

Polityka energetyczna jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w świetle ryzyka finansowego i niefinansowego

Beata Zofia Filipiak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: beata.filipiak@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-5480-5264

Cytuj jako: Filipiak, B. Z. (2023). Polityka energetyczna jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w świetle ryzyka finansowego i niefinansowego. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 223-233). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego (JST) stoją przed wyzwaniem wdrożenia natychmiastowych działań organizacyjnych i inwestycyjnych związanych z lokalnym wytwarzaniem, zarządzaniem i bilansowaniem energii pochodzącej z OZE. Celem opracowania jest wskazanie na powiązania polityki energetycznej gmin ze zmianami regulacji obowiązujących instytucje finansowe dotyczących realizacji zobowiązań klimatycznych, jak również wykazanie, że polityka odpowiedzialnie zaplanowana może mieć istotne znaczenie dla ograniczenia ryzyka finansowego i ESG. W opracowaniu zaprezentowano szczególnie wyzwania wynikające z finansów klimatycznych dla prowadzenia przez gminy polityki energetycznej. Wskazano na znaczenie ryzyka finansowego i niefinansowego w finansowaniu zmian transformacji energetycznej.

Słowa kluczowe: finansowanie transformacji energetycznej, ryzyko niefinansowe (ESG), jednostki samorządu terytorialnego, polityka energetyczna.

JEL Classification: Q01, Q51, Q56, G20

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) stoją przed wyzwaniem wdrożenia natychmiastowych działań organizacyjnych i inwestycyjnych związanych z lokalnym wytwarzaniem, zarządzaniem i bilansowaniem energii pochodzącej z OZE. Z drugiej strony ważnym elementem jest wspomaganie realizacji polityki energetycznej państwa poprzez aktywne działania władz gminnych i przygotowywanie gminnej strategii rozwoju energetyki. Właściwe planowanie (strategiczne i operacyjne) powinno pozwolić

nie tylko na przyciągnięcie inwestorów oraz podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności regionu, ale również zapewnić stabilność finansową budżetu, a zwłaszcza pozyskać środki na inwestycje infrastrukturalne, co w konsekwencji doprowadzi do podniesienia standardu usług dla ludności. Nowe inwestycje nie tylko wpłyną na oddziaływanie na klimat i środowisko, ale również przyczynią się do niwelowania ryzyka ESG.

Celem opracowania jest wskazanie na powiązania polityki energetycznej gmin służącej kreowaniu pozytywnych zmian w regionach z wyzwaniami związanymi z wprowadzeniem w instytucjach finansowych regulacji dotyczących realizacji zobowiązań klimatycznych, jak również wykazanie, że polityka odpowiedzialnie zaplanowana może mieć istotne znaczenie dla ograniczenia ryzyka finansowego i ESG. W opracowaniu posłużono się metodą opisową oraz monograficzną z elementami statystyki opisowej.

2. Polityka energetyczna gmin jako szczególne wyzwanie finansów klimatycznych

Gminna polityka energetyczna jest świadomą działalnością JST w zakresie gospodarowania energią, wpisującą się w politykę regionalną oraz w rządowy dokument „Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)” (OMKiŚ, 2021). Ma ona na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na terenie gminy oraz zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu energetyki na środowisko naturalne (Lorek, 2014) przy jednoczesnej eliminacji ryzyka ESG. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę, że gminy, wypełniając ustawowy obowiązek wynikający z Prawa energetycznego, sporządzają również projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (Ustawa, 1997), a także opracowują inne, nieobligatoryjne dokumenty, do których można zaliczyć np. plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) czy miejski plan adaptacji do zmian klimatu (MPA). Gmina jest zatem podstawową jednostką terytorialną, która została zobligowana ustawowo nie tylko do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, ale również do planowania oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy, finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy, planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy, oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysoko sprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Gmina, realizując powyższe zadania, musi uwzględniać kwestie wynikające z zapewnienia zgodności swoich działań z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Prawo..., 2001). Ponadto

musi wziąć pod uwagę wskazania odpowiedniego programu ochrony powietrza czy też kierować się wyznaczeniami rządowych planów czy też strategii w tym zakresie (obecnie wyznaczeniami PEP2040) oraz obowiązującym prawem UE.

Mówiąc o zadaniach gmin w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, należy wskazać na pozycję i zadania strategii transformacji energetycznej, która będzie implikować kształt i zakres jej polityki energetycznej. Pozycja bezpieczeństwa energetycznego wynika przede wszystkim z ujęcia w celach zrównoważonego rozwoju energii jako kluczowego elementu transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju państw i całej planety. Zasadniczą rolą strategii transformacji energetycznej jest kreowanie polityki rozwoju gminy w sposób łączący ograniczanie antropogenicznego wpływu na środowisko i zmiany klimatu, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Wspomniana polityka rozwoju gminy musi być jednocześnie wewnętrznie spójna (wewnętrznie, regionalnie, w ujęciu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym). Dlatego też strategia transformacji energetycznej powinna wpisywać się w ramy spójności z innymi opracowaniami sporządzanymi w gminie, zapewniając ich zgodność na płaszczyźnie założeń programowych. Innymi słowy, sektorowe dokumenty planistyczne gminy, strategia ogólna gminy, jak i podstawowe dokumenty finansowe (wieloletnia prognoza finansowa – WPF i budżet) powinny łączyć się i wpisywać w nadrzędne cele strategii, natomiast sama strategia transformacji energetycznej powinna być jednym z filarów strategii ogólnej rozwoju gminy wraz z jej projekcją finansową.

Należy również podkreślić, że zakres strategii transformacji energetycznej powinien obejmować wybrane aspekty związane z analizą potencjału odnawialnych źródeł energii na terenie gminy. Taka analiza powinna odnieść się do możliwości zastosowania energii słonecznej, wiatru, wody, geotermii, biogazu, biomasy, ponadto zawierać identyfikację barier powodujących ograniczenie w wykorzystaniu źródeł odnawialnych oraz określać bilans energii i emisji gazów cieplarnianych dla gminy (Transformacja, 2022).

Podstawą transformacji energetycznej gmin jest zarówno nowelizacja Ustawy o Odnawialnych Źródłach Energii (Ustawa, 2015), wdrożenie Dyrektywy RED II (RED, 2018), jak i rozwój społeczności energetycznych, które wspierają JST i stymulują je do zmian. Niezwykle istotnym czynnikiem stymulującym transformację energetyczną jest również rosnąca świadomość społeczeństwa (zwłaszcza działania na rzecz ochrony zasobów poprzez zwiększanie efektywności wykorzystania przy dążeniu do obniżania kosztów transakcyjnych). Nie bez znaczenia dla transformacji energetycznej jest przyjęta przez rząd „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, wyznaczenie Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21), tzw. porozumienie paryskie (Nations, 2015) czy też wyznaczenie Europejskiego Zielonego Ładu, czyli strategii, której ambitnym celem jest osiągnięcie przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej (Parlament Europejski, 2019). Tabela 1 prezentuje aktualną sytuację w zakresie pozyskania energii pierwotnej w Polsce na tle UE.

Tabela 1. Pozyskanie energii pierwotnej w Polsce, UE-28

	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	Pozyskanie energii pierwotnej								udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem (%)			
	ogółem (Mtoe)				z energii odnawialnej (Mtoe)							
Polska	66,6	64,2	64,6	62,1	9,2	9,2	12,1	12,3	13,8	14,4	18,7	19,7
UE-28	760,4	758,8	756,6	739,4	217,4	226,3	234,4	242,5	28,6	29,8	31	32,8

Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r., GUS, www.stat.gov.pl

Gminy stają się jednym z podmiotów, który nie tylko będzie realizował cele klimatyczne, ale również będzie uczestniczył finansowo w transformacji klimatycznej i energetycznej poprzez poniesienie znacznych nakładów inwestycyjnych (ich skalę w latach 2021-2040 szacuje się na ok. 1600 mld PLN) (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021). Ten ważny zespół działań na rzecz transformacji energetycznej w gminach wynikający z nałożonych prawem zadań gmin jest wynikiem działań klimatycznych i zobowiązań przyjętych przez Polskę – zarówno jako członka międzynarodowych organizacji i zrzeszeń, jak i kraju członkowskiego UE. Trzeba pamiętać, że ambitnym celem jest ograniczenie emisji GHG o 30% do 2030 r. (w stosunku do 1990 r.) oraz zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 23% do 2030 r. (w stosunku do prognoz PRIMES z 2007 r.) (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021). Wyzwaniem jest zobowiązanie dotyczące okresu 2021-2030, w którym to Polska jako państwo członkowskie UE musi osiągać nowe, roczne oszczędności w wysokości 0,8% rocznego zużycia energii końcowej (uśrednionego dla lat 2016-2018). W tabeli 2 przedstawiono aktualną sytuację dotyczącą zużycia energii w Polsce na tle UE. Zgodnie z propozycjami zawartymi w pakiecie Fit for 55 przewiduje się od 2024 r. wzrost rocznej wymaganej redukcji zużycia energii finalnej z 0,8% na 1,5% rocznie. Środki na rzecz efektywności energetycznej są uznawane przez Komisję Europejską za instrument służący nie tylko ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych, poprawie bezpieczeństwa dostaw energii i zmniejszaniu rachunków za import, ale także wspieraniu konkurencyjności, zwłaszcza

Tabela 2. Finalne zużycie energii w Polsce, UE-28

	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	Finalne zużycie energii								udział energii ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii ogółem (%)			
	ogółem (Mtoe)				z energii odnawialnej (Mtoe)							
Polska	64,7	68,6	72,7	70,9	5,2	5,3	8,4	8,2	8,1	7,8	11,7	11,6
UE-28	1050,3	1062	1063,3	1057	96,4	102,7	105,2	108	9,2	9,7	9,9	10,2

Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r., GUS, www.stat.gov.pl

konkurencyjności regionów (Unia Europejska, 2022). Wskazane wyzwania, jak i regulacje prawne zarówno obciążą budżety gmin, jak i wymuszają zmiany w polityce energetycznej, stymulując nowe proklimatyczne podejście do programów inwestycyjnych.

Należy również podkreślić, że drugi zespół czynników wymuszający transformację energetyczną jest związany z działaniami na rzecz klimatu podjętymi przez sferę finansową. 1 kwietnia 2021 r. 43 instytucje finansowe z całego świata utworzyły Net Zero Banking Alliance (NZBA) (UNEPFI, 2021). Inicjatywa ta ma na celu osiągnięcie zerowej emisji netto gazów cieplarnianych do 2050 roku. Instytucje finansowe zobowiązały się do dostosowania działalności kredytowej i inwestycyjnej do limitów określonych przez Porozumienie Paryskie. Inicjatywa Net Zero Banking Alliance wywiera wielokierunkowy wpływ na klientów banków i instytucji finansowych powiązanych z bankami. To oddziaływanie można podsumować następująco (Kotecki, 2022):

- wypracowanie globalnych standardów przejścia Task Force for Climate-Related Disclosures Rady Stabilności Finansowej G20 (TCFD), które w szczególności dotyczą ładu korporacyjnego, np. roli zarządów w nadzorze i oceny ryzyk klimatycznych, jak również długoterminowej strategii budowania odporności i stabilizacji wobec różnych scenariuszy zmian klimatu czy zarządzania związanym z klimatem i środowiskiem ryzykiem;
- oddziaływanie banku na „realną gospodarkę” (pożyczkobiorców, w tym JST) w kierunku „zazielenienia”;
- coroczne ujawnienia i realizacja wymogów zielonej taksonomii (raporty taksonomiczne), w szczególności opis działań związanych z ESG;
- propagowanie i wdrażanie regulacji mikroostrożnościowych zobowiązujących banki do analizowania swojej ekspozycji na ryzyko ESG;
- raportowanie ESG (zgodne z obowiązującymi dobrymi praktykami);
- obowiązek zatwierdzania przez zarząd banku co dwa lata strategii podejmowania, monitorowania i ograniczania ryzyka wynikającego z „bieżących, krótko-, średnio- i długoterminowych skutków czynników ESG”;
- przegląd strategii i polityk dotyczących ograniczenia wpływu ryzyk ESG, jak również ekspozycji na ryzyko klimatyczne przez zarządy banków raz na dwa lata.

Instytucje finansowe, w tym banki, narażone są na ryzyko klimatyczne, w tym: ryzyko fizyczne (ryzyko wynikające z częstszych, poważniejszych zdarzeń pogodowych wywołujących katastrofy) oraz ryzyko przejścia, czyli związane z transformacją gospodarczą oraz zmianą. W związku z tym podjęły działania związane z szacowaniem swojej ekspozycji na ryzyko klimatyczne (Rozporządzenie, 2021) oraz ryzyko ESG (Rozporządzenie, 2020). Ważna staje się informacja płynąca ze wskaźnika GAR (*Green Asset Ratio*) przedstawiająca proporcje aktywów, które są przyjazne dla środowiska i które znacząco przyczyniają się do osiągnięcia celów klimatycznych, a raportowanie jakościowe ujawnień dotyczących ESG dodatkowo uzupełnia ocenę ryzyka klimatycznego, tworząc katalog ryzyk niefinansowych (Brühl, 2023).

Oddziaływanie Net Zero Banking Alliance jest dodatkowo wzmocnione przez Europejski Bank Centralny, który zobowiązał instytucje finansowe UE do lepszego zarzą-

dzania ryzykiem klimatycznym i środowiskowym oraz przeprowadził szczegółową analizę i ocenę procedur bankowych w kierunku uwzględniania przez banki komercyjne ekspozycji na ryzyko klimatyczne w ich wewnętrznych procesach i relacjach z klientami (UNEP, 2022).

Reasumując, należy wskazać, że istnieje silna presja po stronie sektora finansowego, zwłaszcza banków, w kierunku transformacji klimatycznej. Ta presja będzie się wzmacniać, a gminy jako klienci banków, a jednocześnie podmioty predestynowane do kreowania transformacji klimatycznej i nowej „zielonej” polityki energetycznej, będą dodatkowo zmuszone do szybkiego dostosowania swoich procedur oraz przejścia na bardziej „zielone” źródła finansowania. Chcąc finansować zmiany, gminy muszą podlegać rygorom związanym z uwzględnieniem ryzyka klimatycznego, ryzyka ESG, ale również ich zdolność kredytowa i rating będą analizowane przez pryzmat nowych ryzyk, w tym ryzyk ESG, transformacji klimatycznej, zgodności inwestycji z normami środowiskowymi. Będą również analizowane ze szczególną uwagą zapisy przyjętych przez nie dokumentów strategicznych. Zatem projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe będą bezwzględnie musiały być tworzone z uwzględnieniem zasad dotyczących wyznaczonych kierunków transformacji energetycznej, jak i wyznaczeniami „zielonego”, zrównoważonego finansowania.

3. Znaczenie ryzyka finansowego i niefinansowego w kształtowaniu polityki energetycznej gmin

Jak już wskazywano, UE i państwa członkowskie, w tym Polska, zobowiązały się do obrania drogi mającej na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu poprzez wdrożenie szeregu polityk i środków na rzecz dekarbonizacji gospodarki, w tym polityki energetycznej. Temu ważnemu wyzwaniu muszą sprostać również gminy. Ścieżka zmian wymaga wzmożonych inwestycji zarówno infrastrukturalnych, jak i miękkich, służących reorientacji postrzegania roli człowieka w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju, a przede wszystkim ciągłego oddziaływania na zmniejszenie skutków zaistniałych zmian klimatycznych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma fakt, że finanse, które były uznawane za sektor służebny wobec przemysłu, uznaje się za główny motor napędowy gospodarki (Schiller, 2016), a wśród kryteriów decyzyjnych, obok zdolności kredytowej, znajdują się aspekty środowiskowe i społeczne (Zioło, 2017).

W związku z potrzebą współdziałania w procesie zmian w polityce energetycznej wskazuje się na dwa główne zadania stojące przed zielonymi finansami. Są to: internalizacja zewnętrznych kosztów środowiskowych oraz zmniejszenie ekspozycji na ryzyko inwestycji, które zapewniają korzyści środowiskowe (Zioło, 2017). Transformacja energetyczna ukierunkowana na zazielenienie i zmianę implikującą redukcję gazów cieplarnianych jest jednym z kierunków przemian determinujących zmiany na rynku finansowym, w szczególności odnoszącym się do zielonej bankowości. Trzeba

zaznaczyć, że banki, jako instytucja finansująca zmiany w obszarze polityki energetycznej zarówno przed gminami, jak i przed inwestorami instytucjonalnymi będą stawały wymogi związane z ich współuczestnictwem w tzw. planach przejścia (*transition plans*) (Report, 2022). Plany te, zgodnie ze standardami oraz propozycjami regulacyjnymi, będą określać konkretne działania banku lub innej instytucji finansowej zmierzające ku dekarbonizacji portfela (klientów, których składową są gminy). Proces dekarbonizacji portfela bankowego będzie obejmował działania w krótkim, średnim i długim terminie, zmierzające do (Report, 2022):

- oddziaływania banku na „realną gospodarkę”, czyli kredytobiorców i pożyczkobiorców (w tym gminy),
- zobowiązania banku do działań związanych z własną efektywnością energetyczną, ale również do wprowadzenia pośrednich celów klimatycznych do 2030 r.,
- wzmocnienia zarządzania powiązanymi procesami wewnątrz banku na rzecz *sustainability* i efektywności energetycznej,
- corocznego ujawnienia informacji na temat ryzyka środowiskowego, społecznego i z zakresu ładu korporacyjnego (ESG).

Dla relacji banki, instytucje finansowe – gminy w procesie zmiany polityki energetycznej szczególne znaczenie ma konieczność powiązania planów z odpowiednimi standardami ładu korporacyjnego, współpraca w ramach relacji z klientami niefinansowymi zmierzająca ku dekarbonizacji i zazielenieniu tych drugich oraz ustalenie odpowiednich celów i wskaźników czynionych postępów pożyczkobiorcy lub kredytobiorcy, które będą ujawniane (Vaccaro, 2021).

Należy tutaj wskazać, że gminy poprzez „zazielenienie” swojej polityki energetycznej wpisują się w działania mające na celu zapobieganie szkodom dla środowiska i klimatu, ich minimalizację i rekompensatę za nie (np. wpływ na efektywność energetyczną). Realizacja tego wyzwania wpisuje się w zdefiniowany w 2014 r. przez Lindenbergą nowy model zielonego finansowania (Lindenberg, 2014).

Społeczna odpowiedzialność (CSR), raportowanie środowiskowe (Dyrektywa, 2014), wdrażanie standardu SEBTi Net Zero (SBTi, 2021) oraz wprowadzona taksonomia (Rozporządzenie, 2020) implikują działania banku w kierunku wprowadzenia zmian dotyczących realizacji własnej efektywności energetycznej, ale również osiągnięcia pośrednich celów klimatycznych do 2030 r. Banki starają się oddziaływać na swoich klientów, ale zdają sobie sprawę, że same muszą dostosowywać się do zmian i poprzez nie promować pożądane kierunki transformacji energetycznej.

Nowe wymogi dotyczące ujawnień niefinansowych (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) obejmą obowiązkiem ujawniania planów przejścia w kierunku zielonej polityki energetycznej zarówno banki, jak i stopniowo jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza te o znacznych budżetach. Rozwiązanie merytoryczne zaproponowane przez Komisję Europejską (CSRD, 2022) przewiduje, że ujawnieniu będą podlegały strategie jednostki, a w przypadku banków i instytucji finansowych ich modele biznesowe, które ukażą przejście na zrównoważoną gospodarkę i ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C, zgodnie z Porozumieniem Paryskim. Wymóg

ten został dodatkowo wzmocniony w projekcie dyrektywy dotyczącej *due diligence* w łańcuchach wartości z 2022 r. (Raport, 2022).

Tak więc banki muszą uwzględniać w kształtowaniu swoich relacji z gminami czynniki zarówno finansowe (te tradycyjnie rozumiane, związane ze zdolnością finansową, regułami fiskalnymi określonymi art. 242 i 243 UoFP), jak i niefinansowe (te związane z ryzykiem transformacji, ryzykiem ESG). Zgodnie z kierunkiem transformacji energetycznej, która jest częścią transformacji klimatycznej, jaką wymuszają unijny Zielony Ład i wzmagające na sile ryzyka klimatyczne (Filipiak, 2018), Komisja Europejska uwzględniła ryzyka niefinansowe również w propozycji nowelizacji unijnego prawa bankowego z 2021 r. Ryzyko niefinansowe, które w związku z oddziaływaniem negatywnym zmian klimatycznych zobligowane są w swoich decyzjach uwzględniać banki i instytucje finansowe, zostało zdefiniowane jako ryzyko ESG, czyli „ryzyko strat wynikających z wszelkich negatywnych skutków finansowych dla instytucji, spowodowanych obecnym lub przyszłym wpływem czynników związanych z ochroną środowiska, polityką społeczną lub ładem korporacyjnym (ESG) na kontrahentów instytucji lub na aktywa, w które instytucja inwestuje” (Wniosek, 2021).

Regulacje dotyczące uwzględniania ryzyka niefinansowego (ESG), które będą miały wpływ na transformację energetyczną, obejmują w szczególności (Kotecki, 2022):

- obowiązek zatwierdzania przez zarząd banku co dwa lata strategii podejmowania, monitorowania i ograniczania ryzyka wynikającego z „bieżących, krótko-, średnio- i długoterminowych skutków czynników z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego”, co będzie przekładać się na portfel kredytowy banku, czyli podmioty, które będą finansowane przez bank. Jeżeli gminy nie wykażą zgodnych z modelem biznesowym i strategią banku celów i działań w zakresie swojej polityki energetycznej, bank nie tylko nie będzie wznawiał współpracy, ale podejmie negatywną ocenę w zakresie możliwości finansowania zadań gminy z zakresu polityki energetycznej;
- banki zostały zobligowane do przygotowania planu monitorowania i przeciwdziałania ryzyku wynikającemu z ryzyka ESG, a zwłaszcza odnoszącego się do celów neutralności klimatycznej i celów redukcji emisji gazów cieplarnianych. Oznacza to wydłużenie procedur oceny zdolności kredytowej i wymusza ocenę prognostyczną metodologii oceny ryzyka, co oznacza, że banki nie tylko wydłużą horyzont czasowy swojego spojrzenia na ryzyko, ale oprócz metodologii oceny ryzyka na podstawie danych *ex post* (ryzyko finansowe), ryzyko ESG będą oceniać na podstawie podejścia *ex ante*;
- szacowanie wskaźnika GAR,
- plany przejścia mogą postawić banki w roli „kontrolerów” transformacji realnej gospodarki w kierunku pożądanych celów transformacji energetycznej. Ta sytuacja będzie czyniła z banków weryfikatorów realizacji celów ich polityki energetycznej.

Banki w ocenie ryzyka ESG opierają się na tzw. należytej staranności wobec klienta (*Customer Due Diligence, CDD*), która jest podstawowym narzędziem zarządzania

ryzykiem związanym z przestępstwami finansowymi, praniem pieniędzy, ale również działaniami niezgodnymi z wytycznymi dotyczącymi norm środowiskowych, społecznych oraz utożsamianych z czynnikami ESG. Podejście banków i instytucji finansowych najczęściej bazuje na włączeniu elementu ESG do już istniejącego procesu oceny ryzyka klienta (gminy), co oznacza, że aspekty „E” i „S” są rozważane w ramach „ryzyka branżowego” poprzez klasyfikację specyfiki działań, które negatywnie wpływają na środowisko lub stwarzają zwiększone ryzyko naruszenia praw człowieka do nadużyć, i włączając kwestie istotne dla aspektu „G”, takie jak kwestie rzetelności podatkowej ujmowania zdarzeń i ryzyk ESG, w ramach „ryzyka podmiotu” (PWC, 2022).

Takie podejście spowoduje, że gminy jako beneficjenci środków dystrybuowanych przez bank i instytucje finansowe będą musiały wykazać nie tylko zgodność ich transformacji energetycznej w ramach polityki energetycznej z celami klimatycznymi, ale przedstawić koncepcję trwałych zmian, zgodnych z polityką instytucji finansującej (banku). Realizacja polityki energetycznej będzie monitorowana, będą również stosowane narzędzia perswazyjne, aby przyspieszyć transformację energetyczną gminy.

4. Konkluzje końcowe

Przedstawione powyżej syntetycznie relacje banki (instytucje finansowe) – gmina w zakresie współpracy mającej na celu sfinansowanie wybranych aspektów transformacji energetycznej gminy z udziałem kredytu bankowego mają swoje źródło w zmieniającej się pod wpływem zmian klimatu Unii Europejskiej. To właśnie UE wymusza działania dostosowawcze, kreując normy prawa, które sprzyjają transformacji energetycznej. Szczególnym obszarem jest bankowość zmieniająca swój system oceny ryzyka, który musi uwzględniać czynnik ryzyka niefinansowego (ryzyko ESG). Ta sytuacja nie tylko wymusza uwzględnienie ryzyka ESG w ocenach *Customer Due Diligence*, ale skutkuje zmianą podejścia, choćby w zakresie szacowania wskaźnika GAR, oraz dodatkowym monitoringiem realizacji zobowiązań umownych związanych z realizacją transformacji energetycznej.

Pozostaje pytanie, czy tak nakreślona sytuacja spowoduje, że faktycznie gminy będą opierać swoją politykę energetyczną na sektorze finansowym? Czy wskazana presja banków i instytucji finansowych zmieni polskie samorządy, polskie regiony w kierunku osiągnięcia celu neutralności energetycznej? Czy koszty, jakimi jest obciążona transformacja energetyczna, nie przysłonią jakości innych zadań lub też nie wpłyną na możliwości rozwoju społeczności lokalnych (gmin)?

Wątpliwości też budzi sama ocena ryzyka ESG przez banki. Jak wskazuje praktyka (raport zielone banki), konieczne jest współdziałanie w wypracowaniu wskaźników oceny ryzyka ESG. Czy temu zadaniu i wdrożeniu podołają banki, mimo już prowadzonej polityki transparentności, raportowania i zastosowania taksonomii? Jest to trudna sytuacja w obliczu problemów, jakie wywołał COVID-19, skutków agresji Rosji i prowadzonych działań wojennych w Ukrainie i związanych z tym głębokich zmian klimatycznych.

Mimo że gminna polityka energetyczna staje się wyzwaniem, to nie wszystkie gminy, biorąc pod uwagę ich budżety i finansowe możliwości, zdołają w szybkim tempie dostosować się do wyznaczeń transformacji energetycznej. Zmiana wymaga nie tylko dobrej, skutecznej polityki, zmiana wymaga również wsparcia finansowego.

Bibliografia

- Brühl, V. (2023). The Green Asset Ratio (GAR) – A new KPI for credit institutions. *Center for Financial Studies Working*, (683), 1-27. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4320375>
- CSRD. (2022). Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. PE/35/2022/REV/1
- Dyrektywa. (2014). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy, 2014/95/UE.
- Filipiak, B. Z. (2018). Crisis management in the situation of natural disaster in Poland. W: B. Z. Filipiak (red.), *Polish_German_Austrain Cross-border cooperation in the fird of logistical support for rescie operations in natural disaster situations* (s. 20-42). Difin.
- Kotecki, L. (red.). (2022). *Zielone finanse w Polsce 2022. Raport*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, Instytut Odpowiedzialnych Finansów.
- Lindenberg, N. (2014). *Definition of Green Finance, German Development Institute*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Lorek, A. (2014). Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (330), 222-230.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* Pobrano z <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>
- Nations, U. (2015). *Adoption of The Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*. Pobrano z <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>
- OMKiŚ. (2021). Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., *Monitor Polski* 2021 r., poz. 264.
- Parlament Europejski. (2019). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład COM/2019/640 f.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1653851156228>
- Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.)
- PWC. (2022). *Know your customer's ESG Risks. Whitepaper*. Singapore: PWC.
- RED. (2018). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, L 328/82.
- Report. (2022). *Progress Report*. Glasgow. Pobrano z <https://www.gfanzero.com/progress-report/>
- Rozporządzenie. (2020). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, 2020/852 (czerwiec 18, 2020). Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>
- Rozporządzenie. (2021). HYPERLINK „https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_2021.443.01.0009.01.POL&toc=OJ:L:2021:443:TOC” Rozporządzenie delegowane Ko-

- misji (UE) 2021/2178 z dnia 6 lipca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 przez sprecyzowanie treści i prezentacji informacji dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej, które mają być ujawniane przez przedsiębiorstwa podlegające art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE, oraz określenie metody spełnienia tego obowiązku ujawniania informacji. C/2021/4987
- SBTi. (2021). *Corporate Net-Zero Standard*. Pobrano z <https://sciencebasedtargets.org/resources/files/Net-Zero-Standard.pdf>
- Schiller, R. J. (2016). *Finanse a dobrobyt społeczny*. Warszawa: PTE.
- Transformacja. (2022). Transformacja energetyczna gminy w kontekście wyzwań klimatycznych. Pobrano z <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Transformacja-energetyczna-gminy-wyzwania-klimatyczne-Atmoterm-12569.html>
- UNEPFI. (2021). *Net-zero banking alliance*. Geneva. Pobrano z <https://www.unepfi.org/net-zero-banking/>
- UNEP. (2022). *Net-zero banking alliance 2022 progress report. United Nations Environment Programme*. Geneva. Pobrano z https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/NZBA-Progress-Report_final-1.pdf
- Unia Europejska. (2022, 09). *Fact sheets on the European Union. Energy efficiency*. Pobrano z <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/69/energy-efficiency>.
- Ustawa. (1997). Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 ze zm.)
- Ustawa. (2015). Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478 ze zm.)
- UoFP. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U.2022.0.1634 ze zm.
- Vaccaro, J. (2021). *The Good Transition Plan*. San Francisco: Climate Safe Lending Network.
- Wniosek. (2021). Wniosek ws. rozporządzenia PE i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz poziomu wyjściowego (CRR), (2020/C 450 I/01). Pobrano z <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wniosek-w-sprawie-rozporzadzenia-parlamentu-europejskiego-i-rady-69395218>
- Zioło, M. (2017). Rynek finansowy jako stymulanta procesów wzrostu i rozwoju. W: M. Zioło i K. Raczkowski (red.), *Sfera finansowa wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu.

Energy Policy of Local Government Units at the Commune Level in the Light of Financial and Non-Financial Risk

Abstract: Local government units (LGUs) face the challenge of implementing immediate organizational and investment activities related to local generation, management and balancing energy from RES. The aim of the study is to indicate the links between the energy policy of municipalities and changes in the regulations applicable to financial institutions regarding the implementation of climate commitments, as well as to demonstrate that a responsibly planned policy can be significant in reducing financial and ESG risk. The study presents specific challenges resulting from climate finance for the implementation of energy policy by communes. The importance of financial and non-financial risk in financing changes in the energy transformation was indicated.

Keywords: financing the energy transformation, non-financial risk (ESG), local government units, energy policy.