeliminować w przyszłości konkurencję pomiędzy gminami o inwestorów, usługobiorców, usługodawców itp. Gdy likwidacja przedsiębiorców dotyczy niewielu gmin w danym kraju w opracowanie strategii przeobrażenia rząd centralny nie musi się angażować, choć warto, aby zapewnił profesjonalną weryfikację wstępnie opracowanej strategii przeobrażenia gminy. Przedmiotowa weryfikacja strategii powinna być wiążąca dla gmin, która musiałaby uwzględnić zawarte w niej krytyczne uwagi.

W wyniku przyjęcia przez organ stanowiący gminy strategii przeobrażenia i jej realizacji może nastąpić trwała poprawa sytuacji przedsiębiorców, mieszkańców i samej gminy. Realizacja strategii przeobrażenia może też skończyć się fiaskiem lub uda się jedynie zachować stan przed opracowaniem i realizacją strategii przeobrażenia. Tego ryzyka nie sposób wyeliminować, lecz nie należy go rozpatrywać w kategoriach porażki, gdyż niepodjęcie żadnych działań przez gminę może doprowadzić do zapaści finansowej gminy.

Niezależnie od tego, jak wiele gmin dotykają trudności z likwidacją na ich terytorium działalności gospodarczej, powinny one otrzymać wsparcie finansowe z budżetu centralnego na realizację przyjętej strategii przeobrażenia. Gmina, na terenie której następuje likwidacja przedsiębiorców lub ograniczenie ich zakresu działalności ma podwójne trudności finansowe:

- maleją jej dochody z podatków lokalnych np. na skutek płacenia przez mniejszą liczbę podmiotów podatku od nieruchomości wykorzystywanych na działalność gospodarczą, mniejsze wpływy do budżetu z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych ze względu na malejące dochody przedsiębiorców lub ich straty oraz mniejsze wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż część mieszkańców traci pracę i dochody,
- więcej środków z budżetu trzeba przeznaczyć na pomoc społeczną dla mieszkańców, którzy nie mają żadnych źródeł dochodów.

W takiej sytuacji trudno jest znaleźć wystarczające środki w budżecie gminy na sfinansowanie tworzenia nowej infrastruktury, promocję, opracowanie strategii przeobrażenia itp. Dotyczy to zarówno dużych miast, średnich, jak i małych. Gminy, na których przeniosły się trudności przedsiębiorców funkcjonujących na ich terytorium winny otrzymać wsparcie finansowe z budżetu centralnego na realizację strategii przeobrażenia w postaci dotacji i zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wsparcie gminy większymi udziałami w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność na terenie gminy jest motywujące dla gminy, gdyż starając się o przyciągnięcie inwestorów na teren gminy i zmniejszenie bezrobocia odczuwa skutki realizacji strategii przeobrażenia. Efekty te będą widoczne po jakimś czasie realizacji strategii przetrwania. Aby rozpocząć realizację przedmiotowej strategii potrzebne są środki finansowe w postaci dotacji.

Do udzielenia wparcia finansowego z budżetu centralnego gminie przystępującej do realizacji strategii przeobrażenia nie jest potrzebna osobna regulacja prawna. Wystarczający byłby zapis w ustawie o finansach publicznych wskazujący, że gmina przystępująca do realizacji strategii przeobrażenia, otrzymuje dotacje z budżetu centralnego, a w czasie jego realizacji przysługują jej większe udziały (określenie w punktach procentowych) w podatkach od osób prawnych i fizycznych z terenu gminy. W ten sposób każda gmina przystępująca do realizacji strategii przeobrażenia może oczekiwać na analogiczną pomoc z budżetu centralnego w zakresie udziałów w podatkach od osób fizycznych i prawnych oraz dostosowaną do indywidualnych potrzeb w postaci dotacji. Brak jakiejkolwiek regulacji prawnej w zakresie udzielenia pomocy finansowej z budżetu centralnego dla gmin chcących realizować strategię przeobrażenia może skutkować tym, że wsparcie finansowe otrzymają tylko te gminy, które poprzez indywidualne kontakty z decydentami na szczeblu rządowym będą potrafiły wystarać się o przyznanie pomocy.

#### NIEPOWODZENIE REALIZACJI STRATEGII PRZEOBRAŻENIA

Nie można wykluczyć, że mimo opracowania strategii przeobrażenia gminy z udziałem administracji rządowej lub bez, przy weryfikacji przedmiotowej strategii przez administrację rządową nie nastąpi trwała poprawa sytuacji na terenie gminy, tzn. nie uda się powstrzymać zmniejszania się liczby podmiotów gospodarczych na terenie gminy, wzrośnie liczba bezrobotnych, część ludności wyjedzie z gminy okresowo lub na stałe, co skutkować będzie zmniejszeniem się liczby mieszkańców. W takich przypadkach mogą pojawić się głosy, że udzielona pomoc dla gminy stanowi źle wydatkowane środki publiczne. Czy w takich przypadkach gminie należy nadal pomagać ze środków budżetu centralnego w realizacji kolejnej strategii przeobrażenia?

Jeżeli pierwsza strategia przeobrażenia nie zakończyła się powodzeniem, gmina może realizować kolejne, przy czym w tym przypadku pomoc finansowa z budżetu centralnego powinna być ograniczona i występować w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Nie można w nieskończoność wydawać środków publicznych na realizację kolejnych nieudanych strategii przeobrażenia gminy.

Administracja samorządowa istnieje dla podmiotów funkcjonujących na jej terytorium, tj. mieszkańców, przedsiębiorców oraz osób korzystających z usług gminy, jako przyjezdni, tj. turyści, osoby kształcące się na terenie gminy itp. Nieprawidłowa jest sytuacja, gdy w gminie wydatki na utrzymanie pracowników samorządowych stanowią ponad połowę wydatków budżetowych, tzn. administracja samorządowa pełni funkcję wiodącego pracodawcy, a pozostałe wydatki zaspokajają potrzeby reszty mieszkańców. W takich przypadkach należy dążyć do likwidacji gminy jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju poprzez podział pomiędzy ościennie gminy. W szczególności dotyczy to gmin, na terenie których

funkcjonował przemysł wydobywczy, który stracił ekonomiczne uzasadnienie istnienia i nie udało się w miejsce tego przemysłu zapewnić dla mieszkańców miejsc pracy w innych branżach. Próby ratowania gminy przed jej upadkiem powinny być podejmowane, lecz nie można ich prowadzić w nieskończoność.

## WNIOSKI

Sytuacja, jaka zdarzyła się w Detroit, jest pojedynczym przypadkiem w skali USA. Nie należy jednak lekceważyć tego, co stało się w Detroit i być przekonanym, że tamten przypadek nie dotyczy polskich gmin i miast, czy też gmin w innych krajach. Sytuacja, jaka miała i ma miejsce w Detroit, może zdarzyć się w każdym z państw, w którym jest gmina (miasto), na terenie której dominującą branżą przemysłową, usługową itp. dotknie kryzys gospodarczy mający większy lub mniejszy zakres globalny. Przypadek Detroit wskazuje, jak trudno jest:

- przeciwdziałać władzom miasta (gminy) przenoszeniu przez przedsiębiorców działalności gospodarczej do innych gmin (miast) i krajów,
- zapobiegać emigracji ludności poza terytorium miasta (gminy), w którym nie ma poczucia bezpieczeństwa, stabilności i perspektyw życia,
- pozyskać nowych przedsiębiorców z innych branż w miejsce tych, co odeszli,
- uniknąć spirali zadłużenia ze względu na zmniejszające się dochody i utrzymywanie się wydatków na takim samym poziomie lub ich wzrost.

Przypadek Detroit wskazuje ponadto, że administracja rządowa winna z wyprzedzeniem analizować pogarszającą się sytuację miasta (gminy) po to, aby w porę zmusić gminę (miasto) do opracowania i realizacji programu poprawy finansów oraz przeobrażenia (gminy) miasta lub po to, aby przejąć kontrolę nad miastem w celu wprowadzenia przedstawiciela rządu (urzędnika rządowego), którego zadaniem byłoby przejąć zadania organów wykonawczych i stanowiących, opracowanie strategii przeobrażenia gminy, poprawy finansów itp. Zaproponowane rozwiązania zaangażowania się administracji rządowej w pomoc dla gmin (miast) w opracowaniu strategii przeobrażenia nie jest ingerencją w samodzielność gmin (miast). W przypadku konieczności podjęcia działań ratunkowych gminy (miasta) jej zakres samodzielności jest już znacznie ograniczony poprzez m.in. niemożność realizacji zadań na dotychczasowym poziomie, w dotychczasowym zakresie ze względu m.in. na brak wystarczających dochodów z malejących źródeł podatkowych z terenu gminy, gdyż zmniejsza się liczba podmiotów płacących przedmiotowe podatki. Administracja rządowa nie może być obojętna wobec trudności finansowych miasta (gminy), emigracji z jego terytorium ludności i powinna zaangażować się w pomoc dla chylącej się do upadku gminie (miastu). Regulacje prawne dotyczące pomocy finansowej dla gmin (miast) zmuszonych dokonać przeobrażenia, powinny być zawarte w ustawie o finansach publicznych lub w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Domaradzki K., *Amerykańska дума wstaje z kolan*, <http://www.forbes.pl/usa-detroit-amerykanska-duma-wstaje-z-kolan,artykuly,201968,1,4.html> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Federalny kodeks upadłościowy USA*, <http://www.law.cornell.edu/uscode> (dostęp 1.04.2014 r.).
- Milewski P., *Detroit. Upadek miasta motorów*, <http://www.newsweek.pl/swiat/detroit--upadek-miasta-motorow,106851,1,1.html> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Zielone światło dla Detroit*, <http://biznes.pl/magazyny/finanse/zielone-swiatlo-dla-detroit/4ktj0> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Thavis J., 2015, *Dziennik watykański. Władza, ludzie, polityka*, Wydawnictwo Znak, Kraków.

*Streszczenie*

W artykule dokonano analizy przyczyn upadłości miasta Detroit w USA. Wykazano, że przyczyny te można podzielić na dwa rodzaje zewnętrzne – zmiany w przemyśle motoryzacyjnym, przeniesienie działalności gospodarczej do innych krajów oraz wewnętrzne, tj. brak działań ze strony władz miasta mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, brak skutecznego zniwelowania konfliktów rasowych, opóźnione poszukiwanie nowych inwestorów, doprowadzenie do nadmiernego zadłużenia. W artykule wykazano, że bardzo trudna sytuacja Detroit jest odmienna od trudności polskich gmin i miast Dolnego, Górnego Śląska, aglomeracji łódzkiej, Trójmiasta, gdyż w tych miastach i regionach nie nastąpiło trwale zmniejszenie się liczby ludności o ponad połowę, jak to miało miejsce w Detroit. Wskazano propozycje rozwiązań, jak należy postępować, gdy w mieście maleje liczba przedsiębiorców. W takich przypadkach miasto winno oczekiwać wsparcia merytorycznego, organizacyjnego i finansowego ze strony administracji rządowej w zakresie opracowania strategii przetrwania, rozwoju i jej sfinansowania. Wskazano również, że działania mające na celu zapobieżenie trudności w miastach należy podejmować z wyprzedzeniem, gdyż wtedy jest szansa na łagodne przejście transformacji. W takich działaniach miasta również nie powinny być osamotnione, lecz powinny móc oczekiwać wsparcia w zakresie m.in. weryfikacji przyjętego planu działania pod względem realności założeń co do globalnej sytuacji oraz częściowego wsparcia finansowego ze strony budżetu centralnego. Dla wprowadzenia proponowanych rozwiązań nie ma potrzeby tworzenia osobnych regulacji prawnych. Wystarczające jest w tym zakresie dodanie kilku jednostek redakcyjnych w ustawie o finansach publicznych.

*Słowa kluczowe:* gmina, upadek, przemiana, finansowanie

**Financing transformation of the municipality***Summary*

The article analyzes the causes of bankruptcy of the city of Detroit in the USA. It has been shown that the causes can be divided into two types the external – in the automotive industry, the transfer of business to other countries and the internal i.e. the lack of action by the city authorities in order to ensure the safety of residents, the lack of effective eliminating of racial conflicts, delayed searches for new investors, which brought the excessive debt. The article shows that the very difficult situation in Detroit is different from the difficulties of Polish towns in Lower, Upper Silesia,

agglomeration of Lodz, the Tri-City, because in these cities and regions, there has been a permanent reduction in population by more than half as it was Detroit. Indicated proposals for solutions on how to proceed when the number of entrepreneurs is decreasing. In such cases, the city should expect substantive support, organizational and financial resources from the government administration in the development strategies of survival, development and fund it. It also pointed out that the measures to prevent the difficulties in the cities should be taken in advance, because then there is a chance for a smooth transition of transformation. In such operations the city should not also be alone but must be able to expect the support in such areas like the verification of agreed action plan in the respect of assumptions about the global situation and the partial financial support from the central budget. For introduction of the proposed solutions there is no need to create separate law regulations. It is sufficient in this regard, to add some units of text in the Public Finance Act.

*Keywords:* municipality, fall, change, financing

JEL: K00, H79