

Zöld finanszírozási keretrendszer kidolgozása a hazai települési önkormányzatok számára

Developing a Green Financing Framework for Local Municipalities in Hungary

MEZEI CECÍLIA

MEZEI Cecília: tudományos főmunkatárs, HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, Dunántúli Tudományos Osztály; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; mezei.cecilia@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2109-2293>

KULCSSZAVAK: zöld finanszírozás; helyi önkormányzatok; fenntartható városok; zöld átállás

ABSZTRAKT: Az elemzés a zöld finanszírozás lehetőségeit járja körül a magyarországi települési önkormányzatok szemszögéből: olyan, nem szokványos vizsgálati szempontokat emel be a diskurzusbá, mint a közjavák, a közszolgáltatások vagy a közfinanszírozás. Kiemelten foglalkozik a Zöld Finanszírozási Keretrendszer (ZFK) dokumentum elkészítésének menetével és módszertanával, melynek kidolgozása a hazai fenntartható városok számára kötelező. A vizsgálat célja annak bemutatása, hogy milyen módon valósulhat meg a hazai szabályozási környezetben a települési zöld átállást támogató kezdeményezések, projektek finanszírozása, és abba hogyan illeszkedik a zöld finanszírozási keretrendszerrel alátámasztott források bevonása. A tanulmány bemutatja, hogy a zöld átállási folyamat milyen típusú beavatkozásokat feltételez helyi szinten, továbbá felvonalatja e beavatkozások finanszírozási lehetőségeit.

Az alkalmazott módszertan a szakirodalom és jogszabályok elemzésén túl a szakértői javaslatok innovatív és rendszerezett megjelenítésére fókuszál, és a szabályozási környezet, illetve a nemzetközi jó gyakorlatok bázisán építkezik. Interjúk készültek továbbá olyan városok (egy nagyváros és két kisváros), illetve szakmai műhelyek képviselőivel, amelyek a hazai települési szintű ZFK készítésben részt vesznek. A tanulmány érveket vonultat fel amellett, hogy a nemzetközi szabványoknak megfelelő, külső minősítésre alkalmas zöld hitel/zöld kötvény keretrendszer az egyetlen ZFK, amely releváns lehet a magyar fenntartható városok számára. A cikkben bemutatott potenciális önkormányzati zöld finanszírozási módok közül ugyanis ezeknek a forrásoknak az igénybevétele csak minősített ZFK dokumentummal lehetséges. A nemzetközi tapasztalatok is emellett szólnak, s noha a magyar szabályozás és feltételrendszer komoly korlátokat állít a városi szintű zöld források bevonása elé, egy központilag (állami) koordinált „városi” ZFK készítés, majd a lokális forrásfelhasználás központi menedzsmentje lehetővé tenné a zöldhitelezés/zöldkötvényforrások városi alkalmazását.

Cecília MEZEI: senior research fellow, Transdanubian Research Department, Institute for Regional Studies, HUN-REN Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; mezei.cecilia@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2109-2293>

KEYWORDS: green finance; local governments; sustainable cities; green transition



ABSTRACT: The analysis explores the possibility of green financing from the perspective of local governments, incorporating unconventional elements into the subject area such as public goods, public services, and public financing. The study focuses particularly on the process and methodology of preparing the Urban Green Financing Framework (UGFF) document, which must be prepared by designated Hungarian sustainable cities. The aim of the research is to demonstrate how the financing of initiatives and projects supporting the municipal green transition can be realized within the Hungarian regulatory environment and how the inclusion of resources backed by the green financing framework fits into this.

The article defines the types of municipal green transition interventions at the local level. It also presents the range of financing possibilities for these interventions. Table 1 lists financiers (public actors, private investors, potential ecosystem services traders, households, financial organizations, bond financiers) and financing methods (generate own revenue, generate savings, borrowing, bond financing, etc.) that may be behind urban green projects.

The methodology employed focuses on the innovative and structured presentation of expert recommendations, building on the regulatory environment and international best practices, in addition to literature and legal background analysis. Furthermore, interviews were conducted with sustainable cities (one big city and two small towns, which have moved out of sustainable cities) and experts (from two professional group) involved in the process of ZFK production at the level of Hungarian settlements.

Arguments are presented in the study in favour of the idea that the only relevant UGFF preparation for sustainable cities in Hungary would be the creation of a green loan/green bond framework that meets international standards and is suitable for external certification. Among the potential municipal green financing methods presented in the study (Table 1), the utilization of these (green bond/green loan) resources is only possible with a certified UGFF document. International experiences also support this, and although Hungarian regulations and conditions pose significant barriers to the involvement of urban-level green resources, the preparation of a central (state) coordinated UGFF, followed by central management of local resource utilization, would enable the urban application of green loan/green bond resources.

Bevezetés

Az Európai Zöld Megállapodás (EC 2019) deklarált célja, hogy az Európai Unió 2050-re klímasemlegessé váljon. Az EU Fenntartható Finanszírozási Akcióterve e klímasemlegességi cél elérését támogatja. Ennek keretében a 2020. július 12-én hatályba lépett ún. taxonómia rendelet (2020/852 EU rendelet) létrehozta a fenntartható tevékenységek egységes osztályozási rendszerét: meghatározta azokat a zöld tevékenységeket, amelyek hozzájárulnak a rendeletben kiemelt hat környezeti célkitűzéshez, elősegítve a fenntartható gazdaság felé történő átmenetet.

Ahhoz, hogy egy gazdasági tevékenység környezeti szempontból fenntarthatónak minősüljön, jelentős mértékben hozzá kell járulnia legalább egy környezetvédelmi célhoz, nem sértheti súlyosan egyik környezetvédelmi célkitűzést sem, az adott tevékenységet bizonyos alapvető társadalmi és irányítási biztosítékok betartása mellett kell végrehajtania, és meg kell felelnie az EU szabályozás szerinti technikai vizsgálati kritériumoknak (2020/852 EU rendelet). Az EU taxonómia alapján a következő környezetvédelmi célkitűzésekhez kell igazodni:

- az éghajlatváltozás mérséklése;
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás;

- a víz és a tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme;
- áttérés a körforgásos gazdaságra, a hulladékkezelés megelőzése és újrahasznosítás;
- a környezetszennyezés megelőzése és csökkentése;
- a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása.

A települési Zöld Finanszírozási Keretrendszer (ZFK) célja eredendően a települési zöld átállás lépéseinek rendszerbe foglalása és a szükséges beavatkozások finanszírozási hátterének és üzleti modelljének rögzítése. A ZFK készítése 62 hazai város számára kötelező: az ún. fenntartható városok (43 db) mellett az a 19 város is érintett, amelyek fenntartható városok közé sorolását az Európai Bizottság elutasította. Ezt a kötelezettséget lényegében a várostervezésre elnyert pályázati forrás írja elő valamennyi érintett település számára.

A fenntartható városok körét a kormány jelöli ki, mivel 2014 óta az Európai Regionális Fejlesztési Alap meghatározott (korábban 5, jelenleg pedig 8) százalékát a tagállamok csak az így kijelölt városok integrált fejlesztésére költethetik. A fenntartható városfejlesztés továbbá egy támogatható területfejlesztési kategória az EU szabályozása (2021/1058 EU rendelet, 11. cikk) szerint. A hazai fenntartható városok listáját a megyék Integrált Területi Programjai rögzítik, és egyúttal fejlesztési forráskeretet is rendelnek a városokhoz. Feltétel ugyanakkor, hogy egy integrált térségi vagy helyi fejlesztési stratégia készüljön a források felhasználásához.

A zöld átállás nemcsak a fenntartható városok közé beemelt entitások esetében releváns kérdés, hanem az Európai Unió Zöld Megállapódása (EC 2019) okán valamennyi település és térség, illetve azok minden egyes szereplője számára kötelezettségeket ír elő. A városi zöld átállás (és egyáltalán a városfejlődés) lehetősége több tényező függvényében alakul:

- milyen helyi adottságokkal/erőforrásokkal rendelkezik a település (Mezei, Varjú 2018),
- milyen helyi szereplőket tud mozgósítani a célok elérése érdekében, azaz milyen a helyi kormányzás (Rivolin, Santangelo, Cotella et al. 2014) és a helyi társadalmi tőke (Bodor, Grünhut, Horeczki 2017) minősége,
- és milyen funkciókkal bír maga a település (Mezei, Farkas 2021).

Nem mondható tehát, hogy uniformizált sablondokumentumok készülhetnek a városi zöld átállás megalapozására. A tervezéshez projektmélységig kidolgozott egyedi fejlesztési elképzelések, a városi aktorok széles körével lefolytatott egyeztetések és a hatalmas beruházási igények miatt új finanszírozási módok alkalmazása szükséges az önkormányzatok részéről.

Városfejlesztés

Zöldváros-tervezés

A városok koncentrálnak a népesség és a gazdaság meghatározó részét, ezért a városok aktivitása nélkül nem képzelhető el zöld fordulat sem globális, sem európai szinten. A Párizsi Megállapodás felismerte ezt, és nagyobb mozgásteret nyitott a városok számára, így napjainkra a városok globálisan vezető szerepet töltenek be az alacsony szén-dioxid-kibocsátás felé történő elmozdulásban, azaz a zöld átállásban (Vedeld et al. 2021). Az Európai Unióban az Új Lipcsei Karta (EC 2020a) biztosítja a szakpolitikai keretet az európai és globális megállapodások városi szintű leképezéséhez. A jelentős előrelépés ellenére azonban továbbra is a szakma által sokat emlegetett probléma maradt az óriási szakadék a magasabb szintű szakpolitikai törekvések és a tényleges helyi akciók valósága között (van der Heijden 2019). A várostervezés tehát csak az érem egyik oldala, a tényleges cselekvés nem tud lépést tartani a tervekben foglaltakkal.

Brody (2003) szerint a helyi tervezési folyamat vizsgálata során fontos, hogy az átfogó terveket ne statikus dokumentumoknak tekintsük, hanem folyamatosan formálódó, fejlődő eszközöknek. A tervezők és a helyi közösség tanulási folyamata, illetve az iteratív tervezési eljárás folyamatosan képes javítani az átfogó tervek minőségén, e terveket hozzá tudja igazítani azokhoz az ismétlődő problémákhoz, melyeket például az árvizek vagy a hőség jelentenek.

A fenntarthatóságról szóló viták és kritikák ellenére a fenntarthatóság kiinduló (átfogó) értelmezése stabilnak mondható a várostervezésben egészen a 2000-es évekig, később azonban a klímaváltozás kezdte leváltani a fenntartható fejlődési fókuszot (Béal, Pinson 2014). Ez a trend tovább erősödött az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Célkitűzéseit rögzítő Agenda 2030-nak köszönhetően, ami beemelte a klímaadaptációt a politikai gondolkodásba (Szalmáné Csete, Buzási 2020). Ugyanakkor az éghajlatváltozás kezelése a városokban meglehetősen bonyolult feladat (Óvári et al. 2023; Vedeld et al. 2021), hiszen az alkalmazkodás és az éghajlatváltozás mérséklése a központi és a helyi politikák, illetve a beavatkozások összhangját igényli.

Miközben a minőségi javulás a kezdeti klímatervek és a 2010 után készült városi tervek esetében hazánkban is érzékelhető volt (Szalmáné Csete, Buzási 2020), Óvári és társai (2023) a magyar nagyvárosi klímaterveket és tervezési gyakorlatot vizsgálva megállapították, hogy az Európai Unió által előírt kötelező városi klímatervezési folyamat és az EU-forrásoktól való függés negatívan befolyásolja a helyi klímatervek minőségét. A vizsgált klímatervek uniformizáltak voltak, hiányzott belőlük a helyi innováció, és sok esetben mellőzték a végrehajtást lehetővé tevő részleteket (Óvári et al. 2023). Ezzel igazodnak a többi hazai tervdokumentumhoz, amelyek egyedüli célja a forráslehívási képesség biztosítása (Mezei 2019).

A városfejlesztés zöld finanszírozása

A magántőke részvétele nélkül nem képzelhető el a zöld átállás. Az EU tervezett zöld átállásához az előirányzott 1 milliárd euró uniós beruházás mellett évente a GDP 2%-át elérő további beruházás is szükséges (EC 2020b), amelynek finanszírozási háttere nem oldható meg kizárólag közösségi forrásból. A megoldást részben az ún. zöld finanszírozás adhatja: olyan zöld pénzügyi eszközök alkalmazása, mint például a zöld hitelek és jelzáloghitelek, a zöld kötvények vagy a klíma hitelkártyák (Meo, Abd Karim 2022). A zöld finanszírozás előnyei:

- a városoknak lehetőségük nyílik a befektetői körük diverzifikálására,
- sokszor kedvezőbb feltételekkel felvehető források bevonásáról van szó,
- a saját környezettudatosságukat bizonyítják a széles értelemben vett stakeholderek felé;
- a környezetbarát gyakorlatok, megoldások meghonosítása irányába mutat;
- segít csökkenteni a szén-dioxid-kibocsátást (Sharif et al. 2022) és a nem megújuló erőforrásoktól történő függést (Meo, Abd Karim 2022).

Sun és Rasool (2024) tanulmánya viszont éppen a zöld pénzügyek és az ökológiai lábnyom aszimmetrikus kapcsolatára hívja fel a figyelmet tíz jelentős (és növekvő) zöld finanszírozási háttérrel rendelkező európai ország gyakorlatát érintő vizsgálatában. Megállapításuk szerint Spanyolország kivételével a zöld finanszírozásnak (pl. Svédországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban vagy Norvégiában) kifejezetten negatív hatásai vannak az ökológiai lábnyomra, ezért különösen fontos a zöld pénzügyek és az ökológiával kapcsolatos politikák összehangolása, illetve a zöld finanszírozás átfogó szabályozása.

Európa-szerte több országban is bevált gyakorlat a városok, várostérségek és régiók zöld projektjeinek finanszírozása érdekében zöld hitel felvétele, illetve zöld kötvény kibocsátása. Ezek végrehajtására a nemzetközi szabványoknak megfelelő Zöld Kötvény/Hitel Keretrendszer nyújt lehetőséget. Míg városi, várostérségi és regionális zöld kötvény/hitel keretrendszereket találhatunk Svédországban (pl. Östersund 2023), Spanyolországban (pl. Madrid 2020), de akár Lengyelországban (pl. Łódź 2021) is, a helyi önkormányzati kötvénykibocsátás vagy hitelben történő eladósodás a hazai szabályozás (Stabilitási törvény 2011) miatt reálisan nem választható, vagy nehezen elérhető (engedélyköteles) megoldás a magyar városok számára.

Ugyanakkor, a nemzetközi zöld kötvénykibocsátási gyakorlatban hasonló közszolgáltatások (pl. közlekedés, hulladékgazdálkodás, víz- és szennyvízellátás, megújuló energetika, természeti környezet megóvása) fejlesztésére használják a városi és várostérségi zöld forrásokat, mint amilyen finanszírozási igények a hazai városokban is felmerülhetnek. A minta tehát követhető lenne magyar viszonylatban is. Akár egyedi finanszírozási engedélyek kiadásával a központi kormányzat részéről (a jelenlegi szabályozás szerint), akár olyan konstrukcióban,

melynek keretében a városi projekteket finanszírozó kötvény kibocsátója/hitel felvevője maga a központi kormányzat lenne. Egy kormányzat által elfogadott „zöldvárosi keretrendszer” (rögzített projektcélok és megtérülési követelmények) szerint működtetve alacsony kockázat mellett valósulhatna meg a zöld finanszírozási konstrukciók alkalmazása.

Zöld finanszírozási keretrendszer a hazai városokban

A szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete szerint fenntartható városfejlesztésre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (technikai segítségnyújtás nélküli) forrásainak minimum 8%-át kell tervezni a 2021-2027 közötti időszakban. Ugyanakkor a fenntartható városfejlesztés területi vagy közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiákon alapuló integrált területfejlesztést jelent (2021/1058 rendelet 11. cikke).

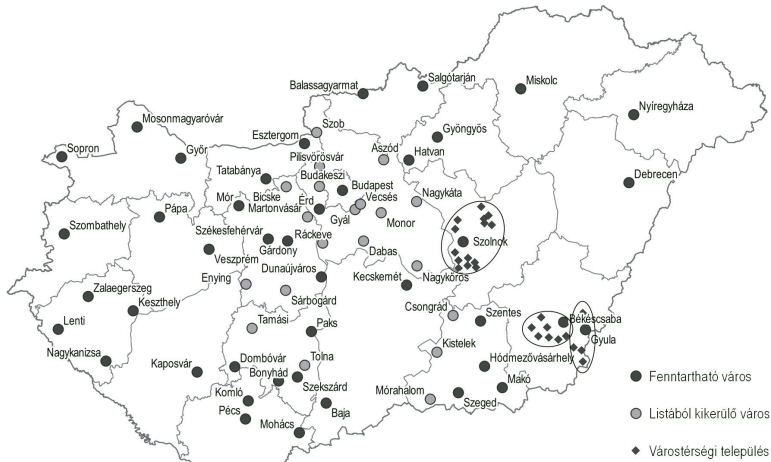
Az EU 2021/1058 rendelete előírja a területi hatóságok kötelező bevonását is a fenntartható városi programok indikatív tervezésébe. Így kerültek képbe a hazai megyei önkormányzatok, amelyek elfogadják és felülvizsgálják a megyei Integrált Területi Programokat (1196/2023. (V. 15.) Korm. hat.), és rögzítik a fenntartható városok körét is. Ugyan 2021-ben a fővároson kívül 61 fenntartható várost és városrészt jelöltek ki az országban az előzetes megyei Integrált Területi Programokban (ld. a többször módosított 1658/2021. (IX. 24.) Korm. hat.), az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetést követően a fenntartható városok számát le kellett csökkenteni: megyénként maximum a négy legnépesebb város vagy városrész kerülhetett fel a listára. Így alakult ki végül a 43 elemű halmaz (1. ábra).

A települési önkormányzatok Zöld Finanszírozási Keretrendszerét a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) Módszertani Kézikönyve (Miniszterelnökség 2023) alapján úgy kell elkészíteni, hogy abból egyértelműen azonosíthatók legyenek azok a tervezett zöld beavatkozások, amelyek az adott település vagy térség zöld átállási céljait támogatják, és amelyek a tágra értelmezett zöld finanszírozás (tőke, hitel, kötvény, támogatások stb.) keretében megvalósíthatók. A keretterv egy nagyobb dokumentumhalmaz koherens részét képezi, amelynek tartozékait ugyancsak az FVS Módszertani Kézikönyv határozza meg.

A fenntartható városok kötelező tervezési feladatai kapcsán 2021-ben megjelent egy TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) Plusz pályázati felhívás, amely az FVS Módszertani Kézikönyvben szereplő kötelező dokumentumok és egyéb városfejlesztési projekteket (pl. kerékpárutak fejlesztése, vízkárok megelőzése) megalapozó tervek elkészítését volt hivatott támogatni. A pályázaton a fővároson kívül mind a 61 kijelölt város elindult és támogatási szerződést kötött. Ez az oka annak, hogy nem csupán a 43 fenntartható városnak, ha-

nem az összes pályázónak el kell készítenie a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiáját és – hozzá kapcsolódó kötelező dokumentumként – a Zöld Finanszírozási Keretrendszerét.

1. ábra: A magyarországi fenntartható városok listája a 2021-2027 közötti programozási időszakban
The Hungarian Sustainable Cities of 2021-2027 programming period



Forrás: Szaló 2023, készítette Szabó Tamás

Megjegyzés: piros színnel vannak jelölve a 2021-ben nevezett, de később a listából kikerülő városok.

Ugyan a ZFK kidolgozása több városban is folyamatban van (felkérték a tervezőket), és egy város már be is nyújtotta az Irányító Hatóságnak az elkészített keretrendszert, elmondható, hogy még nem igazán kezdtek bele a munkába. Az érintett városok (egy nagy- és két kisváros) és két várostervező műhely képviselőivel lefolytatott interjújuk alapján ennek több oka van:

- gyenge a motiváció: a városok még mindig vissza nem térítendő forrásokra várnak;
- hiányzik a felhatalmazás: a szabályozás kifejezetten a települések eladósodása ellen hat;
- nincs részletes módszertani útmutató: nem tudható, hogy a támogatott városoktól milyen ZFK dokumentumot vár/fogad el az Irányító Hatóság;
- hiányzik a zöld finanszírozási szakértelem: még a tanácsadó szektorban sem telített ez a piac, önkormányzati oldalon pedig szinte teljesen hiányzik ez a tudás;
- nincsenek előkészített, kidolgozott helyi projektek: a városokban jobbára stratégiai tervezés zajlik, nincsenek kiviteli tervekkel rendelkező, megfelelő mélységű projektek az asztalfiókokban, pedig a ZFK-t ezekre a projektekre kellene/lehetne elkészíteni;

- erős a választási hatás: a 2024. évi választások miatt sok tervezési munka halasztódott;
- korlátozott rugalmasság tapasztalható a városi adminisztrációban: pedig a ZFK tervezés újszerű gondolkodást, a korábbi gyakorlatok és bevált szokások felrúgását igényli (nem a támogatásokra várni, nemcsak önkormányzati felségterületekben gondolkodni stb.);
- a városi zöld projektek szűk köre igényli elkülönült ZFK dokumentum elkészítését.

Az önkormányzati zöld projektek formái

A potenciális városi zöld projekteket az alábbi kategóriákba lehet besorolni:

- 1) Hazai vagy EU támogatású, jellemzően pályázati úton finanszírozott projektek: célzott támogatással (csak a projektcélra fordítható forrással) rendelkező önkormányzati zöld vagy részben zöld projektek;
- 2) Klasszikus zöld keretrendszeres projektek: önkormányzati elkülönített zöld forrásból finanszírozható zöld projektek, legyenek azok önkormányzatiak vagy a helyi szereplők által kezdeményezettek;
- 3) Egyéb, zöld indikátorokat támogató projektek: olyan önkormányzati és/vagy a helyi aktorok által kezdeményezett zöld projektek, amelyek finanszírozása más forrásból megoldott, ugyanakkor a zöld indikátorok tekintetében eredményeket hozhatnak.

Az első csoportba kerülnek azok a projektek, amelyek hazai költségvetési vagy EU-támogatásból zöld célok teljesítésére projektfinanszírozással érkező önkormányzatokhoz. Klasszikus esete a KEHOP Plusz és TOP Plusz programokból finanszírozott projektek köre, de lehet bármely más programra benyújtott pályázat is, vagy annak egy jól lehatárolt zöld része, amely akár a ZFK-ban definiált célok és indikátorok támogatására is képes.

A második csoportba kerülnek a klasszikus Zöld Finanszírozási Keretrendszerbe tartozó projektek, ahol a ZFK-ban megfogalmazott kritériumrendszernek eleget tevő zöld projektek finanszírozása elkülönített zöld forrásból megoldható, bármilyen típusú dedikált zöld forrást (hitelt, kötvényt) használjon is fel ehhez az önkormányzat.

A harmadik csoportban olyan projektek szerepelnek, amelyek nem azért kerülnek bele a projektcsatornába, hogy forráshoz jussanak, hanem azért, mert a városi zöld célokat és vállalásokat támogatni tudják. Itt lényegében információt kell gyűjteni a megvalósult projektekről, arra koncentrálva, hogy azok mennyivel járultak hozzá a város zöldüléséhez.

Az önkormányzati zöld projektek finanszírozási formái

A potenciális finanszírozási módokat alapvetően négy fő kategóriába sorolhatjuk, melyek a fenti projektcsoportokon belül különböző típusú projekteket támogathatnak:

1. Megtérüléssel kecsegtető beruházások;

- 1.1. Projektek, ahol a beruházás eredménye bevételt termelő infrastruktúrára vagy eszköz.
- 1.2. Projektek, ahol a csökkenő fenntartási költségekből fakadó megtakarítások képezik a megtérülés alapját (pl. kisebb rezsizsámlák egy energiamegtakarítási beruházás után).

Ezeket a megtérülő beruházásokat szereti a magántőke (tőkealapok, egyedi beruházók, ESCO finanszírozók, pénzügyintézetek, kötvényvásárlók), de szívesen finanszírozzák a központi költségvetési és európai támogatások is, és nem zárható ki a háztartási megtakarítások sem.

2. Meg nem térülő beruházások, amelyekre ugyanakkor mégis szükség van, mert például közösségi célokat szolgálnak, közszolgáltatásokhoz vagy közjósághoz kötődnek.

A megtérüléssel nem kalkuláló projektek finanszírozásába jellemzően a vissza nem térítendő támogatások csatornázzhatók be, de nem ritka a kötvények útján történő finanszírozás (hiszen a kötvényportfólió egészének kell megtérülőnek lennie) vagy a PPP-konstrukció sem (ahol a magánbefektető a hosszú távú üzemeltetés során tud profitálni).

3. Ún. kiváltott beruházások, ahol a meg nem történt beruházáshoz (vagy beruházásrészekhez) fel nem használt források és erőforrások számszerűsíthetők.

A kiváltott/elmaradó beruházásokból fakadó hasznok jellemzően az önkormányzati költségvetésben jelennek meg. Az elmaradó beruházások oka lehet egy magántőke (és/vagy a háztartások) által megvalósított kiváltó beruházás, a csökkenő felhasználás miatt megszűnő fejlesztési igény, vagy korábbi beruházások eszközeinek újrahasznosítása (pl. barnamezős fejlesztés). Az MNB például évről évre erdőtelepítéssel és gyeprekonstrukcióval ellentételezi a saját karbonlábnyomát (MFOR 2023). Az érintett települések a projekt révén úgy zöldülnek, hogy az önkormányzatok ilyen jellegű céljai saját források felhasználása nélkül teljesülnek.

4. Speciális kategóriát képeznek az ökoszisztéma-szolgáltatások (ld. 1. táblázat V. pont) beárazásával kalkuláló projektek, ahol a klasszikus értelemben vett megtérülés ugyan nem számszerűsíthető, de vannak olyan fenntarthatósági, ESG, üvegházhatású gázkibocsátásra (ÜHG) és egyéb indikátorokra vonatkozó vállalásai a piaci és közösségi szereplőknek, amelyekhez a projekt hozzájárulása egyértelműen azonosítható. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az indikátor vállalásában érintett szereplőknek nem kell saját beruházást/projektet végrehajtaniuk (nekik ez a „megtakarítás”), illetve nem kell olyan megvalósítási helyszínt keresniük, ahol például egy nagy területigényű fásítási program lebonyolítható.

A CO2 kvótakereskedelemben érintettek, az ESG jelentésre kötelezettek köre, vagy a zöld átállást önként, tudatosan felvállaló cégek, de akár a környezettudatos háztartások is finanszírozhatnak olyan zöld projekteket, amelyek zöld

indikátorokhoz történő hozzájárulása számszerűsíthető, igazolható. A pénzügyi hozzájárulás sokszor nem is szükséges velejárója egy-egy projekt sikerességének. Példaként hozható fel a finn Lahti városának ökoszisztéma-kereskedelmi/bónusz rendszere. A városban egyéni karbonkereskedelmi rendszert dolgoztak ki (pl. tömegközlekedéssel, gyaloglással, kerékpározással lehet ÜHG megtakarításokat gyűjteni a városi applikációban), ami mindenféle önkormányzati beruházás nélkül, városi szinten csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, miközben a helyiek a városi applikáció segítségével egyéb módokon is támogathatják a városi zöld célkitűzéseket (Lahti 2021).

A finanszírozás eszközei

A finanszírozás eszközeit az 1. táblázat mutatja be részletesen. A finanszírozó lehet az önkormányzat (I.), a központi költségvetés (II.) vagy az Európai Unió költségvetése (III.). A hazai önkormányzati finanszírozási rendszerben a vissza nem térítendő támogatások (VNT) a leginkább ismert eszközök. A hazai költségvetésből (II/2.), illetve közvetlen (III/1.) és közvetett (III/2.) EU támogatási forrásokból nyújthatók ilyen támogatások (jellemzően sikeres pályázatot követően). Kisebb hatással bír a helyi feladatellátáshoz biztosított központi költségvetési támogatás (II/1.), hiszen az fejlesztéseket csak elvétele finanszírozhat. Kevésbé használtak a hazai önkormányzati rendszerben a visszatérítendő forrásokkal (III/3.) operáló konstrukciók. Ezek különféle kölcsönök, garanciák vagy tőkefinanszírozás formájában nyújtott támogatások, amelyek általában kedvezményes feltételekkel, például a piacinál kedvezőbb kamatozással és fedezeti elvárásokkal működnek. Elsősorban vállalkozásokra fókuszálnak, de az EU gyakorlatában vannak visszatérítendő városfejlesztési támogatások (pl. Jessica program) is.

Az önkormányzati saját bevételekből, így az adó- (I/1.) és díjbevételekből (I/2.), az elkülönített alapokból (I/3.) és a közműfejlesztési hozzájárulásból (I/4.) más célokra el nem költött források, illetve az alacsonyabb fenntartási költségekből (pl. kisebb áramszámla a megújuló energiát termelő kapacitások telepítése után) fakadó, tervezettől kisebb kiadások maradványértéke felhasználhatóvá válnak más célokra. Hasonló a helyzet a szükségtelenné váló beruházásokra félretett forrásokkal (I/5.) valamint a már meglévő infrastruktúrát részben hasznosító projektek révén képzett megtakarításokkal (I/6.). Példaként említhető a kecskeméti esőkert projekt, amely a Gerle utcában az esővíz elvezetésére a hagyományos szürke (beton létesítmények) helyett zöld infrastruktúrát (esőkertek, szikkasztott esővíz) alakított ki: itt kezelendő esővíz nem keletkezik, a csapadékvíz-rendszer üzemeltetése további költséggel nem jár (Miniszerelnökség 2024). A hazai önkormányzati alrendszerben azonban a sajátbevételek-képző képesség és – ezzel együtt – a megtakarítási képesség is elenyészőnek mondható, ráadásul a települési önkormányzatok kis hányadánál jelentkezik csupán ez a lehetőség.

Az önkormányzati források körében speciális kategóriaként említhetők az ún. városfejlesztési tőkealapok (I/3.). Ezek nem az önkormányzati költségvetésben jelennek meg, hiszen elkülönült alapkezelőnél van a forrás. Jellemzően önkormányzati tulajdonú, továbbá egyéb vállalkozásoknak juttatott tőkebefektetésekkel (vagy kvázi-sajáttőkebefektetéssel, kölcsönrel, kezességvállalással, illetve ezek ötvözetével) operálnak (651/2014/EU rendelet), de a városok fejlesztési prioritásait követik és sokszor városi tulajdonú cégeket is támogatnak, hozzájárulva ezzel a városi (köz)szolgáltatások fejlődéséhez. A városfejlesztési tőkealap lényegében állami/EU és magántőke bevonásával finanszíroz megtérülő projekteket. Jelenleg az országban csak Kecskeméten működik ilyen típusú városfejlesztési alap.

A közösségi forrásokon túl a városi zöld projekteket finanszírozhatják pénzüzetek (IV.), magánbefektetők, vállalkozások (IV/2., VI.) és magánemberek (IV/2., VII.) is. A zöld hitel (IV/1.) felvétele az MNB által meghirdetett zöld tőkekezelési kedvezmény program bevezetése és önkormányzatokra történő kiterjesztése óta lehetőség a hazai települések számára. A programnak köszönhetően az önkormányzatoknak is kedvezőbb kamatozású hitel felvételére van lehetőségük a meghatározott zöld projektcélok érvényesülése esetén. Ugyanakkor a fejlesztési célú piaci hitelek bevonása nemcsak a Stabilitási törvény (2011) előírásai miatt korlátozott, de a magas kamatszint mellett sem tekinthető vonzó megoldásnak.

A zöld kötvények (IV/2.) olyan hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok, amelyek kizárólag környezetbarát projektek és eszközök finanszírozására bocsáthatók ki. A zöld kötvények kibocsátását ZFK minősítés előzi meg, amikor egy külső minősítő szervezet validálja a zöld célokat. Elvárás a projektportfólió megtérülése, hiszen a kötvényeket és annak kamatát vissza kell fizetni a futamidő végén. Az önkormányzati kötvénykibocsátás számos előnnyel rendelkezik (gyors, hatékony, rugalmas, minimális adminisztrációs igényű, nem közbeszerzés-köteles), viszont a hitelnél gyakran drágább megoldás lehet. Az önkormányzati kötvényeket jellemzően a kibocsátást levezénylő pénzüzetek jegyzik, de magánbefektetők is lehetnek a finanszírozók között. A Stabilitási törvény a kötvényben történő eladósodást is szabályozza, így az ebben rejlő lehetőség korlátozott a hazai városok számára.

Az energetikai projektek finanszírozási modelljét képezik az ESCO (*Energy Service Company*) szereplőkre alapozott üzleti megközelítések (VI/3.). Az energiahatékonyság-alapú szerződések (EPC, *Energy Performance Contract*) esetében az energetikai beruházással elérhető energiamegtakarítás képezi a beruházási költségek visszafizetésének alapját. Akadnak példák önkormányzati épületek energiaellátásának (pl. Lajoskomárom, Sopronkövesd) vagy közvilágítás-korszerűsítési projekteknek (pl. Enying, Ózd) az ESCO-típusú finanszírozására. A modell legfontosabb eleme, hogy akár önerő nélkül is megvalósítható egy-egy beruházás, ezáltal olyan ügyfelek (ld. önkormányzatok) is részesülhetnek a magasabb energiahatékonyság előnyeiből, akik egyébként nem rendelkeznek az elégséges induló forrásokkal.

Speciális szerződéses megállapodás a PPP-finanszírozás (*public-private partnership*, VI/1.), amely általában valamilyen közfeladat ellátására irányul, s amelyet egyik oldalról egy közszereplő (esetünkben a városi önkormányzat), a másik oldalról pedig egy profitorientált szférába tartozó befektető köt egymással. Jellemzően hosszú távú megállapodásról van szó, ahol a kockázatokat megosztják egymással, a beruházási költségeket azonban többségében vagy egészében a magánberuházó állja. A konstrukció lényege, hogy a fejlesztési projektet a magánberuházó finanszírozza, aki a hosszú távú üzemeltetés során tud megtérülést elérni.

A hagyományos formákon túl – a digitalizáció előrehaladtával – felértékelődnek a közösségi (pl. adományalapú) finanszírozás előnyei (VII/1.). A több kisebb hozzájárulás összegyűjtésére (kampányra) építő modell elsősorban a helyi lakosság igényeihez legközelebb álló, kisebb projekteknél lehet releváns eszköz (ld. virágosítási, faültetési kezdeményezések).

Az önkormányzati zöld célok érvényesülését támogathatják olyan magánberuházások is, amelyek zöld indikátorok teljesülését eredményezhetik a város számára, miközben a város oldaláról semmilyen finanszírozási igény nem lép fel. A zöld területek növelése megvalósulhat például úgy is, hogy egy-egy zöldítésben érdekelt beruházó a településen valósít meg fásítási programot (VI/2.), vagy úgy, hogy helyi vállalkozások (VI/2.) és/vagy helyi lakosok (VII/2.) ültetik el a fákat a saját területükön.

Az EU kibocsátáskereskedelmi (ETS) rendszerét (V/1.) leszámítva (2003/87/EK irányelv), az ökoszisztéma-szolgáltatások kereskedelme (V.) még nem működő piaci szegmens. A zöld projektek ugyanakkor egyértelmű „hasznokat” hozhatnak akár a zöld indikátorok, akár a javuló életkörülmények (faültetés nyomán kedvezőbb mikroklíma, kisebb hőstressz az ott lakók számára), akár a növekvő vagyone érték (egy erdő vagyone értéke hosszú évtizedeken keresztül nő, a fákkal védett területen lévő ingatlanok értéke nő stb.) dimenziójában. A zöld projektek megtérülésének számításakor (NPV, nettó jelenérték) éppen ezért be lehetne kalkulálni olyan hozamokat is, mint például a rekreációs érték, a kármegelőzési képesség értéke (Marjainé Szerényi, Széchy 2020), a pótlólagos beruházások elkerülése vagy a helyi gazdaság fejlődése (Miniszterelnökség 2024).

A városi Zöld Finanszírozási Keretrendszer javasolt szerkezete

A finanszírozási lehetőségek áttekintése után lássuk, hogy miként célszerű kezelni ezeket a megoldásokat a hazai városokban! A javaslatokat önkormányzati és szakértői interjúk is validálták.

A keretrendszer felépítését a dokumentum rendeltetésének kellene meghatároznia. A ZFK készítését megkövetelő Fenntartható Városfejlesztési Stratégia Módszertani Kézikönyve (Miniszterelnökség 2023) a településen tervezett valamennyi (tehát nemcsak önkormányzati) zöld kezdeményezés keretrendszerbe foglalását kéri. Kifejezetten nem a vissza nem térítendő (VNT) támogatásokra koncentrálni, de nem csupán a vállalkozásoknál szokásos hitel/kötvény finanszíro-

zásra helyezi a hangsúlyt. Elvárja azt is, hogy csak a 2027-ig biztos eseményként bekövetkező projektek és azok finanszírozási módjai legyenek felsorolva a dokumentumban.

1. táblázat: A városi zöld projektek lehetséges finanszírozási módjai
Potential financing methods for urban green projects

<i>Finanszírozó</i>	<i>Forrás</i>	<i>Finanszírozási módok</i>
I. Önkormányzati költségvetés vagy elkülönített tőkealap	I/1. Adók	Helyiadó-bevétel
	I/2. Díjbevételek	Bérleti díj (épületek), szolgáltatási díjak (parkolás, vízdíj stb.)
	I/3. Alapok	Elkülönített finanszírozást nyújtó célalapok (pl. Zöld Alap, Környezetvédelmi Alap) vagy tőkealapok (pl. Városfejlesztési Alap)
	I/4. Fejlesztési hozzájárulások	Közműfejlesztési hozzájárulás (csak önkormányzati tulajdonú közműveknél képződhet és csak az adott közmű fejlesztésére használható)
	I/5. Kiváltott beruházások „hozamai”	Meg nem épült (kiváltott) infrastruktúra/beruházás kiadásainak megtakarítása (nem kell beruházás, mert nincs rá szükség)
	I/6. Erőforrás-felhasználás hatékonyságából származó hasznok	Meglévő infrastruktúra hasznosítása miatt kieső beruházási igény (pl. tetőre helyezett napelemnél nem kell területet vásárolni; meglévő épület felújítása új építése helyett stb.)
II. Központi költségvetés	II./1. Működtetési támogatás	Fenntartás állami támogatása (fejlesztéseket minimálisan finanszírozhat csak, például zöldfelület-gazdálkodásnál az ültetvénytelepítést igen)
	II./2. Fejlesztési támogatások	Elnyert fejlesztési pályázatok (projektcélokhoz kötött források, jellemzően vissza nem térítendő támogatások formájában)
III. EU költségvetés	III/1. Közvetlen EU-s VNT támogatások	Fejlesztési pályázatok (pl. Horizon Europe, LIFE, Digital Europe Programme, Connecting Europe Facility, Interreg)
	III/2. Közvetett EU-s, VNT támogatások	TOP Plusz, KEHOP Plusz; DIMOP Plusz; egyéb OP-k
	III/3. Visszatérítendő közvetlen EU-s támogatások	Megtérüléssel bíró projekteket finanszírozó eszközök (pl. hitel, tőke, garancia), amelyek a futamidő végén visszakerülnek a forrás biztosítójához

<i>Finanszírozó</i>	<i>Forrás</i>	<i>Finanszírozási módok</i>
IV. Hitel folyósítója/kötvény finanszírozója	IV/1. Hitelek	Zöld hitel felvétele
	IV/2. Kötvények	Zöld kötvény kibocsátása
V. Ökoszisztéma-szolgáltatás „kereskedelemben” részt vevők	V/1 ETS - Kibocsátáskereskedelem	Pl. szén-dioxid megkötő képesség (zöld tető, fásítható terület stb.) „értékesítéséből” származó bevételek
	V/2 Egyéb ökoszisztéma-szolgáltatás hasznosítható hozamai	Pl. energiakitettség csökkenéséből, zöldebb településemből, kellemesebb mikroklímából vagy az alkalmazkodóbb épületekből, infrastruktúrából fakadó hasznok (árvizek kisebb kockázata)
	VI. Magántőke	VI/1. PPP konstrukció (koncesszió)
	VI/2. Saját fejlesztések	Magántőke magáncélú beruházásai közösségi externális hasznokkal (pl. mezőgazdasági területen erdősav telepítése)
	VI/3. ESCO finanszírozás	Megtérüléssel számoló (energiahatékonysági vagy megújuló energetikai) beruházások/beruházási elemek finanszírozása
VII. Helyi közösség tagjai	VII/1. Adományalapú közösségi finanszírozás	A helyi közösség tagjai adomány formájában ajánlanak fel összegeket (esetleg saját kapacitást, alapanyagot stb.) egy közösségi cél (pl. parkosítás, virágosítási program) érdekében
	VII/2. Saját fejlesztések	Magánemberek magáncélú beruházásai közösségi externális hasznokkal (pl. esővízgyűjtő, esőkert létesítése otthon)

Forrás: a szerző szerkesztése

A valóság azonban az, hogy a városoknál – források és kapacitások hiányában – többnyire nincsenek olyan mélységben előkészítve a projektek, hogy azokra finanszírozási terv készíthető lenne, azaz amelyekről tudnák, hogy mekkora beruházási költséggel járnak, vagy milyen hatást gyakorolhatnak a városi zöld indikátorokra. Ráadásul, a valamilyen előkészítettséggel rendelkező projektek szinte mindegyike VNT-forrásokat céloz meg, hiszen 2004 óta ezek maximális lehívása az elsődleges cél az önkormányzatoknál (Mezei 2019), és ez a megközelítés szervesen beépült a szervezeti kultúrába. A VNT-forrásokra építő projektekre azonban felesleges finanszírozási keretrendszert gyártani, hiszen azok úgyis dedikált vagy versenyzetett felhívásokon fognak indulni, és majd az adott pályázati felhívásokban elvárt zöld (horizontális vagy direkt) szempontoknak igye-

keznek megfelelni. A pályázati felhívás deformálja a projekteket és az indikátorok terén tett vállalásokat, akármit is rögzítenének a ZFK dokumentumába (hiszen a felhívások feltételrendszere bizonytalansági tényező).

A nem önkormányzati projektek (vállalati fejlesztések, lakossági kezdeményezések) azért nem szerepeltethetők könnyedén a keretrendszerben, mert ezeket a terveket nem ismerik az önkormányzatok, és mert nem vállalhatók fel kötelezettségként a városok részéről: ha indikátorokat rögzítenének hozzájuk, azok teljesítése nem a városi önkormányzatokon múlna, hiszen ezek a projektek városi hatókörön, önkormányzati döntési mátrixon kívül esnek.

Maga a kötelezően készítendő ZFK tehát egyetlen jól értelmezhető és hasznos célt tudna betölteni a települési tervek rendszerében, mégpedig a klasszikus, vállalati mintára elkészített és külső, nemzetközi minősítésre alkalmas zöld kötvény és/vagy zöld hitel keretrendszer formájában. Ez a fajta ZFK nem az FVS Módszertani Útmutató szerint, hanem nemzetközi szabványok által szabályozott szerkezetben készülne, hiszen így kerülhetne a minősítőkhöz. A szokásos települési tervekkel szemben a ZFK maximum néhány tíz oldalas, angol, esetleg angol és magyar nyelven elkészített anyag lenne, amely a konkrét, külső finanszírozásra váró projekteket rendszerezné, beruházási igény, várt hatások (indikátorok), az ENSZ Fenntarthatósági Céljaival, esetleg az EU taxonómiai célkitűzéseivel való kapcsolatuk szerint. Kidolgozásra és rögzítésre kerülne továbbá a bevont külső források kezelésének rendszere (döntési jogkörök, finanszírozási menedzsment, projektcsatornák és jelentéstételi eljárás) is.

Kötvénykibocsátásba vagy hitelfelvételbe akkor érdemes belefognia az önkormányzatnak, ha a forrásból olyan megtérülő beruházásokat (vagy projektportfóliót) tud megfinanszírozni, amelyből a futamidő végén a kamatokat és a beruházási összeget is ki tudja fizetni, s amelyek támogatják a város zöld célkitűzéseinek elérését. Nagy kérdés, hogy vannak-e, és ha igen, milyen volumenben ilyen típusú, megfinanszírozható projektek a városokban.

A kötvény versus hitel kérdéskört leegyszerűsíti a Magyar Nemzeti Bank szabályozása (csak az MNB által elismert kötvénytípusok jöhetnek szóba) és saját zöld tőkekedvezmény programja is, amelyet az önkormányzatokra is kiterjesztettek. A program lényege, hogy az MNB úgy bátorítja a kedvezőbb kondíciókat nyújtó és zöld átállást támogató zöld hitelezést, hogy a részletes feltételrendszerben meghatározottaknak megfelelő, környezetileg fenntartható lakossági, vállalati és önkormányzati kitétségek adott évi tőkekövetelményének egy részét vagy egészét elengedi a hitelező pénzintézetek számára (így ezek kedvezőbb feltételekkel tudnak hitelt nyújtani) (MNB 2023). A kedvezményprogramban szereplő zöld célokhoz (pl. megújuló energia termelése, elektromobilitás, energiahatékonyság) tehát nem szükséges ZFK készítése, hiszen a feltételek teljesülése esetén a projektek „zöld jellegét” az MNB automatikusan elismeri. A zöld kötvényeknél és az MNB listáján nem szereplő hitelcéloknál azonban már szükséges egy minősített (zöld célokat igazoló) keretrendszer kidolgozása.

A ZFK készítése során célszerű valamely, az MNB által is elfogadott nemzetközi szabványt követni. Ez a standard praktikus az International Capital Market Association (ICMA, Nemzetközi Tőkepiaci Szövetség) Green Bond Principles (GBP, Zöld Kötvény Alapelvek) útmutatója lehet (ICMA 2022), amely Magyarországon a legelterjedtebb, és amelynek rendelkezéseihez más standardok is igazodtak.

A GBP útmutató szerint a városi zöld projekteket a standardban szereplő projektkategóriák alá rendezve érdemes szerepeltetni. Ezek a projektkategóriák azok, amelyek minden kétséget kizáróan zöldnek ismerhetők el (ICMA 2021):

- Megújuló energia: termelés, hasznosítás, kapacitásépítés, eszközök beszerzése;
- Energiahatékonyság: épületfelújítás, energiátárolás, távfűtés, intelligens hálózatok, eszközök fejlesztése;
- Szennyezésmegelőzés és szennyezéscsökkentés: üvegházhatású gázkibocsátás és légszennyezettség csökkentése, talajszennyezés és hulladékkeletkezés megelőzése, hulladék-újrahasznosítás és a hulladék energiatermelési célú használata;
- Környezetileg fenntartható élettér és földhasználat: fenntartható növénytermesztés és állattartás, klímabarát farmok, fenntarthatóan gazdálkodó halászatok és akvakultúra, fenntartható erdőgazdálkodás telepítéssel vagy újratelepítéssel, természetes területek megőrzése vagy visszaállítása;
- Szárazföldi és vízi biodiverzitás: szárazföldi és vízi biológiai sokszínűség megőrzése;
- Tiszta közlekedés: zéró emissziós, hibrid eszközök beszerzése, ilyen típusú közösségi közlekedési infrastruktúra fejlesztése, vasútfejlesztés, multimodális közlekedési infrastruktúra fejlesztése, tiszta energiát használó infrastruktúra kiépítése;
- Fenntartható vízgazdálkodás és szennyvízkezelés: fenntartható ivóvíz infrastruktúra és szennyvízkezelés, fenntartható városi csatornaépítés és folyóvízkezelés, árvizek elleni védekezés, folyószabályozás;
- Klímaváltozáshoz való alkalmazkodás: a kiépített infrastruktúra ellenállóképességének javítása, továbbá előrejelző rendszerek és megfigyelő objektumok kiépítése;
- Körforgásos gazdálkodás és technológiák: újrafelhasználás, újrahasznosítás, felújítás rendszerének kiépítése az adott termékekre vonatkozóan, továbbá minősített ökohatékony termékek előállítására szolgáló megoldással;
- Zöld épületek: épületek, amelyek megfelelnek a nemzetközi/hazai épületenergetikai és minősítési elvárásoknak, a zöld épületekre vonatkozó szabályoknak.

A projektkategóriák többféle projekt befogadását, későbbi finanszírozását (vagy akár refinanszírozását) is lehetővé teszik, s azt sem zárják ki, hogy nem önkormányzati projekteket is támogassanak a dedikált zöld forrásból. A keretrend-

szerben a tervezett forrásigényt úgy kell meghatározni, hogy ahhoz már a zöld indikátor értékeket (vállalásokat) is rögzítik. A GBP minőségi és (lehetőség szerint) mennyiségi teljesítménymérések alkalmazását javasolja, és a számítási módszertan rögzítését is kéri a ZFK anyagában: az ICMA (2023) ezek meghatározását tematikus indikátorcsomagok publikálásával segíti.

A ZFK kidolgozása során végig kell gondolni azt is, hogy milyen testület dönthet majd a zöld források felhasználásáról, azaz ki határoz arról, hogy egy projektötlet finanszírozható lesz a keretrendszeren belül, avagy sem. Fel kell állítani egy döntőbizottságot, rögzíteni kell a bizottság felépítését és működési rendjét is. Az így létrehozott „Zöld Bizottság” létrejöhet az önkormányzat szervezetén belül, de működhet testületként, akár külső tagok bevonásával is: utóbbi akkor célszerű, ha nemcsak önkormányzati projektek finanszírozását tervezik. A zöld források kezelése speciális tudást igénylő feladat, amelyet erre a célra felállított, általában pénzügyi szereplőket is magába foglaló, elkülönült forráskezelő szervezet végezhet. Ha például a kötvénykibocsátást egy pénzügyi intézet vezényli le, nyilván az helyet követel magának a források kihelyezését végző szervezetben is. A keretrendszer feladata annak rögzítése, hogy miként fog történni a ZFK pénzügyeinek kezelése. A projektszintű egyedi döntéseket ez alapján kell majd a forráskezelő szervezetnek elvégeznie.

Végül a ZFK-n belül deklarálni kell a jelentéstétel menetét. A zöld források bevonásának és felhasználásának átláthatónak kell lennie: a forrásallokációról és a projektek révén elért hatásokról (indikátorokról) éves beszámolót kell megjelentetni, mégpedig a ZFK-ban rögzített módon és ütemezésben. Ezek az éves jelentések lehetőséget nyújtanak a még fel nem használt források tervadatainak közlésére (pl. milyen célokra tervezik felhasználni, milyen bontásban).

Összegzés

A nemzetközi szintéren bevált gyakorlatnak számít a zöld finanszírozás bevonása a városi zöld fejlesztések megvalósításába, a hazai gyakorlat azonban nem mutat hasonlóságot. A lehetőség kiaknázásához nemcsak a városok oldaláról szükséges változásokat kieszközölni, hanem a szabályozás és a központi/állami finanszírozó oldaláról is.

Noha a Zöld Finanszírozási Keretrendszer elkészítése a hazai városok egy részének kötelezettség, ez a tanulmány bemutatta azokat a korlátozó tényezőket (eladósodás korlátozása, kidolgozatlan projektek, együttműködési gyakorlat, szervezeti kultúra és tudás hiánya), amelyek miatt az önkormányzatok akadályokba ütköznek annak kivitelezése során.

A legkomolyabb akadályt a Stabilitási törvény képezi, amely engedélyhez köti az egyes önkormányzatok eladósodását, még akkor is, ha zöld projektek, zöld fejlesztések megvalósítása érdekében történne a kötelezettségvállalás. Az önkor-

mányzatok sajátbevétel-képző képessége alacsony és a gazdasági erejük alapján differenciált, holott a saját bevételek köre megfelelő alapot képezhetne a zöld projektek megvalósításához. Felül kellene tehát vizsgálni a törvényi szabályozást ahhoz, hogy az ne akadályozza a zöld átállási kötelezettségek teljesítését.

A kidolgozott projektek hiányára válaszként olyan projektelőkészítési forrást, illetve (piaci vagy állami) szakértői szolgáltatást kellene biztosítani a települések számára, amely révén jól előkészített zöld projektek várhatnák a nem VNT-források bevonásának lehetőségét.

A hivatali szervezeti kultúra és a VNT-projektekben szerzett eddigi önkormányzati tapasztalatok hátráltatják a zöld projektek kidolgozását és megvalósítását. Helyi szinten olyan módszertani útmutatók és pilotprojektek tudnának változásokat indukálni, amelyek az újszerű gondolkodást (szervezeti kereteket át-lépő horizontális zöld gondolkodás, megfelelő mélységű tudás), a partnerségépítés új módjait (itt finanszírozókat és társmegvalósítókat keresnek a városi önkormányzatok) és a hazai feltételrendszerben is megvalósítható megoldásokat népszerűsíténék.

Nem elvetendő elképzelés, hogy a zöld kötvények kibocsátói (vagy a hitel felvevői) ne a városok legyenek, hanem maga az állam, amely egy központi keretrendszerben rögzítené a városi projektelképzeléseket, és szervezeti/jelentésteleli rendszert üzemeltetne a háttérben, például a hazai központi kormányzati zöld kötvényt kezelő Államadósság Kezelő Központ Zrt. vezetésével.

A Miniszterelnökség által jegyzett Fenntartható Városfejlesztési Stratégia Módszertani Kézikönyve (Miniszterelnökség 2023) ráadásul a Zöld Finanszírozási Keretrendszer új értelmezését vezette be a városok számára: a TOP Plusz 1.3.1. konstrukcióra pályázó 62 város számára új feladatként jelenik meg, hogy azok a szélesebb értelemben vett települési zöld projekteket egy újabb települési tervdokumentumban rendszerezék.

Jelen elemzés mellett érvel, hogy a vállalalkozási és a nemzetközi önkormányzati zöld finanszírozásból már ismert, nemzetközi szabványoknak megfelelő, külső minősítésre alkalmas zöld hitel/zöld kötvény keretrendszer az egyetlen Zöld Finanszírozási Keretrendszer, amelynek relevanciája lehetne a városok számára. A tanulmányban bemutatott potenciális önkormányzati zöld finanszírozási módzatok közül ugyanis ezeknek a forrásoknak az igénybevétele csak minősített ZFK dokumentummal lehetséges. Az MNB zöld tőkekezdvmény programja miatt számos zöld cél kedvezményes zöld hitel formájában – minősített hitelkeretrendszer nélkül is – finanszírozható a hazai önkormányzatok számára, ezért a nemzeti bank által elfogadott ICMA GBP zöld kötvény keretrendszer projektkategóriái és szerkezete szerepel javasolt mintaként a tanulmányban.

Irodalom

- A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&rid=3> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- Béal, V., Pinson, G. (2014): From the Governance of Sustainability to the Management of Climate Change: Reshaping Urban Policies and Central-local Relations in France. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3., 402–419. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.965807>
- Bodor Á., Grünhut Z., Horeczki R. (2017): Városi bizalmatlanság, vidéki bizalom. Esetleg fordítva? – A bizalom és a településtípus összefüggései Európában. *Területi Statisztika*, 4., 406–421. <https://doi.org/10.15196/TS570404>
- Brody, S. D. (2003): Are We Learning to Make Better Plans?: A Longitudinal Analysis of Plan Quality Associated with Natural Hazards. *Journal of Planning Education and Research*, 2., 191–201. <https://doi.org/10.1177/0739456X03258635>
- EC (2019): *Communication from the Commission. The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. European Commission, Brussels, 11.12.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (Letöltés: 2024. 01. 10.)
- EC (2020a): *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*. Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf (Letöltés: 2024. 01. 16.)
- EC (2020b): *Communication on the Sustainable Europe Investment Plan*. COM(2020) 21 final. European Commission, Brussels, 14.01.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_48 (Letöltés: 2024. 01. 20.)
- ICMA (2021): *Green Project Mapping*. International Capital Market Association, June 2021. <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Green-Project-Mapping-June-2021-100621.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- ICMA (2022): *Green Bond Principles. Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds*. International Capital Market Association, June 2021 (with June 2022 Appendix 1). <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2022-updates/Green-Bond-Principles-June-2022-060623.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- ICMA (2023): *Handbook. Harmonised Framework for Impact Reporting*. International Capital Market Association, June 2023. <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2023-updates/Handbook-Harmonised-framework-for-impact-reporting-June-2023220623.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- Lahti (2021): *Lahti. Enduring change*. <https://greenlahti.fi/en> (Letöltés: 2024. 01. 16.)
- Lódź (2021): *City of Lódź. Green Bond Framework*. https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BIP_TW_21/Bd_Zielone_obligacje_razy_ang_20211203.pdf (Letöltés: 2024. 01. 30.)
- Madrid (2020): *Comunidad de Madrid. Sustainable Finance Framework*. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/img/profesiones/comunidad_de_madrid_sustainable_finance_framework_update_march_23_03_2020.pdf (Letöltés: 2024. 01. 30.)

- Marjainé Szerényi Zs., Széchy A. (2020): *Az ökoszisztéma-szolgáltatások közgazdasági értékelése, módszertan kidolgozása: a klímazabályozás, az árvízi kockázat csökkentése és a rekreáció pénzbeli értékelésének megalapozása*. Agrárminisztérium, Budapest https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/7960/1/keh0430_Gazdasagi_ertekeles.pdf (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- Meo, M. S., Abd Karim, M. Z. (2022): The role of green finance in reducing CO2 emissions: An empirical analysis. *Borsa Istanbul Review*, 1., 169–178. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2021.03.002>
- Mezei C. (2019): *Fejlesztési kényszerpályák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Mezei C., Farkas J. Zs. (2021): Meglepo, mennyire sok magyar településen nehezíti meg az életet az alapvető szolgáltatások hiánya. *PORTFOLIO.HU, KRTH blog*, 2021.03.26. <https://www.portfolio.hu/krtk/20210326/meglepo-mennyire-sok-magyar-telepulesen-neheziti-meg-az-életet-az-alapveto-szolgáltatások-hiánya-475772> (Letöltés: 2024. 01. 11.)
- Mezei C., Varjú V. (2018): Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetősége/mo-dellezhetősége. In: Bányai O., Barta A. (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat Kiadó, Budapest, 119–137.
- MFOR (2023): Erdőt telepítenek Matolcsy Györgyék. *Menedzsment Fórum*, 2023.07.24. <https://mfor.hu/cikkek/makro/erdot-telepitenek-matolcsy-gyorgyek.html> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- Miniszterelnökség (2023): *Fenntartható Városfejlesztési Stratégia Módszertani Kézikönyve 2021–27*. Miniszterelnökség Területfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága, Budapest. <https://archive.palyazat.gov.hu/top-plusz-131-21> (Letöltés: 2024. 01. 11.)
- Miniszterelnökség (2024): *Zöldinfrastruktúra Útmutató. Segédlet zöldinfrastruktúra fejlesztések tervezéséhez, megvalósításához*. Miniszterelnökség, Budapest <https://uzletem.hu/file/news/97472/file/zoldinfrastruktúra-utmutato.pdf> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- MNB (2023): *A zöld átállás további támogatására az MNB kiterjeszti Zöld Tőkekövetelmény-kezdvezmény Programjait*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2023.09.06. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2023-évi-sajtokozlemenyek/a-zold-atallas-tovabbi-tamogatasara-az-mnb-kiterjeszti-zold-tokekovetelmeny-kezdvezmeny-programjait> (Letöltés: 2024. 06. 21.)
- Óvári, Á., Kovács, A. D., Farkas, J. ZS. (2023): Assessment of local climate strategies in Hungarian cities. *Urban Climate*, 49., 101465. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2023.101465>
- Östersunds (2023): *Östersunds Commun Green Bond Framework*. https://ostersund.se/download/18.4b2505c118705685110cb2/1679561084487/%C3%96stersund_Green%20Bond%20Framwork.pdf (Letöltés: 2024. 01. 30.)
- Rivolin, U. J., Santangelo, M., Cotella, G. et al. (2014): *Towards Better Territorial Governance in Europe: A Guide for Practitioners, Policy and Decision Makers Based on Contributions from the ESPON TANGO Project*. Politecnico di Torino, Torino, European Spatial Planning Observation Network (ESPON), Luxemburg https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Governance_Handbook.pdf (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- Sharif, A., Saqib, N., Dong, K., Khan, S. A. R. (2022): Nexus between green technology innovation, green financing, and CO2 emissions in the G7 countries: The moderating role of social globalisation. *Sustainable Development*, 6., 1934–1946. <https://doi.org/10.1002/sd.2360>
- Sun, X., Rasool, Z. (2024): Unlocking the green vault: A comparative analysis on the impact of green financing initiatives in mitigating ecological footprint in Europe. *Borsa Istanbul Review*, 1., 95–105. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2023.10.014>
- Szalmáné Csete, M., Buzási, A. (2020): Hungarian regions and cities towards an adaptive future – analysis of climate change strategies on different spatial levels. *Időjárás*, 2., 143–309. <https://doi.org/10.28974/idojaras.2020.2.6>
- Száló Zs. (2023): *Felkészítő a Monitoring Bizottság CIVIL tagjai számára a TOP Plusz 1.3.1-21 kódszámú, Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása című felhívásról*. 2023.09.20. <https://archiv.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1098583> (Letöltés: 2024. 01. 10.)
- van der Heijden, J. (2019): Studying urban climate governance: Where to begin, what to look for, and how to make a meaningful contribution to scholarship and practice. *Earth System Governance*, 1., 100005. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100005>

- Vedeld, T., Hofstad, H., Solli, H., Hanssen, G. S. (2021): Polycentric urban climate governance: Creating synergies between integrative and interactive governance in Oslo. *Environmental Policy and Governance*, 4., 347–360. <https://doi.org/10.1002/eet.1935>
- 1196/2023. (V. 15.) Korm. határozat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretében megvalósuló integrált területi programok elfogadásáról. <https://jogkodex.hu/doc/4346039> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
- 1658/2021. (IX. 24.) Korm. határozat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretében megvalósuló Előzetes Integrált Területi Programok jóváhagyásáról. <https://jogkodex.hu/doc/9325942> (Letöltés: 2024. 08. 24.)
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100194.tv> (Letöltés: 2024. 08. 24.)