

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Институт економских наука

СТУДИЈЕ ЗА ПОТРЕБЕ ГУП-а ЧАЧКА

СТУДИЈА ФИНАНСИРАЊА УРБАНОГ РАЗВОЈА

Носилац израде: ИЕН

Радни тим:

др Исидора Љумовић, д.е.
др Аида Ханић, д.е.
др Славица Стевановић, д.е.
Невена Јоловић, д.е.
Јовица Дамјановић, д.п

Београд, август 2023. године

САДРЖАЈ

Први део	1
1. Увод	1
2. Законодавни и институционални оквир	2
3. Извод из планских и стратешких докумената донетих на републичком и локалном нивоу и приказ модела и инструмената дефинисаних у њима	8
3.1. Извод из планских и стратешких докумената	8
3.2. Приказ модела и инструмената дефинисаних у планским и стратешким документима донетим на републичком и локалном нивоу	11
3.2.1. Изворни и уступљени приходи	11
3.2.2. Ненаменски и наменски приходи и примања	12
3.2.3. Задуживање	17
3.2.4. Јавно-приватна партнерства	29
3.2.5. Донаторски програми	35
3.2.6. Остали извори финансирања	44
4. Анализа постојећег стања	54
4.1. Изворни и уступљени приходи	58
Обухват и раст ова два поменута пореза, као најзначајнији у својим категоријама гарантују граду Чачку већи степен финансијске аутономије.	61
4.2. Ненаменски и наменски приходи и примања	61
4.3. Задуживање	64
4.4. Јавно-приватна партнерства	68
4.5. Донаторски програми (пројекти)	68
4.6. Остало	72
5. SWOT анализа (са потребама)	73
Други део	74
6. Предлог модела и инструмената финансирања урбаног развоја за град Чачак	74
6.1. Изворни и уступљени приходи	76
6.2. Ненаменски и наменски приходи и примања	85
6.3. Задуживање	86
6.4. Јавно-приватна партнерства	94
6.5. Донаторски програми	98
7. Валоризација предлога	100

8. Предлози извора финансирања студија у вези са израдом ГУП града Чачка до 2035. и Нацртом Плана развоја града Чачка 2023-2030. године	105
9. Закључак	110
Прилози	117

Први део

1. Увод

Глобално ширење градова и раст урбане популације резултат је укупног раста становништва и континуираних миграција из руралних у урбана подручја. Овом ширењу су допринели мегатрендови, који укључују климатске промене, промене глобалног економског окружења, све већи ниво кретања становништва, таласе избеглица и миграната, као и чешће природне катастрофе и ванредне ситуације, укључујући угрожавање јавног здравља. Према проценама Уједињених нација, почевши од 2007. године већина светске популације живи у урбаним срединама. Процес урбанизације је проузроковао значајне изазове који се рефлектују пре свега кроз климатске промене и деградацију животне средине, али и у демографским променама, променама у навикама и култури живљења, све већим друштвеним неједнакостима и проблемима у вези са применом нових технологија и дигитализацијом.

Финансирање урбаног развоја у 21. веку је изазовно питање, али је од изузетног значаја за процес урбанизације и одрживи развоја градова. На глобалном нивоу све се интензивније развијају различити финансијски механизми који би одговорили поменутиим променама и изазовима. Финансирање урбаног развоја треба да буде усмерено ка решавању проблема у граду, као што су недостатак стамбеног простора, побољшање квалитета инфраструктуре и комуналних услуга, недостатак пословних могућности и слично. Концепт урбаног и одрживог развоја би требало да буде уграђен у финансијски план, тако да град може да се развија на одржив и одговарајући начин.

Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) се суочавају са додатним изазовима као што су ограничења у националном буџету и националним трансферима за финансирање активности урбаног развоја, ограничени локални приходи, ограничени капацитети управљања јавним финансијама, ограничен приступ тржишту капитала, као и приватном капиталу за дугорочна улагања. За решавање поменутих изазова, побољшање извора финансија за урбани развој постаје не само локални, већ и глобални развојни императив, како би се осигурао одрживи развој и задовољење потреба локалног становништва.

Одабир финансијских опција за финансирање урбаног развоја зависи од различитих фактора, као што су структура града, степен развијености, потребе града, буџет градске управе, регулаторни оквир, кредитни капацитет градске управе, услови за инвеститоре и др. Посебан нагласак неопходно је ставити на јачање локалних капацитета, укључујући и способности и вештине запослених у локалним самоуправама. Руководство локалних самоуправа, као и запослени на питањима финансирања одрживог развоја својим вештинама и способностима могу допринети да се градови трансформишу у места погодна за живот која ће издржати друштвене и економске притиске брзе урбанизације.

2. Законодавни и институционални оквир

Под утицајем процеса урбанизације, у првој деценији 21. века више од 50% светског становништва живи у градовима са трендом даљег раста, што чини да проблеми уређења и организације градског простора представљају важну тему развојних агенди на националном, европском, али и глобалном нивоу. Урбана насеља у Републици Србији погађају депопулација и демографско старење, регионални диспаратети, проблеми урбане културе и заштите животне средине, укључујући и климатске промене. На националном нивоу препозната је проблематика бесправне изградње, запуштеност техничке и социјалне инфраструктуре, недовољан подстицај развоју браунфилд локација, као и потреба за дигитализацијом у управљању развојем територије.

Политика урбаног развоја је јавна политика која представља кључни инструмент за остваривање одрживог урбаног развоја уз коришћење интегралног приступа. С обзиром на то да урбани развој у свакој земљи појединачно представља резултат активности и одлука у различитим секторима, главни задатак политике урбаног развоја чини успостављање координације над различитим секторима и дефинисање приоритета кроз усаглашавање потреба и интереса различитих актера.

Новом урбаном агендом Уједињених нација, која је усвојена у октобру 2016. године за време Хабитат III конференције УН у Киту, државе чланице су се обавезале на преношење Нове урбане агенде у спроводљиве и партиципативне урбане политике на националном и субнационалном нивоу. У параграфу 15. Нове урбане агенде дефинисано је да националне владе имају водећу улогу у дефиницији и имплементацији политика и законодавства у домену одрживог урбаног развоја, као и да је једнако важан допринос субнационалних и локалних управа, цивилног друштва и других релевантних актера, а на транспарентан и одговоран начин. Нова урбана агенда је преведена на српски језик 2017. године. Национална политика урбаног развоја према савременим дефиницијама, представља кохерентан сет одлука, вођених од стране националне владе кроз процес сарадње различитих актера у формулисању заједничке визије и циљева, којима се усмерава дугорочни трансформативни, продуктивни, инклузивни и резилијентан урбани развој.

Питање финансирања урбаног развоја локалне заједнице се регулише сложеним законским механизмом, имајући у виду да је то комплексна материја због бројних инструмената, који се користе. Осим што се њиме дефинише начин и висина финансирања из сопствених средства, одређују се процедуре за прикупљање додатних средстава која би требало да омогуће бржу реализацију пројеката у области урбаног развоја. Учесници на финансијском тржишту (комерцијалне и развојне банке, институционални инвеститори, међународне финансијске институције и остали) могу улагати у финансирање пројекта урбаног развоја ЛС.

Између осталог питање финансирања ЛС (па и њеног урбаног развоја) дефинисано је у највишем правном акту *Уставу Републике Србије*¹. У члану 91 Устава РС прописано је да се средства из којих се финансирају надлежности РС, аутономних покрајина и ЈЛС обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, док је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и

¹ Устав Републике Србије („Сл. лист СРЈ“, бр. 98/2006 и 115/2021).

заснива се на економској моћи обвезника. У следећем члану, буџет и буџетска процедура су институционализовани. Устав, такође прописује (члан 188) да се послови ЛС финансирају из изворних прихода ЈЛС, буџета РС, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је АП поверила ЈЛС обављање послова из своје надлежности. Осим што ЈЛС подлежу регулативи као и сви остали пословни субјекти, постоје и посебне закони који регулишу процес финансирања ЈЛС.

Најконкретније уређење система финансирања пружа Закон о финансирању локалне самоуправе². Овај закон уређује обезбеђивање средстава ЈЛС за обављање изворних и поверених послова, као и прописану гаранцију довољности прихода и њихов ненаменски (општи) карактер. Сходно члану 5. Закона, средства буџета ЈЛС обезбеђују се из:

- изворних и уступљених прихода;
- трансфера;
- примања по основу задуживања; и
- других прихода и примања утврђених законом.

Детаљније објашњење у вези са решењима из Закона о финансирању ЛС пружена су у оквиру дела Извод из планских и стратешких докумената, Изворни и уступљени приходи и Наменски и ненаменски приходи и примања.

Низ питања од значаја за финансирање ЛС која се односе на питање буџета, уређен је Законом о буџетском систему³: планирање, припремање и доношење буџета, контрола, ревизија и извршење буџета, буџетско рачуноводство и извештавање. Закон о буџетском систему уређује финансирање надлежности ЈЛС, и дефинише да буџету ЈЛС припадају следећи јавни приходи и примања:

1. порези у делу утврђеном законом (порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права, други порез, у складу са посебним законом);
2. таксе (локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса);
3. накнаде у складу са законом;
4. самодопринос;
5. донације и трансфери и финансијска помоћ Европске уније;
6. приходи настали употребом јавних средстава (приходи од камата, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини РС, које користи ЈЛС, односно органи, организације и службе ЈЛС и индиректни корисници њеног буџета, приходи од давања у

² Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. лист СРЈ“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон и 124/2022 - усклађени дин. изн.)

³ Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 - др. закон).

закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС, у складу са законом, приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета ЈЛС чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље, приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине ЈЛС и одузета имовинска корист у том поступку, приходи од концесионе накнаде у складу са законом); и

7. примања (примања од продаје непокретности у својини ЈЛС, примања од продаје покретних ствари у својини РС које користе органи, организације и службе ЈЛС, примања од продаје покретних ствари у својини ЈЛС које користе органи, организације и службе ЈЛС, примања од продаје робних резерви, примања од продаје драгоцености, примања од продаје природне имовине, примања од задуживања, примања од продаје финансијске имовине).

Сет закона о порезима уређује важна питања у вези са приходима ЈЛС. *Закон о порезима на имовину*⁴ уређује важне локалне приходе који долазе од опорезивања имовине. Овим законом уређени су предмет опорезивања, пореска основица, пореске стопе, пореска ослобођења и друга питања од значаја у вези са порезима на имовину. *Закон о порезу на доходак грађана*⁵ уређује опорезивање дохотка грађана (члан 3. став 1. овог закона), који је један од најзначајнијих уступљени приход ЈЛС.

Законом о накнадама за коришћење јавних добара⁶ је регулисана припадност прихода од три накнаде за коришћење јавних добара (накнада за заштиту и унапређивање животне средине; накнаде за коришћење јавне површине и накнада за коришћење природног лековитог фактора као изворни приходи), а делимично приходи од четири накнаде за коришћење јавних добара (накнада за промену намене пољопривредног земљишта; накнаде за загађивање животне средине; накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина и накнада за коришћење дрвета, као уступљени приходи).

Закон о локалној самоуправи⁷ уређује рад и функционисање ЈЛС (градови и општине), критеријуме за њихово оснивање, надлежности, органе, надзор над њиховим актима и радом, заштиту локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности ЈЛС. Закон прецизно дефинише

⁴ Закон о порезима на имовину („Сл. гласник РС“, бр. 26/2001, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/2002 - одлука СУС и „Сл. лист СРЈ“, бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС, 86/2019, 144/2020, 118/2021 и 138/2022).

⁵ Закон о порезу на доходак грађана („Сл. лист СРЈ“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 132/2021 - усклађени дин. изн., 10/2022 - усклађени дин. изн., 138/2022, 144/2022 - усклађени дин. изн. и 6/2023 - усклађени дин. изн.).

⁶ Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Сл. лист СРЈ“, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - усклађени дин. изн., 156/2020 - усклађени дин. изн., 15/2021 - доп. усклађених дин. изн. и 15/2023 - усклађени дин. изн.).

⁷ Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон).

надлежности ЈЛС, а то су између осталог и доношење просторног и урбанистичких планова и програм развоја ЈЛС, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја, а доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређује опште услове пословања.

Закон о јавном дугу⁸ уређује услове, начин и поступак задуживања РС, јединица територијалне аутономије и ЛС, Републичког фонда за здравствено осигурање, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Националне службе за запошљавање, као и јавних предузећа и других правних лица, чији је оснивач РС, давање гаранција РС, начин и поступак управљања јавним дугом и вођење евиденције о јавном дугу. Задуживање ЈЛС дефинисано је у члановима 33-38. Сходно овом закону, одлуку о задуживању локалне власти доноси надлежни орган локалне власти, по претходно прибављеној сагласности Министарства. Закон прописује начин и процедуру давања сагласности. Поменути закон прописује да ЈЛС могу да се задужују у земљи и иностранству, односно на домаћем и иностраном тржишту у домаћој и страниј валути. ЈЛС немају у својој јурисдикцији давање гаранција. ЈЛС се у складу са Законом могу задуживати за финансирање текуће ликвидности, али и дугорочно, ради финансирања или рефинансирања капиталних инвестиционих расхода предвиђених у буџету ЈЛС.

Сходно члану 35 Закона о јавном дугу, локалне власти се могу задуживати за финансирање текуће ликвидности, који настаје услед неуравнотежености кретања у јавним приходима и јавним расходима, с тим да се укупан износ задуживања мора вратити пре краја буџетске године у којој је уговорен и не може се рефинансирати или пренети у наредну буџетску годину. У току буџетске године задуживање за финансирање дефицита текуће ликвидности не сме прећи 5% укупно остварених прихода буџета локалне власти у претходној години.

Локалне власти се дугорочно могу задуживати само за финансирање или рефинансирање капиталних инвестиционих расхода предвиђених у буџету локалне власти, с тим да износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години. Изузетак од наведеног износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, у случајевима када се ради о дугорочном задуживању чији је рок отплате, не рачунајући период мировања, најмање пет година. Износ главнице и камате који доспева у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања за финансирање капиталних инвестиционих расхода, не може бити већи од 15% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, осим ако две трећине текућег суфицита у односу на укупно остварене текуће приходе чини удео већи од 15%.

Јединица територијалне аутономије може се задуживати емитовањем дугорочних хартија од вредности ради финансирања инвестиционих, развојних и приоритетних програма и пројеката, као што су инвестиције у

⁸ Закон о јавном дугу („Сл. гласник РС“, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020).

капитална улагања и набавка финансијске имовине. Ограничења код ове врсте задуживања нема.

У РС процедура кредитирања ЈЛС је регулисана сходно Закону о јавним набавкама⁹ (члан 12 имплицира да се одредбе Закона примењују на зајмове и кредите, без обзира да ли су у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената) и подразумева расписивање јавног позива банкама да им доставе понуде за финансирање обично капиталних инвестиционих расхода кроз дугорочни кредит.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама¹⁰ уређују се: услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; одређују субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије (у даљем тексту: јавни уговор) и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; оснивање, положај и надлежност Комисије за јавно-приватно партнерство, као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са или без елемената концесије, односно за концесију.

Закон о регионалном развоју¹¹ уређује начин одређивања области које чине регион и начин одређивања ЈЛС које чине област, показатеље степена развијености региона и ЈЛС, разврставање региона и ЈЛС према степену развијености, развојне документе, субјекте регионалног развоја, мере и подстицаје и изворе финансирања за спровођење мера регионалног развоја. Закон, осим што дефинише изворе финансирања, одређује и програме финансирања регионалног развоја (члан 17), као развојне документе који садрже преглед пројеката за регион и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за буџетску годину. У пракси Програми финансирања развоја региона нису заживели.

Члан 48. поменутог дефинише финансирање регионалног развоја, и то да се оно врши из следећих извора:

- буџета Републике Србије;
- буџета аутономних покрајина;
- буџета града Београда;
- буџета јединица локалне самоуправе;
- претприступних фондова Европске уније;
- бесповратне развојне помоћи међународне заједнице и осталих програма Европске заједнице;
- развојних кредита међународних финансијских институција и пословних банака;
- донација, прилога и поклона правних и физичких лица; и
- других извора у складу са законом.

⁹ Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019).

¹⁰ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016).

¹¹ Закон о регионалном развоју („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон).

Закон о тржишту капитала¹² између осталог регулише и услове за јавну понуду хартија од вредности и укључење хартија од вредности у трговање на регулисаном тржишту, а ово се односи и на издавање обвезница које издају ЈЛС (градови и општине). Циљеви овог закона су: (1) заштита инвеститора, (2) обезбеђење праведног, ефикасног и транспарентног тржишта капитала и (3) смањење системског ризика на тржишту капитала. Под инвеститором се подразумевају и ЈЛС које могу издавати општинске (муниципалне) обвезнице. Закон у члану 192. јасно дефинише ко може бити професионални инвеститор, а у члану 193. Закон дефинише да Комисија може усвојити одређене критеријуме за процену знања и стручности општина и локалних власти које захтевају да се са њима поступа као са професионалним инвеститорима.

Закон о банкама¹³ уређује оснивање, пословање и организацију банака, начин управљања банкама, као и остале елементе рада банака. Закон јасно дефинише које све послове може обављати банка. Сходно члану 5 овог закона, нико осим банака у РС се не може бавити давањем кредита, осим ако је за то овлашћен законом. Овде се пре свега мисли на Фонд за развој Републике Србије, чије је пословање регулисано Законом о фонду за развој Републике Србије¹⁴, као и на покрајинске фондове (Развојни фонд Војводине, Покрајински фонд за развој пољопривреде и слично). ЈЛС у РС у складу са законом могу кредитно да се задужују под комерцијалним условима уз претходно одобрење и сагласност Министарства финансија.

Битно је поменути још два закона, која директно не садрже одредбе које уређују финансирање урбаног развоја на нивоу ЈЛС. *Закон о планирању и изградњи¹⁵* уређује услове и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката; вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката. *Закон о планском систему¹⁶* уређује плански систем РС, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржину планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобну усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавезу извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходну примену обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

Институционални оквир за област финансирања урбаног развоја, који је по својој природи мултисекторски, подразумева да се различити аспекти финансирања урбаног развоја налазе у надлежности више министарстава и других државних органа. То су пре свега Министарство финансија и Министарство за европске интеграције (пре свега национални ИПА

¹² Закон о тржишту капитала („Сл. гласник РС“, бр. 129/2021).

¹³ Закон о банкама („Сл. гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015).

¹⁴ Закон о фонду за развој Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 119/2012 и 5/2015).

¹⁵ Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020 и 52/2021).

¹⁶ Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 30/2018)

координатори), али и остала министарства која учествују у финансирању ЛС, детаљно побројана у делу анализе постојећег стања.

3. Извод из планских и стратешких докумената донетих на републичком и локалном нивоу и приказ модела и инструмената дефинисаних у њима

Финансирање урбаног развоја је процес којим градови добијају праву комбинацију финансијских средстава која су им потребна да прошире и побољшају инфраструктуру, тако да сви становници и привреда имају приступ адекватним услугама.

3.1. Извод из планских и стратешких докумената

Европска повеља о локалној самоуправи¹⁷, чија је Република Србија потписница, указује на чињеницу да локални органи власти имају право, у оквиру националне економске политике, на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења. Ова средства се одређују у складу са овлашћењима која су предвиђена уставом и законом. Један од принципа у оквиру повеље указује на потребу да извори финансирања локалних власти буду довољни како би се омогућило да држе корак са стварним растом трошкова ЛС (члан 9).

Европска унија је донела већи број предлога политика, повеља и декларација којима се утврђује оквир одрживог урбаног развоја уз коришћење интегралног приступа у њеним државама чланицама. Израђено је неколико докумената, као што су Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима (2007), Марсељска изјава (2008), Декларација из Толеда (2010), Територијална агенда ЕУ 2020 (2011), извештај „Градови будућности“ (2011), Радни документ Комисије о резултатима консултација јавности у вези са основним карактеристикама Урбане агенде ЕУ (2015), Декларација из Риге (2015), као и Урбана агенда ЕУ – Амстердамски пакт (2016).

Урбани развој у РС дефинисан је пре свега Стратегијом одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године¹⁸. Правни основ за израду Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године чине Закон о планском систему, Закон о планирању и изградњи и Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године. Стратегијом се изражава опредељеност да ће се у урбаним насељима тежити одрживом развоју уз коришћење интегралног приступа ради остваривања жељеног квалитета живота, животне средине и уређености простора и јачања идентитета и конкурентности. Засновано на израженом опредељењу, утврђује се следећа визија урбаног развоја у РС: „Град који пружа услове за достојанствен живот и задовољење свих потреба како својих грађана, тако и грађана свог гравитационог простора, уз једнаке могућности избора за све, који представља простор за изградњу инклузивне, интерактивне и креативне заједнице, интегришући све слојеве свог настајања кроз историју“. Општи циљ урбаног развоја јесте остварен одрживи

¹⁷ Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, децембар 2020, оригинална повеља из 1985. године. Доступно на <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc>.

¹⁸ Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, „Сл. гласник РС“, број 47 од 28. јуна 2019. године.

развој урбаних насеља, који се обезбеђује унапређењем економског, социјалног и културног развоја, квалитета уређења урбаног простора, заштите животне средине и прилагођавањем на климатске промене, побољшањем друштвеног благостања (квалитета живота, здравља становништва и безбедности), приуштивим и квалитетним становањем, очувањем и афирмацијом градитељског наслеђа и урбаног идентитета.

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, у поглављу 7.3.1. препознаје домаће и стране изворе финансирања. У домаће изворе финансирања укључени су: фондови, агенције, пословне банке, пројекти, програми министарстава, буџети ЈЛС, сопствена средства носилаца активности (компаније), средства заинтересованих домаћих инвеститора и кредити инвестиционих и комерцијалних банака на подручју РС, локални буџет, као и кредити пословних банака које делују на територији РС. Страни извори финансирања се односе на фондове и програме ЕУ, кредитне линије (кредитне линије страних влада и кредитне линије међународних финансијских институција), развојне и друге фондове земаља ван ЕУ, пројекте и средства заинтересованих страних инвеститора¹⁹.

Поглавље „Урбани системи и уређење урбаних насеља“ у Просторном плану Републике Србије од 2021 – 2035. године (ППРС) налази се у оквиру дела „Становништво и социјални развој“. Питања као што су однос према полицентричном просторном развоју, урбаној обнови, ширењу урбаних подручја, повезивању и слично, превазилазе локални значај и морају имати упоришта у државним и регионалним политикама. Питања која се тичу свих урбаних насеља у РС, као и дефинисање општих решења на нивоу државе, која формирају основ за деловање на локалном нивоу су оно чиме се бави ППРС и национална политика урбаног развоја, правећи битну разлику између онога што је домен локалног деловања, без обзира на ранг проблема или питања и онога што се ради у сарадњи са нивоом државе, или за шта државни ниво дефинише оквир.

Нацрт Просторног плана Републике Србије до 2035. године²⁰ дефинише финансијска средства као национална и међународна. У погледу националних извора финансирања кључну улогу имају буџетска средства, програми и подстицајна средства различитих министарстава и агенција, републичких фондова, Канцеларије за јавна улагања, средства буџета ЈЛС, кредита комерцијалних, инвестиционих и развојних банака, као и средства приватног сектора (компанија, домаћих инвеститора). Међународни извори финансирања укључују фондове и програме ЕУ, кредите међународних финансијских институција и појединих држава, развојне и друге фондове земаља изван ЕУ, пројекте и улагања страних инвеститора и новчане дознаке грађанима из иностранства.

Уредбом о утврђивању Регионалног просторног плана Златиборског и Моравичког управног округа²¹ утврђују се основе организације, коришћења, уређења и заштите подручја Регионалног просторног плана Златиборског и Моравичког управног округа на деловима територија

¹⁹ Стратегија урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, „Сл. гласник РС“, број 47 од 28. јуна 2019.

²⁰ Доступно на www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf

²¹ Уредба о утврђивању Регионалног просторног плана Златиборског и Моравичког управног округа, „Службени гласник РС“, број 1/13.

градова: Ужице и Чачак и општина: Ариље, Бајина Башта, Косјерић, Нова Варош, Пожега, Прибој, Пријепоље, Сјеница и Чајетина, Горњи Милановац, Ивањица и Лучани. У оквиру овог плана оцена стања скоро свих области указује на недоступност финансијских средства и на неповољне услове финансирања. Као извори финансирања за средства намењена реализацији пројекта предвиђена су средства министарстава надлежних за животну средину, рударство и просторно планирање, домаћи и страни фондови за подстицање развоја ЛС (као што су GTZ, USAID, ADA и други), локални буџети и друго. Уредба препознаје да је значајно успостављање међуопштинске сарадње у погледу: заједничког конкурисања и лобирања за развојна средства и финансирање пројеката инфраструктуре (комуналне, саобраћајне и привредне од интереса за две и више општина/градова) и кластерско удруживање; координисање активности, у сарадњи са РРА Златибор и РАПЕР Рашког и Моравичког управног округа са привредним субјектима и институцијама на националном и регионалном нивоу.

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године,²² јесте интегрални део Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године (Стратегија РЈУ), који представља политички и плански оквир за развијање система ЛС и за припрему других докумената јавних политика, закона, подзаконских аката и развојних пројеката чији је циљ развој система ЛС у складу са усвојеном визијом, циљевима и мерама за реформу. У одељку IV.5. Програм детаљно описује систем финансирања локалне самоуправе. Такође, детаљно су изложени изазови са којима се ЈЛС суочавају. То су пре свега честе промене законских оквира и недовољна предвидљивост прихода (на пример не поштују се одредбе Закона о финансирању ЛС у дели издвајања 1,7% БДП-а за ненаменске трансфере). Један од значајнијих закључака односи се на потребу за дефинисањем нових решења у области финансирања ЈЛС, али поступно и на инклузиван начин, уз шири консензус заинтересованих страна, посебно самих локалних власти.

Стратегијом за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године²³ утврђују се циљеви и мере за развој тржишта капитала у РС, чија имплементација треба да резултира економским растом, унапређењем понуде финансијских инструмената на тржишту и повећањем домаћих и страних инвестиција у привредном окружењу РС. Реализација мера Стратегије би, између осталог, требало да осигура увођење нових финансијских инструмената који би допринели развоју ЛС и јавних предузећа. У Стратегији се помињу муниципалне обвезнице и зелене обвезнице као инструменти дуга који имају велики потенцијал за финансирање ЈЛС.

Осим дефинисаних стратегија и закона, макроекономски оквир за трансфере средстава националног нивоа на ниво ЛСУ дефинисан је и у годишњим Законима о буџету. На финансирање ЈЛС односе се системска

²² Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, („Службени гласник РС“, број 73 од 22. јула 2021).

²³ Стратегија за развој тржишта капитала за период 2021. до 2026. године („Службени гласник РС“, бр. 102/2021).

решења о јавним финансијама, укључујући ту и решење о надзору Државне ревизорске институције.

3.2. Приказ модела и инструмената дефинисаних у планским и стратешким документима донетим на републичком и локалном нивоу

3.2.1. Изворни и уступљени приходи

Закон о финансирању локалне самоуправе дефинише ненаменске и наменске приходе и примања као изворе финансирања ЈЛС. Средства буџета ЈЛС се обезбеђују из изворних прихода, уступљених прихода, ненаменских трансфера, наменских трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања.

Сходно Закону о финансирању ЈЛС, изворни приходи припадају ЈЛС на чијој територији су остварени. Начин и мерила за утврђивање висине износа изворних прихода утврђује ЈЛС својом одлуком, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе и утврдити највиши и најнижи износ накнаде или таксе. Изворни приходи су порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса, накнаде за коришћење јавних добара у складу са законом, концесиона накнада, друге накнаде у складу са законом, приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку, приходи од закупа, приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима, приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе, приходи по основу донација ЈЛС, приходи по основу самодоприноса. Важно је нагласити да:

- Скупштина ЈЛС утврђује висину стопе пореза на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, до висине највише стопе прописане Законом о порезу на имовину;
- Скупштина ЈЛС може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга које дефинише на нивоу не већем од законом дозвољеног. Локалне комуналне таксе могу се уводити за истицање фирме на пословном простору, држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина и држање средстава за игру;
- Скупштина ЈЛС може уводити локалне административне таксе за списе и радње које њени органи издају и обављају чију висину одређује одлуком, уз поштовање чињенице да висина таксе не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за сличан спис или радњу;
- Приход од боравишне таксе, коју одлуком одређује скупштина ЈЛС, представља приход ЈЛС на чијој територији је наплаћен. Скупштина ЈЛС уводи боравишну таксу у складу са законом којим се уређује област туризма;
- Приходи по основу самодоприноса су наменског карактера и на тај начин прикупљена средства могу бити део буџета ЈЛС уколико скупштина ЈЛС донесе одлуку; и
- Приходи од закупа, односно од давања на коришћење непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС или у својини РС које користи ЈЛС, органи и организације ЈЛС и индиректни корисници њеног буџета могу да се

користе за куповину, изградњу, текуће поправке и одржавање зграда и објеката и набавку и одржавање опреме.

Сходно Закону о финансирању ЛС, уступљени приходи са нивоа Републике припадају ЈЛС. Уступљене приходе ЈЛС чине приходи од уступљених пореза и приходи од уступљених накнада. Приходи од уступљених пореза се односе на:

- порез на доходак грађана (од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица, проценат од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог – 74%, 77% или 66%, остали приходи у складу са законом);
- порез на наслеђе и поклон; и
- порез на пренос апсолутних права.

ЈЛС од Републике прима и приходе од накнада које су остварене на територији ЈЛС које Република уступа у складу са законом.

Осим класификације дефинисане Законом о финансирању ЛС, према буџетској класификацији која је дефинисана Законом о буџетском систему и Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, извори финансирања РС, АП и ЈЛС обухватају:

- Извор 01 – Опште приходе и примања буџета;
- Извор 02 - Трансфере између корисника на истом нивоу;
- Извор 03 - Социјалне доприносе;
- Извор 04 - Сопствене приходе буџетских корисника;
- Извор 05 - Донације од иностраних земаља;
- Извор 06 - Донације од међународних организација;
- Извор 07 - Трансфере од других нивоа власти;
- Извор 08 - Добровољне трансфере од физичких и правних лица;
- Извор 09 - Примања од продаје нефинансијске имовине;
- Извор 10 - Примања од домаћих задуживања;
- Извор 11 - Примања од иностраних задуживања;
- Извор 12 - Примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине;
- Извор 13 - Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година;
- Извор 14 - Неутрошена средства од приватизације из ранијих година;
- Извор 15 - Неутрошена средства донација, помоћи и трансфера из ранијих година;
- Извор 16 - Родитељски динар за ваннаставне активности;
- Извор 17 - Неутрошена средства трансфера од других нивоа власти; и
- Извор 56 - Финансијску помоћ ЕУ.

3.2.2. Ненаменски и наменски приходи и примања

Закон о финансирању ЛС предвиђа трансфере као и уступљене приходе који чине део прихода од осталих нивоа власти. Трансфери са нивоа Републике припадају ЈЛС и могу бити ненаменски и наменски. Приходи ЈЛС између корисника на истом нивоу се односе на плаћања за услуге и друге приходе утврђене законом.

Према Закону о финансирању локалне самоуправе, **ЈЛС имају право на ненаменске трансфере од Републике**, при чему износ трансфера зависи од укупно расположивог годишњег ненаменског трансфера Републике, права ЈЛС на компензационе и трансфере за уједначавање, критеријума за опште

трансфере, степена развијености ЈЛС и износа трансфера солидарности. Годишњи износ укупног ненаменског трансфера за ЈЛС зависи од одредби Закона о финансирању локалних самоуправа (чл. 37) и Закона о буџету РС (чл. 38).

ЈЛС имају право и на функционалне и остале наменске трансфере од Републике за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга.

Сходно Закону о буџетском систему (члан 2) наменски приходи и примања су јавни приходи, односно примања чије су коришћење и намена утврђени уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком ЈЛС. Министарства РС периодично расписују јавне позиве и конкурсе за доделу средстава ради финансирања и суфинансирања пројеката од јавног значаја у ЈЛС. Линкови за постојеће јавне позиве и конкурсе за финансирање и суфинансирање пројеката од стране министарстава, као и неки од јавних позива и конкурса су наведени у наставку по појединачним министарствима. Министарства могу и без јавног конкурса трансферисати средства ЈЛС за обављање одређених поверених послова и финансирање или суфинансирање изузетно значајних пројеката које није могуће унапред планирати. За разлику од ненаменских трансфера, који се углавном по аутоматизму преносе ЈЛС, за одређене наменске трансфере, ЈЛС морају да прате одређене компететивне позиве и програме, те да учествују у њима. Износ средстава кроз наменске трансфере зависи од проактивног става ЛС.

Министарство рударства и енергетике РС учествује у финансирању и суфинансирању пројеката унапређења енергетске ефикасности у објектима од јавног значаја, програма енергетске санације стамбених зграда, породичних кућа и станова, додели средстава за спровођење мере енергетске санације у домаћинствима путем уградње соларних панела за производњу електричне енергије за сопствене потребе. Позиви и конкурси Министарства рударства и енергетике се налазе на следећем линку: www.mre.gov.rs/aktuelnosti/javni-pozivi

- Јавни позив за доделу средстава ради финансирања пројеката унапређења енергетске ефикасности у објектима од јавног значаја у ЈЛС, као и градским општинама;
- Јавни позив за доделу средстава за финансирање програма енергетске санације стамбених зграда, породичних кућа и станова који спроводе ЈЛС као и градске општине; и
- Јавни позив за доделу средстава за спровођење мере енергетске санације у домаћинствима путем уградње соларних панела за производњу електричне енергије за сопствене потребе.

Министарство заштите животне средине РС учествује у финансирању и суфинансирању пројеката који се односе на заштиту и унапређење животне средине, попут пројеката санације и затварања несанитарних депонија, превенције нелегалног одлагања отпада и уклањање, смањења загађења ваздуха, пошумљавања и др. Позиви и конкурси Министарства заштите животне средине се налазе на следећем линку: www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/konkursi.

- Јавни конкурс за доделу средстава за суфинансирање реализације пројеката превенције нелегалног одлагања отпада и уклањање;

- Јавни конкурс за доделу средстава за суфинансирање реализације пројеката санације и затварања несанитарних депонија;
- Јавни конкурс за суфинансирање реализације пројеката изградње система управљања отпадом;
- Јавни конкурс за доделу средстава за суфинансирање реализације пројеката смањења загађења ваздуха у Србији из индивидуалних извора;
- Јавни конкурс за суфинансирање реализације пројеката пошумљавања у циљу заштите и очувања предеоног диверзитета; и
- Јавни конкурс за суфинансирање пројеката набавке, замене, реконструкције и санације котларница за грејање.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре РС учествује у финансирању и суфинансирању развојних инфраструктурних пројеката ЈЛС и пројеката који доприносе институционалном јачању ЛС. Позиви и конкурси Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се налазе на линку: www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/javni-konkursi.

- Јавни конкурс за доделу бесповратних средстава из буџета Републике Србије за суфинансирање израде планских докумената;
- Развој локалне инфраструктуре и институционално јачање ЛС;
- Јавни позив за доделу буџетских средстава за реализацију развојних инфраструктурних пројеката ЈЛС на територији југозападне Србије;
- Јавни позив за доделу буџетских средстава за реализацију развојних инфраструктурних пројеката ЈЛС на територији Овчарско-кабларске клисуре; и
- Јавни позив за ЈЛС за доделу подстицајних средстава за унапређење стања у области одрживе урбане мобилности.

Министарство за европске интеграције РС расписује позиве за достављање предлога пројеката финансираних из средстава Европске уније и средстава међународне помоћи, у којима могу учествовати и ЈЛС. Позиви и конкурси Министарства за европске интеграције се налазе на линку: www.mei.gov.rs/srl/informacije/javni-pozivi/.

- Јавни позив за достављање предлога пројеката у оквиру ИПА Јадранско-јонског програма ИПА АДРИОН;
- Позив за достављање предлога пројеката у оквиру програма URBAKT; и
- Објављен Први јавни позив за достављање предлога пројеката у оквиру Програма за Дунавски регион 2021-2027.

Министарство за бригу о породици и демографију РС учествује у суфинансирању мера популационе политике и подршке у области породице и деце у ЈЛС. Позиви и конкурси Министарства за бригу о породици и демографију РС се налазе на линку: https://minbpd.gov.rs/javni-pozivi/?_rstr_nocache=rstr5006441238c9d2cb.

- Јавни позив за доделу бесповратних средстава за суфинансирање мера популационе политике и подршке у области породице и деце у ЈЛС.

Министарство за бригу о селу РС учествује у пружању финансијске подршке у циљу реализације мера и активности за унапређење услова живота и рада на селу, неговање традиције и очување културно-историјских садржаја сеоских средина. Позиви и конкурси Министарства за бригу о селу се налазе на линку: www.mbs.gov.rs/konkursi.php.

- Конкурс за доделу бесповратних средстава за куповину сеоске куће са окућницом на територији РС;
- Конкурс за доделу бесповратних средстава за организовање манифестације под називом „Михољски сусрети села“; и
- Конкурс за доделу бесповратних средстава за куповину минибусева за потребе превоза сеоског становништва на територији РС.

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог РС пружа подршку за укључивање у програме који доприносе заштити и унапређењу људских и мањинских права и програма који доприносе стварању подстицајног окружења за развој цивилног друштва и развој сарадње јавног, приватног и цивилног сектора. Позиви и конкурси Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог се налазе на следећем линку: www.minljmpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi.php.

- Јавни позив јединицама локалне самоуправе за укључивање у програм „Подстицање запошљавања високо образованих Рома и Ромкиња у ЈЛС“.

Министарство просвете РС учествује у пружању финансијске подршке у циљу развоја образовања, унапређења услова за реализацију наставе и учења и унапређењу стандарда ученика и студената. Позиви и конкурси Министарства просвете се налазе на следећем линку: <https://prosveta.gov.rs/konkursi-i-pozivi/#>.

- Јавни позив за подношење пријава гимназија за доделу финансијских средстава у циљу унапређивања услова за остваривање наставе и учења.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС учествује у пружању подстицаја ЛС за инвестиције за унапређење и развој руралне јавне инфраструктуре у складу са законом којим се уређују подстицаји у пољопривреди и руралном развоју. Позиви и конкурси Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде се налазе на следећем линку: www.minpolj.gov.rs/javni-pozivi/

- Јавни позив за подношење захтева за остваривање права на подстицаје за инвестиције за унапређење и развој руралне јавне инфраструктуре.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС учествује у финансирању и суфинансирању пројеката унапређивања социјалне укључености и положаја бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и породица палих бораца у РС и финансијској подршци ЈЛС у области локалне политике запошљавања. Позиви и конкурси Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања се налазе на следећем линку: www.minrzs.gov.rs/sr/konkursi.

- Јавни позив за подношење предлога пројеката из области борачко-инвалидске заштите;
- Јавни позив за подношење предлога пројеката за инвестиционо одржавање ратних меморијала од значаја за неговање традиција ослободилачких ратова Србије; и
- Јавни позив за јединице локалних самоуправа за доделу бесповратних средстава за пилот спровођење иновативних решења у области локалне политике запошљавања.

Министарство државне управе и локалне самоуправе РС учествује у пружању финансијске подршке у циљу унапређења инфраструктуре и рада ЛС. Буџетски фонд за Програм за локалне самоуправе је програм Министарства који

је имао за циљ унапређење инфраструктуре и рада ЛС, при чему су позиви за подношење захтева ЛС за расподелу средстава из тог буџетског фонда били актуелни у трогодишњем периоду, закључно са 2021. годином. Позиви и конкурси Министарства државне управе и локалне самоуправе се налазе на следећем линку: <https://mduls.gov.rs/category/projekti-i-programi/>.

Министарство културе РС учествује у финансирању и суфинансирању пројеката у области развоја и унапређења културе и уметничког стваралаштва. Установе културе чији је оснивач ЈЛС користе финансијска средства Министарства у циљу очувања и подстицања домаћег културног и уметничког наслеђа, као и домаћег културног и уметничког савременог стваралаштва. Позиви и конкурси Министарства културе се налазе на линку: www.kultura.gov.rs/konkursi/30.

Министарство привреде РС учествује у пружању помоћи ЈЛС у имплементацији пројеката локалног економског развоја и подстицању сарадње ЈЛС. Позиви и конкурси Министарства привреде се налазе на следећем линку: <https://privreda.gov.rs/usluge/javni-pozivi>.

У случају нових министарстава, могу се очекивати исти или слични јавни позиви и конкурси које су расписивали њихови правни претходници. Министарство науке, технолошког развоја и иновација РС је као и Министарство просвете правни наследник Министарства просвете, науке и технолошког развоја које је између осталог учествовало у финансирању развоја и опремања научно-технолошких паркова у РС (<https://nitra.gov.rs/tekst/225/naucno-tehnoloski-parkovi-u-srbiji.php>). Министарство туризма и омладине РС (<https://mto.gov.rs/tekst/1290/javni-pozivi.php>) је правни наследник Министарства омладине и спорта www.mos.gov.rs/vesti/konkursi-kategorija?lang=lat) које је учествовало у финансирању и суфинансирању пројеката за подстицање развоја омладинске политике и рада канцеларија за младе на локалном нивоу, као и Министарства трговине, туризма и телекомуникација (<https://mtt.gov.rs/sekcija/sr/1962/javni-pozivi.php>) које је пружало финансијску подршку развоју туризма у РС. И остала министарства учествују у пружању финансијске подршке ЛС и правним лицима, предузетницима и физичким лицима на територији ЛС.

Министарство за јавна улагања РС (до 2022. године Канцеларија за управљање јавним улагањима) обавља послове који се односе на: координацију реализације пројеката обнове и унапређења објеката јавне намене у надлежности РС, АП или ЈЛС у смислу прикупљања података о постојећим и планираним пројектима и потребама обнове јавних објеката, координацију поступака јавних набавки, извршења уговорних обавеза и плаћања; стварање услова за приступ и реализацију пројеката који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи из надлежности тог министарства, као и друге послове одређене законом (www.obnova.gov.rs/cirilica/aplikacija-za-lokalne-samouprave).

Примери добре праксе суфинансирања и финансирања пројеката на нивоу локалних самоуправа од стране министарстава јесу град Нови Сад и град Ниш. Град Нови Сад посебну пажњу посвећује унапређењу енергетске ефикасности и енергетске санације објеката на територији града уз финансијску подршку Министарства рударства и енергетике. Министарство заштите животне средине је укључено у суфинансирање пројеката успостављања регионалног

система управљања отпадом и пошумљавања у циљу заштите и очувања предеоног диверзитета на територији града. Побољшање рада Градске управе за комуналне послове кроз унапређење и контролу система наплате и евиденције пијачнина електронским путем је реализовано уз подршку Министарства државне управе и локалне самоуправе. Афирмација женског иновационог предузетништва на територији града Новог Сада је подржана од стране Министарства без портфеља задуженог за иновације и технолошки развој. Пројекте попут „Градови у фокусу (виртуозна презентација вишеслојног културног идентитета модерног Ниша) и SMART&SAFE CITY са контролним центром у Научно-технолошком парку су финансирани Министарство културе и Министарство без портфеља задужено за иновације и технолошки развој, респективно. Град Ниш такође реализује пројекте енергетске санације објеката и смањења загађења ваздуха пореклом из индивидуалних извора уз финансијску подршку Министарства рударства и енергетике и Министарства заштите животне средине. Министарство трговине, туризма и телекомуникација је подржало пројекте „Изградња „Терми Кулиште“ у Нишкој Бањи“ и „Побољшавање туристичке понуде специјалног интереса у Нишу“, док је Министарство државне управе и локалне самоуправе подржало финансирање пројеката „Унапређење зоохигијене у Нишавском округу“ и „Успостављање јединственог управног места“.

3.2.3. Задуживање

Иако ЈЛС имају на располагању сопствене изворе финансирања и трансфере са националног нивоа, они су често недовољни да би се потребе урбаног развоја финансирале. **Задуживањем ЈЛС могу да убрзају урбани развој финансирањем више инфраструктурних пројеката у краћем периоду.** Закон о финансирању локалне самоуправе (члан 5) препознаје дуг као легитимно средство задуживања ЈЛС, док је у одредбама Закона о јавном дугу (члан 34), дефинисано да локалне власти могу да се задужују у земљи и иностранству, односно на домаћем и иностраном тржишту, у домаћој и страниј валути. Према Водичу за задуживање локалних самоуправа²⁴, процес одобравања задуживања ЈЛС треба да обезбеди да (а) су испуњени сви законски аспекти повезани са задуживањем ЈЛС, (б) постоји реална потреба за екстерним финансирањем који би користило локалној економији, (в) финансијска стабилност ЈЛС није угрожена будућим враћањем дуга.

ЈЛС се могу задуживати кроз кредитне аранжмане (са комерцијалним и развојним банкама) и на тржишту капитала и емисијом хартија од вредности.

Кредити домаћих финансијских институција

У позитивном праву РС, кредитни однос је дефинисан у складу са Законом о облигационим односима²⁵. Члан 1065 дефинише уговор о кредиту, у коме се банка обавезује да кориснику кредита стави на располагање одређени износ новчаних средстава, на одређено или неодређено време, за неку намену или без

²⁴ Водич за задуживање локалних самоуправа и најновија дешавања у југоисточној Европи (2011). Nalas, доступно на http://uom.me/wp-content/uploads/2011/10/Vodic-za-zaduzivanje-lokalnih-samouprava-WEB-_.pdf-za-stampu.pdf.

²⁵ Закон о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020).

утврђене намене, а корисник се обавезује да банци плаћа уговорену камату и добијени износ новца врати у време и на начин како је утврђено уговором.

Од домаћих институција, кредите ЈЛС за финансирање урбаног развоја могу дати комерцијалне банке и развојни фондови²⁶. ЈЛС могу прибавити кредит и од међународних финансијских институција, као што су Европска банка за обнову и развој (*European Bank for Reconstruction and Development - EBRD*), Европска инвестициона банка (*European Investment Bank – EIB*), Немачка развојна банка (*Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW*), Француска агенција за развој (*AFD*), Банка за развој Савета Европе (*The Council of Europe Development Bank – CEB*), Светска банка (*World Bank*) и остале.

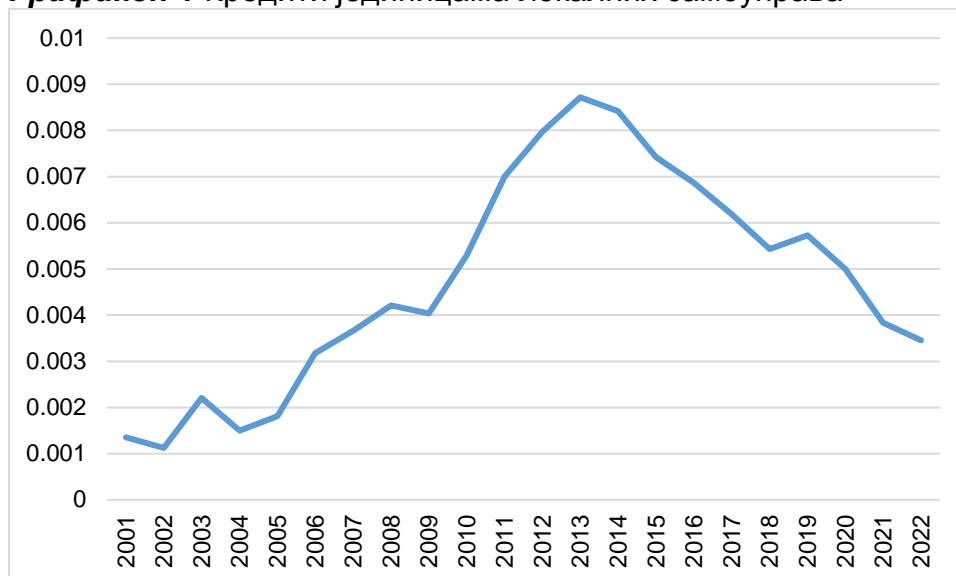
Кредити комерцијалних банака

Конкретно у РС ни једна комерцијална банка нема наменске кредите за ЈЛС. У РС процедура кредитирања ЈЛС је регулисана сходно Закону о јавним набавкама, где се у оквиру јавног позива постављају услови. Услови које банке могу да понуде у оквиру јавног позива зависе од структуре извора средстава банака, услова рефинансирања кредита код међународних финансијских институција и оцене кредитног ризика ЈЛС. Рокови на које се кредити одобравају ЈЛС у Србији крећу се најчешће од 4 до 7 година, али могу бити и дужи у зависности од пројеката који се финансирају. Уобичајено је да ЈЛС имају грејс период у трајању од 6 месеци до годину дана. Кредити су по правилу у динарима уз примену валутне клаузуле/индексирано у валути – евро, применом званичног средњег курса Народне банке Србије, према курсној листи на дан повлачења кредитних средстава. Средства обезбеђења су најчешће бланко менице. Каматна стопа зависи од случаја до случаја. До 2023. године и нагло скока референтних каматних стопа, ЈЛС су углавном инсистирале на примени променљиве каматне стопе везане за еурибор, док у последње време ЈЛС инсистирају на фиксној каматној стопи. Кредити се реализују у траншама у складу с планираном динамиком спровођења пројектних активности. ЈЛС одабира банку која понуди кредит под најповољнијим условима, односно са најнижом каматном стопом, трошковима обраде захтева и слично.

Задуживање код комерцијалних банака је најчешћи начин задуживања за финансирање капиталних издатака ЈЛС у РС. Међутим, износи које комерцијалне банке пласирају ЈЛС су изузетно мали у поређењу са кредитима привреди и становништву. Удео потраживања банака од ЈЛС у односу на укупну активу се кретао у границама од минималних 0,011 процената (у 2002.) до максималних 0,087 процената (у 2013. години) у периоду 2001-2022. Кредитна активност комерцијалних банака усмерена ка ЈЛС нарочито се интензивирала након 2005. године услед релативно брзог развоја банкарског тржишта, као и све већој спремности комерцијалних банака да прихвате ЈЛС као клијенте. Свој врхунац достигла је 2013. године, од када има константан тренд пада и на крају 2022. године је износила 0,0035% укупне активе банкарског сектора.

²⁶ На нивоу АП Војводине, постоји Развојни фонд Војводине, код кога могу да конкуришу правна лица и ЈЛС са подручја АП Војводине, и Покрајински фонд за развој пољопривреде који даје кредитне линије за финансирање пољопривредних активности. Фонд за развој РС тренутно не кредитира ЈЛС.

Графикон 1 Кредити јединицама локалних самоуправа



Извор: НБС Консолидовани биланс банкарског система на дан 22.3.2023.

У односу на остале инструменте дуга, задуживање код комерцијалних банака је мање комплексно него код међународних финансијских институција, а процедуре су лакше него код емисије обвезница. Такође, процедура одобравања банкарског кредита је релативно брза и једноставна. Имајући ово у виду, комерцијални кредити имају предност код финансирања мањих инфраструктурних пројеката, код ЈЛС мање и средње величине које немају средстава за финансирање из локалних прихода или од донација. Велике и финансијски скупе инвестиционе пројекте је теже финансирати из банкарских кредита, чак и када се ради о конзорцијуму банака.

Приликом задуживања код комерцијалних банака, било би пожељно да се ЈЛС задужују у домаћој валути (у случају РС у динарима), те да избегавају задуживање у страним валутама или у динарима уз примену валутне клаузуле – кредит индексиран у страној валути (обично евро). На овај начин се избегава девизни ризик, који настаје услед неподударања валуте извора прихода (јер ЈЛС остварује приходе искључиво у домаћој валути) из којих се обавезе враћају и валуте задужења. Осим што узимају динарске кредите, ЈЛС се често задужују у кредитима који су индексирани у еврима, што значи да износ рате за отплату варира према курсу динара у односу на евро. Разумљиво је зашто се ЈЛС задужују у еврима. Пре свега камате су веће на динарске кредите, него што су код пласмана у страним валутама и оним индексираним у страним валутама. Такође, рочност динарских кредита је мања него код кредита у страним валутама и оним са валутном клаузулом. Имајући у виду да би рочност кредита требало да буде једнака економском веку трајања инвестиција, јасно је опредељење за задуживање у страним валутама.

У последње време све више ЈЛС расписује јавни позив за банке које су заинтересоване за краткорочно кредитирање предузетника, малих и средњи предузећа или регистрованих пољопривредних газдинстава, уз учешће ЈЛС у субвенционисању камате за предметни кредит, а понеке ЈЛС субвенционишу и накнаду обраде кредита (Апатин, Ниш, Нови Сад, Инђија, Сомбор, Рума и многи други). У оквиру оваквих аранжмана, банке обично пласирају кредите на период од 12 месеци (у неким ЈЛС и 24 месеца) за набавку

обртних средстава/текуће ликвидности и слично, док ЈЛС субвениционише накнаде и камате. Минимални и максимални износ кредита који корисник може да повуче, дефинише се јавним позивом, док сав ризик одобрења и наплате кредита од корисника кредита сноси банка. Поједине ЈЛС ограничавају овај вид субвенционисања на одређене сегменте привреде, као што је производња, прерађивачка индустрија, трговина, туризам и слично. Иако су ЈЛС у претходном периоду (и град Чачак је користио ова средства) могле да користе кредите Фонда за развој Републике Србије (ФРРС), тренутно оваква пракса кредитирања не постоји. ФРРС тренутно пружа финансијске услуге само правним лицима која послују на територији РС.

Интересантан пример финансирања ЈЛС из ближег окружења РС је Инвестиционо-развојна банка Републике Српске (ИРБРС) која је основана крајем 2006. године у складу са Законом о Инвестиционо-развојној банци Републике Српске. Стратешки циљеви ове банке су подстицање инвестиција и подршка развоју у Републици Српској. Један од инструмената који ова установа пласира су кредити за ЈЛС²⁷. Кредити се пласирају преко 13 финансијских посредника, од који су сви регистровани као банкарске институције које делују на територији Републике Српске. Корисници кредита могу бити општине и градови на територији Републике Српске. Кредити се могу користити за инфраструктурне пројекте, рефинансирање, плаћање пренесених, текућих и пореских обавеза. Износ кредита може бити до 5.000.000 КМ (односно око 2.557.258 евра). Период отплате је до 12 година, док је уговорени грејс период до 24 месеца. Каматне стопе важеће до 30.09.2023. године су:

- 4,4% за основну каматну стопу; и
- 3,9% за пројекте који ће бити реализовани на територији неразвијених и изразито неразвијених општина. Инструменте обезбеђења одређује самостално сваки финансијски посредник који учествује у овом програму.

Кредити међународних финансијских институција

Међународна помоћ за развој је један од стубова међународне сарадње деценијама уназад. Дакле, међународне финансијске институције су наднационална тела која своје операције спроводе у више земаља, које су обично њихове чланице. Њихово пословање се регулише међународним законима, који се доносе искључиво ради потреба конкретне институције, те ове институције нису дужне да послују према локалним законима. Међународне финансијске институције (МФИ) имају висок кредитни рејтинг (AAA) што им омогућава да капитал прикупљају по повољним условима, те да га даље пласирају кроз зајмове, грантове или другу врсту помоћи (обично техничку или саветодавну помоћ).

МФИ финансирају различите програме, најчешће кроз кредите, али могу и да доделе бесповратна средства. Кредити се емитују за: финансирање инфраструктуре, структурне промене, развој институција (државних и приватних), побољшање услова живљења, развој неразвијених области или делатности, итд.

МФИ углавном финансирају велике пројекте, те је припрема документације за финансирање нешто сложенија него у случају комерцијалних кредита.

²⁷ Извор података је званична интернет страна Инвестиционо-развојне банке Републике Српске (ИРБРС). www.irbrs.org/azuro3/a3/?id=276#03_-_faq_krediti_opsta_pitanja

Пројектни циклус обично траје дуже него код комерцијалних пројеката и оквирно укључује следеће фазе: идентификацију проблема (базирану на израђеним студијама или студијама пред-изводљивости), припрему (у овој фази ангажовани су стручњаци земље примаоца средстава и Међународне финансијске институције), процену (укључује техничке, финансијске, економске и развојне елементе), преговоре, имплементацију и евалуацију.

Европска инвестициона банка (*European Investment Bank* – ЕИБ) је непрофитна финансијска институција Европске уније, са седиштем у Луксембургу. Основана је Римским уговором 1957. године и делује на целој територији Европске уније, укључујући и земље кандидате где је усмерена и фокусирана на развој приватног сектора и развој инфраструктуре, укључујући све кључне инфраструктурне секторе, као и мала и средња предузећа, индустрију, услужне делатности и локалну самоуправу. Према подацима са званичне интернет странице банке, у периоду 2001- 2023, банка је у РС уложила 7,1 милијарду евра, од тога 86 милиона евра у програм урбаног развоја.

Европска инвестициона банка даје кредите минималне вредности 25 милиона евра субјектима јавног сектора, који укључују ЈЛС, за финансирање већег инвестиционог пројекта или инвестиционог програма, усклађеног са једним или више приоритета ЕИБ. Уколико постоји реална потреба за великим износом средстава, кредити имају одређене предности у односу на кредите комерцијалних банака. Цена је по правилу нижа него код кредита комерцијалних банака, дужи су рокови финансирања, услови кредитирања су флексибилни и креирају се у односу на структуру пројекта и могућности ЈЛС. У зависности од преговора, кредити могу бити обезбеђени или необезбеђени и постоји стручна и техничка подршка пројекту. Можда најзначајнија предност је такозвани „сигналинг ефекат“, јер учешће ЕИБ у финансирању привлачи и остале инвеститоре. Пројекат који финансира ЕИБ обично пролази кроз седам фаза: предлог, процена, одобрење, потписивање, исплата, праћење/извештавање и отплата (за детаље погледати www.eib.org/en/products/loans/public-sector/index).

У оквиру пројекта Општинска и регионална инфраструктура из 2009. године банка је пласирала 75 милиона евра општинама и градовима широм РС. Пројектом је обухваћено финансирање неколико сектора, првенствено саобраћаја и локалних/сеоских путева, образовања, културног и историјског наслеђа и рехабилитације јавних грађевина. Кроз овај програм подржано је преко 300 пројекта, чиме је побољшан квалитет живота грађана у скоро свим општинама широм Србије. Финансирана је реконструкција Југословенске кинотеке, обнова Народне библиотеке, изградња нових болничких објеката у Лесковцу, рехабилитација локалних путева у Рашкој, изградња дечијег вртића у Ужицу. Европска инвестициона банка је, такође, финансирала пројекат модернизације и проширења четири клиничка центра у РС. Пројекти обухватају рад на техничком пројектовању, изградњи, опремању и пуштању у рад новоизграђених и реконструисаних објеката у клиничким центрима у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

У току 2019. године инициран је пројекат Партнерство за локални развој. Сврха овог пројекта је ревитализација јавне инфраструктуре у најсиромашнијим општинама у РС. Циљ пројекта је повећање капацитете локалних заједница да издрже егзогене шокове (нпр. економски, транзит миграната, природне

катастрофе, итд.) унапређењем јавне инфраструктуре, побољшањем могућности запошљавања и повећањем исплативости локалних јавних услуга.

Осим поменутих пројеката који се тичу директно ЈЛС, банка као приоритет има финансирање малих и средњих предузећа. Улога Групаације ЕИБ јесте да олакша и поједностави приступ малих и средњих предузећа финансијским средствима по бољим финансијским условима. Банка склапа уговоре са локалним пословним банкама у РС и лизинг кућама у РС, за пројекте чији су носиоци мала и средња предузећа, предузећа са средњом капитализацијом и органи ЈС. Ове активности се спроводе преко партнерских банака *Raiffeisen, Erste, Unicredit, Intesa San Paolo, Société Générale, Credit Agricole i ProCredit*, као и преко *APEX* програма наменских кредитних линија које реализује РС.

Посебно интересантан програм Европске инвестиционе банке је „урбани развој“. Сваке године, ЕИБ пласира 20-30% кредита за изградњу резилијентних градова за будуће генерације, изградњу социјалног и приступачног становања и пружање одрживих урбаних услуга. Кључне области које финансирају укључују: урбану регенерацију, социјалну инклузију, зелене и климатске паметне градове, иновације и продуктивне градове, градове и циркуларну економију, обновљиве изворе енергије.

Европска банка за обнову и развој (*European Bank for Reconstruction and Development – ЕБРД*) подржава развој тржишне економије у региону, односно промовише приватне иницијативе и предузетништво. ЕБРД улаже у финансијске институције, приватни и јавни сектор (државе, регионе, ЈЛС, јавна предузећа итд.) кроз кредите и директна улагања у капитал. Финансијско ангажовање ЕБРД реализује се преко сета финансијских инструмената од којих су најзначајнији кредити, учешће у ризичном капиталу, издавање гаранција и финансирање преко посредника (банака).

ЕБРД има програм подршке ЈС у РС који се фокусира на јачање капацитета и ефикасности локалних власти, унапређење јавних услуга и инфраструктуре, подршку развоју малих и средњих предузећа и унапређење управљања јавним финансијама. Нето кумулативне инвестиције ЕБРДу Србији износе 617 милиона евра у еколошку инфраструктуру и инфраструктуру ЈЛС. ЕБРД подржава следеће услуге ЈЛС:

- развој бољег приступа инфраструктури за воду и отпадне воде;
- инфраструктуру прикупљања, сортирања, третмана и одлагања чврстог отпада, као и промовисање циркуларне економије; и
- промовисање одрживог јавног превоза ради смањења емисија, увођења транспарентних јавних набавки и подстицања бољих уговора о јавним услугама између града и оператора.

Примери реализације активности ЕБРД укључују програм Зеленији градови и подршку Београду у спровођењу планова за зелени град побољшањем енергетске ефикасности јавних зграда; промовисање одрживе урбанизације Београда у реконструкцији једног од најпрометнијих булевара у граду, укључујући реконструкција трамвајских шина, постављање нове расвете и реновирање тротоара и надземних водова; смањење загађења ваздуха Новог Сада (најмање 70 процената на рутама на којима ће бити постављени нови аутобуси) обнављањем возног парка градских аутобуса.

ЕБРД је такође, пружио помоћ за унапређење система за пречишћавање отпадних вода у Суботици, штитећи квалитет воде у језеру Палић. Ново постројење производи енергију из отпада, може произвести до 40 процената сопствених енергетских потреба и шири градску канализациону мрежу за додатних 12.000 људи. Банка, такође, подржава елиминацију угља из система даљинског грејања Крагујевца. Процењује се да ће ове активности смањити емисије CO₂, SO₂ и NO_x за 66, 100 и 89%, респективно. Сви поменути пројекти се реализују кредитним аранжманима²⁸.

Развојна банка Савета Европе (ЦЕБ) је мултилатерална развојна банка са друштвеним мандатом. Основна активност ЦЕБ састоји се од давања кредита зајмопримцима за делимично финансирање економски и социјално одрживих пројеката који промовишу социјалну кохезију. Сви пројекти који се финансирају морају да испуне специфичне техничке и социјалне критеријуме и да буду у строгој сагласности са смерницама и политикама Банке за животну средину, набавку и усклађеност. Потенцијални зајмопримци су владе, локалне/регионалне власти, јавне/приватне финансијске институције или било које друго јавно/приватно правно лице које је одобрила држава чланица ЦЕБ. Да би се утврдила подобност зајмопримца за финансирање, ЦЕБ спроводи системску процену његове солвентности, институционалног уређења и управљачких капацитета. Пројекат који финансира ЦЕБ пролази кроз седам фаза: идентификација, процена, одобрење, преговарање, исплата и мониторинг, завршетак и евалуација. ЦЕБ покрива до 50% трошкова пројекта. Пријава за финансирање пројекта се врши директно у преговорима са банком.

Један од сектора у који ЦЕБ улаже је „Урбани, рурални и регионални развој“. Циљ овог сектора је стварање атрактивнијег, инклузивнијег и одрживијег животног окружења за побољшање услова и квалитета урбаног и руралног живота, и за успостављање динамичније локалне економске базе, подстицање јачих друштвених и културних идентитета и стварање напредних заједница.

ЦЕБ, такође, управља донаторским средствима Регионалног стамбеног програма који представља заједничку иницијативу Босне и Херцеговине, Хрватске, Црне Горе и Србије. Циљ Програма је давање свеобухватног доприноса решавању проблема дуготрајног расељавања најосетљивијих избеглих и расељених лица, насталих након сукоба на територији бивше Југославије у периоду од 1991.-1995. године, укључујући интерно расељена лица у Црној Гори од 1999. године, пружајући им трајна и одржива решења за стамбено збрињавање. Између осталог, у оквиру Регионалног стамбеног програма у Чачку је изграђено 25 станова укупне бруто површине 1.622 m², вредности око 842.022 евра.

Немачка развојна банка KfW је банка, односно развојна институција са финансијском експертизом, познавањем развојне политике и дугогодишњим националним и међународним искуством. Главни циљеви ове банке су побољшање економских и друштвених животних услова људи, смањење сиромаштва и заштита климе и животне средине. KfW подржава Србију у постизању циљева и испуњавању обавеза везаних за процес приступања ЕУ са

²⁸ Извор: званична страна ЕБРД www.ebrd.com/documents/country-offices/serbia-results-snapshot-december-2022-green-cities.pdf

посебним фокусом на климу и енергију, као и одрживи развој урбане инфраструктуре.

У области одрживог урбаног развоја, KfW је уложило више од 120 милиона евра у пројекте широм РС за унапређење система градског водоснабдевања и управљања отпадним водама. У сарадњи са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у Крушевцу и Врању 2021. године отворена су два најсавременија постројења за пречишћавање отпадних вода²⁹.

Банка се бави и кредитирањем малих и средњих предузећа уз повољне услове кредита и техничку подршку. Подршку реализује преко партнерских комерцијалних банака регистрованих у РС.

У периоду 2008-2018, KfW је реализовала пројекат „Кредитне линије за развој општинске инфраструктуре“. Пројекат је пружао могућност пре свега општинама мале и средње величине да финансирају неопходне инвестиције у инфраструктуру и да добију зајмове за куповину опреме. Одабране локалне партнерске банке су усмеравале кредите из програма градовима и општинама за професионално испланиране и економски исплативе инвестиције у инфраструктуру³⁰.

Велико Градиште, Стара Пазова, Ковачица и Бечеј су уз помоћ KfW кредита са ниском каматом финансирале пројекте транзиције уличне расвете на ЛЕД лампе и на овај начин оствариле уштеду половину онога што су раније трошиле на уличну расвету. Емисија гасова стаклене баште се код ове четири општине смањила. Локалне власти на овај начин остварују вишеструке уштеде: штеде на трошковима одржавања уличне расвете, јер ЛЕД лампе трају дуже и ређе се кваре, смањује се светлосно загађење, јер ЛЕД лампе покривају само одређено подручје, штеде енергију, и смањују трошкове буџета по овом основу. Уз то, смањују емисију гасова стаклене баште, јер ЛЕД не садржи живу те је еколошки прихватљив. У Ковачици и Бечеју улична расвета је унапређена путем јавно-приватног партнерства између локалних власти и приватне компаније. У овај аранжман се укључила и једна пословна банка која је пласирала овим општинама кредите до 1,9 милиона евра.

Муниципалне и зелене обвезнице

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године препознаје обвезнице као изузетно битан механизам финансирања урбаног развоја. Такође, и Стратегија за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године препознаје овај финансијски инструмент као битан. Поменутиим стратегијама се предвиђа имплементација програма за издавање муниципалних обвезница и зелених муниципалних обвезница, која је у надлежности Министарства финансија РС.

Обвезнице које емитују ЈЛС називају се муниципалним обвезницама и представљају инструменте дуга који омогућавају прикупљање средстава неопходних за финансирање локалних пројеката од јавног интереса (инфраструктурни пројекти, пројекти заштите животне средине, пројекти изградње образовних и здравствених објеката, итд.). Емисијом муниципалних

²⁹ Извор: званична интернет страна институције у Србији <https://nemackasaradnja.rs/kfw/>.

³⁰ Извор: званична интернет страна институције у Србији <https://nemackasaradnja.rs/kfw/>.

обвезница ЈЛС се задужују на финансијском тржишту и обавезују да ће инвеститорима на дан доспећа обвезнице исплатити номиналну вредност обвезнице, односно у складу са планом отплате периодично исплаћивати одређене износе камате.

Каматна стопа на муниципалне обвезнице зависи од: кредитног рејтинга емитента-ЈЛС (емитенти са вишим кредитним рејтинзима по правилу привлаче инвеститоре са нижим захтеваним каматним стопама); општег стања тржишта обвезница (када су опште каматне стопе ниске, то може резултирати и нижим каматним стопама на муниципалне обвезнице); фискалне ситуације ЈЛС (емитенти са стабилнијим фискалним позицијама и нижим нивоима дуговања могу привући инвеститоре са нижим захтеваним каматним стопама); трајања муниципалних обвезница (дужи рокови доспећа муниципалних обвезница по правилу су праћени вишим каматним стопама); и ликвидности на тржишту муниципалних обвезница (већа потражња за муниципалним обвезницама може резултирати нижим каматним стопама).

Број емисија муниципалних обвезница расте, јер их све више ЈЛС види као повољнију опцију у односу на банкарске кредите, каматне стопе при емисији обвезница су ниже и уз то, обвезнице омогућавају флексибилност у погледу управљања дугом, јер ЈЛС могу емитовати муниципалне обвезнице са различитим роковима доспећа и каматним стопама, те услове отплате прилагодити сопственим финансијским програмима. Емитовање муниципалних обвезница свакако је добар индикатор нивоа финансијске зрелости ЈЛС.

С друге стране, атрактивност муниципалних обвезница инвеститори виде у: релативној сигурности и стабилности улагања (издају их ЈЛС које одликује историја благовременог измиривања обавеза према повериоцима), вишим приносима (муниципалне обвезнице подразумевају ослобађање од плаћања пореза на добит, а приноси на исте су неретко виши и од приноса осталих „сигурнијих“ финансијских инструмената, попут државних обвезница), те постојању секундарног финансијског тржишта (инвеститори муниципалне обвезнице не морају „држати“ до истека рока доспећа - у случају потребе могу их продати на секундарном финансијском тржишту и пре истека поменутог рока).

Услови и поступак издавања муниципалних обвезница у РС регулисани су: Законом о јавном дугу РС, Законом о буџетском систему РС, Законом о тржишту капитала РС и прописима надлежних регулаторних тела. Емисија муниципалних обвезница на националном тржишту капитала условљена је следећим факторима: могу је извршити само оне ЈЛС које су претходно измириле своје обавезе по основу кредита и обвезница, које нису у поступку стечаја или реструктурирања дуга, и које поседују кредитни рејтинг одређеног нивоа.

Поступак издавања муниципалних обвезница се у РС спроводи кроз неколико фаза (наведених сходно досадашњој пракси емитовања поменутих хартија од вредности у РС):³¹

1. *Припремна фаза* - ангажовање финансијских саветника-експерата; усвајање одлуке о задуживању на нивоу ЈЛС и прибављање мишљења

³¹ Доступно на:
http://wmer.rs/wp-content/uploads/2017/03/Smernice_za_izdavanje_municipalnih_obveznica-trece-izdanje.pdf

Управе за јавни дуг при Министарству финансија РС о потреби и изводљивости истог; иницијално утврђивање структуре муниципалних обвезница (валута, рочност, врста и начин отплате главнице, итд); и обезбеђивање индикативних услова (евентуална екстерна процена ЈЛС и додељивање кредитног рејтинга од стране међународне рејтинг куће);

2. *Анализа тржишта и израда потребне документације* - идентификовање критичног нивоа тражње за евентуалним муниципалним обвезницама ЈЛС; доношење одлуке о ангажовању агента или покровитеља емисије (ангажовање банке/брокерско-дилерског друштва које ће гарантовати откуп непродатог дела емисије по унапред дефинисаној цени); доношење одлуке о начину спровођења емисије (јавном понудом или приватним пласманом); те припрема документације (информациони меморандуми и промотивни материјали);
3. *Комуникација са потенцијалним инвеститорима и регулаторна питања* - организовање индивидуалних састанака са потенцијалним инвеститорима; финализирање рада на изради проспекта, односно обавештења (у случају јавне понуде и приватног пласмана, респективно); доношење коначне одлуке о задуживању емисијом муниципалних обвезница и последично прибављање сагласности на проспект/обавештење од Комисије за хартије од вредности РС;
4. *Упис и уплата, односно склапање уговора о куповини муниципалних обвезница* - објављивање јавног позива за упис и уплату муниципалних обвезница (у случају јавне понуде) и склапање уговора о куповини муниципалних обвезница са инвеститорима (у случају приватног пласмана); те прибављање одобрења о издавању муниципалних обвезница од Комисије за хартије од вредности РС; регистровање муниципалних обвезница у Централном регистру депо и клиринг хартија од вредности РС. ЈЛС у овој фази неретко приступа и укључивању муниципалних обвезница на организовано тржиште (то је у случају јавне понуде муниципалних обвезница обавезно учинити) и склапању уговора са банком/брокерско-дилерским друштвом у циљу обезбеђивања ликвидности муниципалних обвезница на секундарном финансијском тржишту.

Доношење одлуке о ангажовању покровитеља емисије муниципалних обвезница једна је од најважнијих активности у поступку емисије. Покровитељ је у Закону о тржишту капитала РС препознат као: „инвестиционо друштво које врши услуге покровитељства у вези са понудом и продајом финансијских инструмената уз обавезу откупа“. Као што је већ апострофирано, покровитељи емисија муниципалних обвезница у РС најчешће су банке и брокерско-дилерска друштва. ЈЛС поступак избора покровитеља реализује у складу са Законом о јавним набавкама, објављивањем јавног позива за достављање понуда за пружање услуга покровитеља емисије муниципалних обвезница. Пристигле понуде се евалуирају, одабира се најповољнија понуда и са понуђачем ЈЛС закључује уговор о пружању услуга покровитеља емисије. Потписивањем уговора покровитељ емисије муниципалних обвезница обавезује се да ће ЈЛС, у замену за одређену накнаду (провизију), пружити следеће услуге: гарантовање откупа непродатог дела емисије муниципалних обвезница (максимално до износа целе емисије у складу са прихваћеном понудом ЈЛС); учествовање у поступку израде проспекта, подношење истог Комисији за хартије од вредности РС на одобрење, и прибављање одобрења; давање препорука у

вези свих аспеката муниципалних обвезница (поступак емисије, временски оквир продаје, комуникација са потенцијалним инвеститорима, итд); стављање на располагање понуђеног броја уписних места на којима заинтересовани инвеститори могу добити све релевантне информације/документацију везану за куповину муниципалних обвезница; упис муниципалних обвезница у Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности РС; укључивање муниципалних обвезница на одговарајући тржишни сегмент Београдске берзе; као и пружање услуга у вези са исплатом купона муниципалних обвезница и осталих саветодавних услуга.

Комисија за хартије од вредности РС подржава два начина издавања муниципалних обвезница у РС - са и без обавезе објављивања проспекта (односно, издавање обвезница јавном понудом и приватним пласманом). У том контексту, просpekt обвезница, карактеристичан за емисију муниципалних обвезница са јавном понудом, садржи следеће елементе: опис емисије, опис права и обавеза ЈЛС и инвеститора, информације о каматној стопи и року доспећа обвезница, те информације о пројектима који ће се финансирати из средстава прикупљених емисијом). Емисију муниципалних обвезница са јавном понудом до сада су извршиле три ЈЛС у РС - град Шабац, град Нови Сад и општина Стара Пазова, док је емисију муниципалних обвезница приватним пласманом извршио град Панчево.

Први град у РС који је емитовао муниципалне обвезнице (приватним пласманом, маја 2011. године) био је град Нови Сад. Вредност емисије износила је 3.500.000.000 динара (уз валутну клаузулу у еврима), са роком доспећа од 12 година (две године грејс периода током кога се исплаћивала камата и десет година периода током кога се осим камате (на остатак дуга) исплаћивала и главница, методом линеарне амортизације), те номиналном каматном стопом од 6,20%, односно ефективном каматном стопом од 6,25%. За покровитеља емисије одређена је UniCredit Bank Србија АД Београд. Поређења ради, град Нови Сад је задуживањем путем овог иновативног финансијског механизма уштедео 3.000.000 евра у односу на задуживање путем класичног кредита. Средства прикупљена наведеном емисијом муниципалних обвезница град је уложио у финализацију пројекта изградње Булевара Европе и канализационе мреже у појединим приградским насељима.

Град Панчево је фебруара 2012. године емитовао муниципалне обвезнице приватним пласманом. Вредност емисије износила је 107.000.000 динара (уз валутну клаузулу у еврима), са роком доспећа од седам година и номиналном каматном стопом од 7,45% (на годишњем нивоу), односно ефективном каматном стопом од 9,42% (на дан 23.12.2011. године). За покровитеља емисије одређен је конзорцијум банака - Banca Intesa АД Београд и Комерцијална банка АД Београд. Средства генерисана кроз поменути емисију утрошена су за финансирање неколико мањих градских инфраструктурних пројеката.

Први град у РС који је емитовао муниципалне обвезнице јавном понудом био је град Шабац. Новембра 2014. године извршио је емисију муниципалних обвезница у вредности од 400.000.000 динара (40.000 комада обвезница номиналне вредности од 10.000 динара), са фиксном каматном стопом од 6% (на годишњем нивоу) и роком доспећа од седам година (две године грејс периода

током кога се исплаћивала камата и пет година периода током кога се осим камате (на остатак дуга) исплаћивала и главница, методом линеарне амортизације). Муниципалне обвезнице издате су у дематеријализованом облику, на име и у деноминацији у динарима - индексирано у еврима. За покровитеља емисије одређена је Banca Intesa АД Београд, те се поступак уписа и уплате муниципалних обвезница од стране инвеститора обављао у експозитурама поменуте банке. Одлука о емисији промовисала је „равноправност у правима“ физичких и правних лица на куповину муниципалних обвезница - до истека рока за упис и уплату 50% емисије било је резервисано за инвестиције физичких лица, а 50% за инвестиције правних лица (укључујући и резиденте и нерезиденте). Након окончаног поступка уписа и уплате муниципалних обвезница исте су укључене у трговање на *Open Market* сегменту регулисаног тржишта Београдске берзе. Средства генерисана кроз поменуту емисију утрошена су за финансирање реконструкције, санације, адаптације и доградње затвореног градског базена.³²

Општина Стара Пазова је муниципалне обвезнице емитовала у априлу 2015. године, када јој је Комисија за хартије од вредности РС одобрила објављивање Проспекта³³ за јавну понуду муниципалних обвезница у укупном обиму од 125.000.000 динара (12.500 комада обвезница номиналне вредности од 10.000 динара), са роком доспећа од пет година и фиксном каматном стопом од 6% на годишњем нивоу. Муниципалне обвезнице издате су у дематеријализованом облику, на име и у деноминацији у динарима - индексирано у еврима. Предвиђено је да се камата обрачунава и исплаћује полугодишње, а главница отплаћује методом линеарне амортизације без периода почека, такође полугодишње. Одлука о емисији подразумевала је 50-50% расподелу међу физичким и правним лицима-инвеститорима. За покровитеља емисије одређена је UniCredit Bank Србија АД Београд (интересантно је истаћи да се поменута банка одрекла провизије). Муниципалне обвезнице су укључене у трговање на *Open Market* сегменту регулисаног тржишта Београдске берзе чим су се за то стекли услови. Средства прикупљена поменутом емисијом утрошена су за финансирање неколико капиталних инвестиционих пројеката: изградња вртића у насељу Белегиш и школске спортске сале са кугланом у насељу Голубинци, те реконструкција и уређење центра градског насеља Нова Пазова.

Изузев класичних муниципалних обвезница, развијени градови Европе и света све чешће емитују зелене муниципалне обвезнице. Зелене муниципалне обвезнице представљају дужничке инструменте којима ЈЛС прикупљају средства неопходна за финансирање локалних „зелених“ пројеката (пројекти који уважавају принципе заштите животне средине; доприносе смањењу угљеничног отиска; промовишу: енергентску ефикасност, обновљиве изворе енергије, управљање отпадом, очување природних ресурса, итд). Другим речима, ради се о иновативном финансијском механизму који инвеститорима

³² Доступно на: www.belex.rs/data/2015/01/00091847.pdf

³³ Доступно на:

<https://starapazova.rs/images/stories/PDF/2015/Prospekt%20za%20javnu%20ponudu%20municipalni%20obveznica%20i%20njihovo%20uključenje%20na%20Open%20market%20segment%20regulisanog%20tržišta.pdf>

нуди фиксну камату и „гаранцију“ да ће прикупљена средства бити утрошена уз уважавање принципа одрживог развоја.

Тржиште зелених обвезница у РС је за сада недовољно развијено. Импулс развоју овог тржишта дала је сама држава, када је 2021. године извршила емисију прве зелене обвезнице у РС. Вредност емисије износила је 1,7 милијарди динара, са роком доспећа од пет година и фиксном каматном стопом од 1,95%. Обвезнице су издате по цени од 99,501% номиналне вредности. Емисија је извршена у складу са донетим Оквирним документом за издавање зелених обвезница³⁴, стратешким планом Владе РС о улагању додатних средстава у финансирање пројеката у области заштите животне средине и ублажавања климатских промена, те у складу са позитивним мишљењем независног верификатора. Предвиђено је да се средства прикупљена емисијом зелених обвезница искористе за финансирање или рефинансирање следећих развојних пројеката РС у области заштите животне средине: очување биодиверзитета, унапређење управљања отпадом, побољшање квалитета ваздуха и воде, подстицање енергетске ефикасности зграда и одрживог јавног превоза кроз изградњу метроа и модерних железница.

Општина Галиција из Шпаније пример је релативно мале ЈЛС која је емисијом зелених муниципалних обвезница успела да обезбеди значајно финансирање одрживих пројеката на локалном нивоу. Поменута ЈЛС је 2020. године усвојила Оквир одрживог финансирања, те извршила емисију зелених муниципалних обвезница у вредности од 500.000.000 евра, са роком доспећа од седам година и најнижом вредношћу купона коју је једна шпанска ЈЛС икада постигла у јавној референтној трансакцији у еврима. Чак 63% средстава прикупљених емисијом зелених муниципалних обвезница општина Галиција је утрошила на пројекте одрживог коришћења земљишта и управљања животном средином; по 12% за пројекте који промовишу обновљиве изворе енергије, односно превенцију и контролу загађења; 9% за пројекте енергетске ефикасности, и по 2% прикупљених финансијских средстава за пројекте оријентисане ка развоју чистог транспорта и очувању воденог биодиверзитета.³⁵

3.2.4. Јавно-приватна партнерства

Партнерство приватног и јавног капитала за финансирање урбаних пројеката ЈЛС представља изузетно ефикасан механизам финансирања. Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање (МСУПП-*International Guidelines on Urban and Territorial Planning - IGUTP*³⁶), на којима се заснива Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије, предлажу транспарентна приватна улагања и ЈПП у оквиру одговарајућег правног оквира. ЈПП су посебно важна јер омогућавају да се премости јаз између реализације јавних инвестиција и буџетских ограничења локалног нивоа власти. Срж ЈПП

³⁴ Доступно на:

https://javnidug.gov.rs/static/uploads/1520_Okvirni%20dokument%20za%20izdavanje%20zelenih%20obveznica.pdf

³⁵ Доступно на: <https://capitalmonitor.ai/sdgs/sdg-11-sustainable-cities-and-communities/sustainable-bonds-europes-municipals-green-money/>

³⁶ UN HABITAT. (2015). Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање. Доступно на <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/igutp-serbian.pdf>.

јесте расподела одговорности, подела ризика и дугорочно, стабилно и одрживо партнерство између јавних и приватних партнера за потребе финансирања јавних инвестиција.

Атрактивност ЈПП за финансирање урбаног развоја расте. Према извештају Европског експертског центра за ЈПП (ЕРЕС), укупна вредност трансакција ЈПП на европском тржишту у 2022. години износила је 9,8 милијарди евра, што је повећање од 17% у односу на 2021. (8,4 милијарде евра). Највеће учешће имају пројекти у областима транспорта (26%) и заштите животне средине (24%)³⁷.

Употреба ЈПП као извора финансирања урбаног развоја нашла је своју примену у многим градским срединама, пре свега у домену регенерације насеља и концепта живљења, активностима очувања и унапређења јавних простора, а посебно обезбеђивања и побољшања инфраструктуре. Када је у питању имплементација ЈПП, поред основних критеријума као што су заштита јавног интереса или одабир најпогоднијег типа ЈПП-а, важно је узети у обзир и друге врсте критеријума које можемо поделити на две групе, односно „јаке“ и „меке“ факторе³⁸ представљене у табели 1.

Табела 1 Меки и јаки фактори који утичу на примену ЈПП као инструмента финансирања урбаног развоја

Меки фактори	Опис
Искуство	Више искуства значи бити свестан уских грла, познавање понашања учесника на тржишту и имати више (формалних и неформалних) инструмената/метода за суочавање са изазовима.
Свесност	Ако је свест висока, шансе за успех су веће јер је локална самоуправа спремнија за решавање проблема уских грла.
Заинтересованост	Када локална самоуправа покаже интересовање за примену ЈПП, значи да су свеснији могућности и коришћења ЈПП за урбани развој.
Воља	Када је воља присутна и изражена онда су велике и шансе за успех јер је локална управа мотивисанија да користи инструменте ЈПП.
Тврди фактори	Опис
Ефикасност и ефективност администрације	Када је градска администрација ефикасна и ефективна, значи да је у стању да се носи са изазовима у пословању са странком из приватног сектора.
Институционални капацитет	Када градска администрација има висок институционални капацитет, то значи да је у стању да се носи са изазовима у пословању са приватним сектором и сложеним правним оквиром.

Ради регулисања и унапређења области ЈПП у РС у складу са међународним стандардима и праксом, 2011. године донет је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама. Сходно чл. 4. овог закона, пројекат јавно-приватног партнерства (ЈПП) јесте пројекат који се израђује, предлаже, одобрава и спроводи по неком од модела јавно-приватног партнерства и чини низ међусобно повезаних активности, које се одвијају одређеним редоследом, ради постизања дефинисаних циљева, у оквиру одређеног временског периода

³⁷ European Investment Bank. (2023). Market update: Review of the European public-private partnership market in 2022. Доступно на www.eib.org/attachments/lucalli/20230009_epec_market_update_2022_en.pdf.

³⁸ Tasan-Kok, T., Zaleczna, M. (2010). Public-Private Partnerships in urban development projects. Polish practices and EU regulations. Ernst & Young Polska.

и одређених финансијских средстава, а који је у складу са законом одобрен као пројекат јавно-приватног партнерства, са или без елемената концесије.

Облици ЈПП су:

- ЈПП без елемената концесије којег, по чл. 7 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, карактерише дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално; и
- ЈПП са елементима концесије подразумева комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије.

Институционални оквир за ЈПП у Републици Србији чине³⁹:

- *Комисија за јавно-приватно партнерство* као кровно тело у области ЈПП и концесија која пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија, као међуресорно јавно тело оперативно и независно у свом раду. Комисија за ЈПП је сачинила и Методологију за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у ЈПП концесијама као важан корак у процесу доношења одлуке да ли одређени пројекат реализовати посредством ЈПП или традиционалним финансирањем из кредита. Поред тога, Комисија за ЈПП је донела и Уредбу о надзору над реализацијом јавних уговора о ЈПП. Према члану 2. ове Уредбе, сврха надзора је благовремено уочавање неиспуњавања или непотпуног испуњавања уговорних обавеза, уочавања могућности за побољшање испуњења одређених обавеза, као и идентификацију одређених промењених околности које би за последицу евентуално могле имати редефинисање међусобних права и обавеза предвиђених јавним уговором;
- Министарство надлежно за послове финансија где, према члану 27. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, ако је РС, односно јавно тело РС предлагач пројекта јавно-приватног партнерства и ако је процењена вредност тог пројекта већа од 50 милиона евра, Комисија за ЈПП пре давања свог мишљења, обавезно претходно прибавља мишљење министарства надлежног за послове финансија. Исто тако, према члану 74. истог Закона, јавно тело дужно је да достави министарству надлежном за послове финансија, закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар јавних уговора. Министарство надлежно за послове финансија, према члану 3. горе споменуте Уредбе, врши надзор над реализацијом јавних уговора када је јавни партнер РС или друго јавно тело РС;

³⁹ Стална конференција градова и општина. (2022). Изазови у припреми и спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства у јединицама локалне самоуправе и примери добре праксе.

- Канцеларија за јавне набавке у домену имплементације ЈПП са аспекта заштите права у том процесу;
- Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки; и
- Државна ревизорска институција.

Према извештају Комисије за ЈПП, закључно са текућом 2023. годином (месец мај), одобрено је укупно 253 предлога пројеката ЈПП. У Моравичком округу који чине град Чачак и општине Горњи Милановац, Ивањица и Лучани, Комисија за ЈПП је одобрила два предлога пројекта ЈПП, један Чачку и један Горњем Милановцу. Чачак је поднео предлог пројекта јавно-приватног партнерства за реконструкцију система даљинског грејања уз уговорну испоруку топлотне енергије из дрвне биомасе на територији града Чачка, који је Комисија за ЈПП усвојила. До усвајања наведеног предлога, град Чачак није финансирао пројекте овим инструментом.

Према извештају Европског експертског центра за ЈПП (ЕРЕС)⁴⁰, вредност ЈПП пројеката у РС у периоду 2018-2022. година износила је 0,84 милијарде евра. Ако посматрамо градове по броју становника, евидентно је да је број реализације ЈПП пројеката у градовима величине Чачка знатно већи. Према подацима Комисије за ЈПП, закључно са текућом годином, град Зрењанин има 8 реализованих ЈПП пројеката док је у граду Чачку одобрен само 1 предлог. Основне предности имплементације ЈПП пројеката подразумевају:

- увођење технологије и иновација приватног сектора у пружању бољих јавних услуга кроз побољшану оперативну ефикасност;
- подстицање приватног сектора да реализује пројекте и на време; и
- остваривање буџетске сигурности одређивањем садашњих и будућих трошкова инфраструктурних пројеката током времена.

Врло позитиван став према концепту ЈПП и његовој већој имплементацији од стране ЈЛС у РС, присутан је и у оквиру Програма за реформу система локалне самоуправе у РС за период од 2021. до 2025. године. Према овом Програму, у оквиру посебног циља 4 под називом „Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа“, једна од мера која се препоручује јесте и унапређење локалних јавних услуга кроз локални економски развој и примену модела ЈПП. У наведеном Програму се наводи да услед различитог степена развоја ЈЛС у Србији, ЈПП се може посматрати као модел за обезбеђивање ефикаснијих и доступнијих јавних услуга локалне самоуправе.

ЈПП препознаје да и јавни и приватни сектор имају одређене предности у обављању специфичних задатака и даје могућност комбинације најбоље из јавног и приватног сектора како би пружио квалитетне јавне услуге на економски најефикаснији начин. Пракса некоришћења ЈПП препозната је као слабост и претња развоју Златиборског и Моравичког управног округа у оквиру Уредбе о утврђивању регионалног просторног плана Златиборског и Моравичког управног округа. С друге стране, субвенционарност и јавно-приватно партнерство, у контексту заједничких акција и пројеката, препознати су као основни принципи

⁴⁰ European Investment Bank. (2023). Market update: Review of the European public-private partnership market in 2022.

Доступно на www.eib.org/attachments/lucalli/20230009_epec_market_update_2022_en.pdf.

просторног развоја и као могућност развојног потенцијала Златиборског и Моравичког управног округа.

Према препорукама Међународног монетарног фонда⁴¹ у имплементацији ЈПП, потребно је водити рачуна о следећем:

- прилагођавање инвестиционих планова новим инфраструктурним потребама;
- поновна процена толеранције јавног партнера на ризик;
- јачање комуникације са приватним инвеститорима ради прилагођавања планова улагања и стратегија поделе ризика;
- ревизија постојећег низа процењених пројеката и утврђивању опција ЈПП; и
- разматрање нових уговорних структура ЈПП како би се прилагодили променама јавног и приватног партнера у односу према ризику.

Исто тако, важно је истаћи и чињеницу да ЈПП није лако имплементирати и захтева пажљиво планирање, управљање и евалуацију како би се осигурао успех имплементације. У том домену, приликом имплементације ЈПП треба имати у виду следеће:

- потребно је да се јасно дефинишу циљеви на основу детаљне анализе потреба, могућности и изазова ЛС. Циљеви треба да буду усклађени са визијом и циљевима локалног развоја као и са очекивањима и интересима приватног партнера и заинтересованих страна;
- успостављање јаке структуре управљања која осигурава ефикасну координацију, комуникацију и доношење одлука међу партнерима и заинтересованим странама;
- осигурати адекватна финансијска средства и ресурсе за пројекат, како у смислу капиталних тако и оперативних трошкова;
- ангажовати локалну заједницу и заинтересоване стране током целог циклуса пројекта;
- прилагодити се промењивим околностима и изазовима који се могу појавити током пројектног циклуса. Оне могу укључивати политичке, економске или друштвене промене; и
- учити из најбољих пракси и лекција научених из других сличних или релевантних пројеката, како локално тако и регионално али и глобално.

Један од веома успешних примера ЈПП у региону и ЕУ јесте Љубљана која је 2017. године покренула пројекат енергетске обнове зграда у власништву Града Љубљане на бази ЈПП са Петрол д.о.о и Ресалта а.д. Град Љубљана је у оквиру првог пројекта, чија имплементација је трајала до 2018. године, обновила 48 јавних зграда а у оквиру другог пројекта, чија имплементација је завршена 2019. године, још 11. Трећи пројекат на бази ЈПП, Град Љубљана је потписала 2020. године у оквиру којег ће бити енергетски обновљено још 27 зграда у власништву Града. Укупна вредност пројекта је 16,9 милиона евра, при чему је конзорцијум Петрол и Ресалта обезбедио 51% средстава. Након имплементације првог пројекта, остварена је уштеда енергије од 8.245 MW где је годишња емисија CO₂ смањена за 2,96 Мт годишње. Када је у питању

⁴¹ IMF, Fiscal Affairs Department. (2021). *Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*. Washington, DC.

финансијски аспект, остварена је финансијска уштеда на избегнуту потрошњу енергије од 1 милион евра годишње.

Према овом моделу, пројекат ствара финансијске уштеде за јавног партнера, у овом случају град Љубљана, који служе као основ за плаћање пројекта. На тај начин град ће искористити остварене уштеде одмах и употребити их за отплату финансијског дела према приватном партнеру у периоду од 15 година. Током реализације овог пројекта десиле су се и одређене потешкоће као што су недостатак адекватног законског оквира, мањак искуства у спровођењу ЈПП пројеката и недовољно развијено тржиште ЕСКО (ESCO⁴²) пројеката у Републици Словенији. Имплементација овог пројекта резултирала је тиме да је знатно побољшана законска регулатива из ЈПП у Републици Словенији⁴³.

Поред горе наведеног примера учешћа локалне самоуправе у ЈПП, модел јавно-приватног партнерства се може примењивати и у многим другим областима попут образовања или здравства. У том случају постоје три модалитета:

1. ЈПП за пружање услуга, према којем јавни партнер има уговоре са приватним институцијама за пружање услуга образовања, управљања јавним школама или пружање здравствених услуга. Дobar пример ЈПП у области образовања је из Републике Хрватске у граду Жупања који је ушао у ЈПП са приватном високообразовном институцијом како би се обогатила јавна услуга високог образовања локалне и шире регионалне заједнице али и спречио одлазак младих из њихове локалне средине. Овакав вид имплементације ЈПП може се уско повезан и са циљевима Одрживог развоја и то циља 4 (Квалитетно образовање) јер кроз његову имплементацију може да обезбеди образовне институције, услуге, обуку и стручно образовање за подршку концепту целокупног учења;
2. изградња новог образовног објекта и одржавање у конструкцији ЈПП, као најчешћи вид таквог односа; и
3. ваучер или програм субвенција где корисници здравствених или образовних услуга користе ваучер за плаћање дела школарине у регистрованим здравственим установама, школама, факултетима, институтима или универзитетима. У оквиру овог ЈПП, улога јавног партнера је ограничена на пружање финансијске помоћи и надзор квалитета регистрованих пружалаца образовања.

Према подацима доступним са интернет стране Комисије за ЈПП, више градова и општина у Републици Србији је препознало значај примене пројеката ЈПП. Поред Београда, као главног и највећег града, истичу се градови Зрењанин (8), Крушевац (8), Ниш (6), Панчево (6), Нови Сад (5), Сремска Митровица (5), Пирот (5), Смедерево (5), Врање (5) и Зајечар (5). Када су у

⁴² ЕСКО (ESCO) је скраћеница од *Energy Service Company* и представља компаније за енергетске услуге које се баве уговарањем енергетских перформанси. У РС, ЕСКО компаније су препознате у оквиру Првог акционог плана за енергетску ефикасност РС за период од 2010. до 2012. године, са циљем увођења услуга ЕСКО у јавни сектор РС. Према овом моделу, ЕСКО компанија улаже средства, технологију и знање у енергетску ефикасност објекта или система корисника. Тиме се смањује потрошња енергије и трошкови за корисника, а кроз остварене уштеде, ЕСКО враћа уложена средства и остварује профит. ЕСКО може бити било која компанија.

⁴³ Stančić, D. (2022). City of Ljubljana – Large scale renovation. CA EED Plenary Meeting Stockholm.

питању области које се најчешће финансирају путем ЈПП у Србији, према извештају Комисије за ЈПП, то у највећој мери укључује пројекте који подразумевају подизање енергетске ефикасности кроз пројекте јавне расвете, топлотне и електричне енергије, комуналног отпада, превоза, малих хидроелектрана и остало. У основи могло би се рећи да је у питању комунални сектор. Један од таквих успешних примера имплементације ЈПП јесте пример града Зајечара где се кроз пројекат замене, рационализације и одржавања дела система јавног осветљења, очекује уштеда најмање 82,98% електричне енергије чиме се емисија CO₂ смањује за око 9.400 Mt годишње што у финансијском аспекту значи уштеду око 1,1 милион евра, без улагања од стране града. Када је у питању подизање енергетске ефикасности, град Пирот и општине Жабалј и Топола су међу првима искористиле ову могућност.

3.2.5. Донаторски програми

Закон о донацијама и хуманитарној помоћи⁴⁴ и Закон о финансирању локалне самоуправе, су правни акти који регулишу област донација у РС на нивоу локалне власти. Генерално, донације и хуманитарна помоћ може бити у новцу, услугама као и у роби. Горе поменута законска и стратешка решења као један од прихода који припада ЈЛС помињу донације.

Инвестициони оквир за западни Балкан (*The Western Balkans Investment Framework - WBIF*) је заједничка иницијатива ЕУ, финансијских институција (*IFC, EBRD, EIB, EIF, CEP, KfW, ADF, WB*) и билатералних донатора и корисника, која има за циљ унапређење инвестиција за друштвено-економски развој региона и допринос европској перспективи Западног Балкана (ЗБ). *WBIF* обезбеђује грантове за енергетику, животну средину, друштвену, транспортну и дигиталну инфраструктуру, као и за пројекте развоја приватног сектора.

Пројектне пријаве морају испуњавати критеријуме подобности утврђене за одређени позив, као и да одговарају на захтеве из Смерница релевантним за врсту грант подршке. Такође, само пројекти које су поднели и/или одобрили национални ИПА координатори (*NIPAC*) су подобни за разматрање.

Инвестициони оквир функционише кроз четири инструмента:

- Фонд за развој предузећа и иновације Западног Балкана (*WB EDIF*) има за циљ побољшање приступа финансијама за мала и средња предузећа на Западном Балкану;
- Европски фонд за југоисточну Европу (*EFSE*) има за циљ да подстакне економски развој и просперитет у југоисточној Европи улагањем у микро, мала и средња предузећа;
- Регионални програм енергетске ефикасности (*REER, REER plus*) промовише одрживу енергију и енергетску ефикасност и помаже стварању одрживог тржишта за енергетску ефикасност у региону; и
- Зелени фонд за раст (*GGF*) је инвестициони фонд који промовише одрживи економски раст, првенствено улагањем у мере које смањују потрошњу енергије, коришћење ресурса и емисије CO₂.

⁴⁴ Закон о донацијама и хуманитарној помоћи: 53/2001-14, 61/2001-4 (исправка), 36/2002-14, РС 101/2005-28 (др. закон).

Захтеви за грантове се подnose у складу са роковима које је потврдио Оперативни одбор на објављивању позива за подношење предлога. Предлози пројеката се припремају под надзором националног ИПА координатора (*NIPAC*) и у блиској сарадњи са водећим међународним финансијским институцијама. Да би корисници могли да конкуришу за грант Инвестиционог оквира за ЗБ неопходно је да обезбеде подршку водеће финансијске институције (*EIB*, *EBRD*, *CEB*, *KfW*, *WB* или *AFD*). Консултовање са међународним финансијским институцијама мора наступити у раној фази, пружајући довољно детаља за активности гранта. Захтев за грант се подноси путем обрасца за пријаву, заједно са пропратним писмом потписаним од стране *NIPAC* којим се потврђује посвећеност корисника поднесеним пројектима, да је Водећа финансијска институција консултована и, у случају инвестиционог гранта, признаје да постоји адекватан фискални простор за његову имплементацију. Такође, неопходно је да постоји координација са Делегацијом ЕУ. Пројекти се појединачно процењују на основу степена зрелости, као и по нивоу регионалног и/или прекограничног утицаја⁴⁵.

Пример финансирања Инвестиционог оквира за ЗБ укључује грант ове институције и кредит ЕРБД (који је већ поменуто). Грант је дат граду Суботици како би решила потешкоћама са постојећим постројењем за пречишћавање отпадних вода. Пројекат помаже изградњу колектора како би се боље искористили капацитети постојећег система и пружа подршку за припрему пројекта, тендерску процедуру и надзор за њихову изградњу. Поред тога, планирана је студија изводљивости за изградњу санитарне депоније и постројења за компостирање како би се помогло у управљању све већим количинама муља из новоизграђеног постројења. Реализација пројекта допринеће да град Суботица у потпуности затвори циклус отпадних вода на својој територији. Нови систем би требало да повећа покривеност повезивањем 60% становништва, око 12.000 нових корисника. Додатна предност биће и смањење загађења Палићког језера.

Фондови ЕУ

Програми и пројекти који се финансирају из претприступних фондова Европске уније спроводе се у складу са одредбама Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи ИПА⁴⁶, као и документима чије се доношење и усвајање предвиђа наведеним споразумом. Као највећи донатор, Европска унија је од 2001. године, кроз различите инструменте и фондове, обезбедила више од три милијарде евра⁴⁷ са циљем подршке Србији на њеном путу ка чланству.

⁴⁵ Извор: Смернице *WBIF* за подносиоце пријава: Операције мешовитих финансија – јавни и приватни сектор (децембар 2022.), https://wbif.eu/storage/app/media/Library/11.Funding/WBIF%20Guidelines%20for%20Applicants_December%202022.pdf.

⁴⁶ Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19 од 29. децембра 2014.

⁴⁷ www.skgo.org/strane/59

Кохезиона политика ЕУ позната и као Регионална политика, представља главну инвестициону политику ЕУ, која доприноси стварању нових радних места, побољшању квалитета живота грађана и повећању укупног економског развоја како држава чланица, тако и ЕУ у целини⁴⁸. Кохезиона политика је исто тако и важан инструмент остваривања стратешких циљева ЕУ будући да осигурава седмогодишњи финансијски оквир за пројекте фокусиране на економске, друштвене и територијалне кохезије на подручју ЕУ. Средства кохезионе политике и фондови ЕУ биће расположиви након пријема Србије у ЕУ.

У оквиру кохезионе политике постоје фондови:

- *Европски фонд за регионални развој (ЕРДФ)* има задатак да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка превазилажењу регионалних диспаритета модернизацијом и структурним прилагођавањем регионалних економија;
- *Европској социјалној фонду (ЕСФ)* који има задатак да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка запошљавању, јачању социјалне инклузије, борбе против сиромаштва, унапређењу образовања и целоживотног учења;
- *Кохезиони фонд* који има за циљ да ублажи економске и социјалне недостатке у земљама чланицама чији је БНП по становнику мањи од 90% просека Заједнице. Овај фонд доприноси остваривању економске, социјалне и територијалне кохезије кроз финансирање активности у области транспортне и енергетске инфраструктуре и животне средине; и
- *Фонд за праведну транзицију (ЈТФ)* је нови финансијски инструмент (2021–2027) који је уведен са циљем олакшања енергетске транзиције и остварења климатске неутралности до 2050. године. Фонд је посебно усмерен на она подручја која прелазак на климатску неутралност највише погађа као и за спречавање све већих регионалних разлика. Конкретно, ЕУ је на основу анализе интензитета емисије гасова са ефектом стаклене баште креирала Прелиминарну анализу за све земље чланице ЕУ.

Да би се земља припремила за коришћење инструмената кохезионе политике на адекватан начин, будуће земље чланице ЕУ морају да започну са припремама у раној фази процеса учлањена у ЕУ. У случају РС, иако кохезиони фондови који се наслањају на Кохезионе политике ЕУ, још увек нису у потпуности доступни РС, искуство стечено кроз ИПА фондове може послужити као чврста основа за будуће надлежности у оквиру кохезионе политике. Један веома важан сегмент у том процесу јесте јачање капацитета ЈЛС. У том домену, важно је нагласити да су запослени у ЈЛС у Србији прошли кроз Општи програм обуке запослених у ЈЛС и Програм обуке руководилаца у ЈЛС у 2022. години, чиме је знатно проширен њихов капацитет. У том контексту, прилагођавања националног законодавног оквира са кохезионом политиком ЕУ као предуслов за ефикасну имплементацију европских структурних и инвестиционих фондова као и професионализација ЈЛС, су започета. Инструмент за претприступну помоћ државама које приступају ЕУ (ИПА) је успостављен и оперативан, средства фондова ЕУ су приоритетизована уз обезбеђено национално суфинансирање за програме ЕУ на нивоу пројекта.

Када је у питању коришћење фондова Кохезионе политике од стране ЈЛС, то ће у великој мери зависити од њихове капацитета да искористе ове

⁴⁸ www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/koheziona-politika/

фондове⁴⁹. Први корак у том процесу јесте сарадња између Министарства за европске интеграције и регионалних развојних агенција у РС који представљају везу између централног и локалног нивоа власти са циљем да се идентификују развојни приоритети са једне стране и припреме пројекти које треба подржати користећи средства из фондова кохезионе политике.

Један од пројеката који могу да помогну ЈЛС да унапреде своје капацитете јесте и пројекат УРБАКТ, односно партнерство градова и општина из РС и ЕУ држава чланица кроз који су у 2023. години, градови и општине у РС добиле могућност да пронађу партнерске градове и општине из ЕУ са циљем учења из њихових искустава како би унапредили квалитет живота грађана на подручју дате општине или града. Ради се о програму који ЕУ спроводи већ 20 година где кроз пројекте који се финансирају у оквиру програма УРБАКТ, ЈЛС могу да унапреде политике урбаног развоја и повећају учешће грађана у процесу планирања на нивоу ЈЛС и спровођењу тих политика.

Ипак један од инструмената који је посебно важно споменути у домену финансирања урбаног развоја јесте финансијска помоћ ЕУ у оквиру инструмената претприступне помоћи (ИПА). Ради се о финансијском инструменту ЕУ који подржава стратегију проширења ЕУ, а чија намена је да пружи помоћ земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима у процесу приступања ЕУ. РС је корисник овог инструмента од 2007. године на основу Оквирног споразума о пружању подршке. Генерално, ИПА је заснован на потребама и, уопштено, средства ИПА се могу користити:

- као техничка подршка, која најчешће укључује ангажман експерата у циљу припреме пројектне документације, развоја стратегија, обука итд.;
- за реализацију twinning пројеката, односно успостављање сарадње између локалних институција у Србији са сличним управама у државама чланицама ЕУ са циљем спровођења пројеката, размене знања и искуства и пружања помоћи у спровођењу правних тековина ЕУ;
- за спровођење инвестиционих пројеката који првенствено обухватају набавку опреме и реализацију финансијских аранжмана са другим финансијским институцијама; и
- за доделу бесповратних средстава за финансирање пројеката који се односе на цивилно друштво, локалне самоуправе, агенције итд.

Постоје три циклуса претприсутне помоћи: ИПА I (2007- 2013), ИПА II (2014-2020) и ИПА III (2021-2027). Тренутно актуелни циклус представља подршку корисницима у спровођењу политичких, институционалних, економских и социјалних реформи потребних за њихово усклађивање са вредностима и правилима ЕУ и постизање чланства у ЕУ.

ИПА се састоји од пет компоненти:

- Помоћ транзицији и изградња институција. Прва ИПА компонента је осмишљена с циљем да пружи подршку у процесу приближавања ЕУ, у испуњавању критеријума и стандарда које намеће приступање, преношењу законодавства и, посебно, јачању капацитета институција;
- Прекогранична сарадња. Циљ ове компоненте је промовисање добросуседских односа и регионалне сарадње између пограничних, традиционално привредно заостајућих региона земаља које имају

⁴⁹ www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/koheziona-politika/

заједничку границу кроз спровођење заједничких пројеката. Програми прекограничне и транснационалне сарадње (Interreg) представљају финансијску подршку ЕУ сарадњи пограничних територија суседних држава (прекогранична сарадња) или сарадњи делова или целих држава (транснационална сарадња) на решавању питања од заједничког интереса. У оквиру програма прекограничне сарадње реализују се програми: Програм Јадранско-Јонске сарадње (Interreg ADRION programme) који представља европски транснационални програм који улаже у регионалне иновативне системе, културну и природну баштину, отпорност на животну средину, одрживи транспорт и мобилност, као и изградњу капацитета и Транснационални програм Дунав (Danube Transnational Programme - DTP) као финансијски инструмент специфичног опсега који промовише економску, социјалну и територијалну повезаност у Дунавском региону;

- Регионални развој. Трећа ИПА компонента има за циљ да унапреди економску и социјалну кохезију кроз развој транспортне инфраструктуре, нарочито развој националних саобраћајних мрежа и трансевропских мрежа, заштиту животне средине, у виду управљања отпадом, водоснабдевања, отпадних вода и квалитета ваздуха, рехабилитације загађених области, енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије и развој регионалне конкурентности кроз подстицање предузетништва и запослености;
- Развој људских ресурса. Ова компонента има за циљ да допринесе економској и социјалној кохезији и остварењу приоритета Европске стратегије запошљавања у области запошљавања, образовања, обуке и социјалне инклузије; и
- Рурални развој. Ова компонента пружа подршку одрживом пољопривредном и руралном развоју кроз побољшање тржишне ефикасности и усвајање стандарда Уније, подршку успостављању група произвођача и улагања у прераду и пласман пољопривредних и рибарских производа, спровођење мера у области животне средине у пољопривреди и побољшање и развој руралне инфраструктуре. Када је у питању коришћење инструмента за претприступну помоћ руралном развоју државама које приступају ЕУ (*Instrument for Pre-Accession in Rural Development* - ИПАРД програм), у РС је у оквиру ИПА II реализован ИПАРД II док ће се ИПАРД III реализовати у оквиру ИПА III.

Када је у питању употреба ИПА фондова од стране локалне самоуправе важно је припремити пројекте који ће бити у складу са приоритетима ИПА и који ће допринети развоју локалне заједнице. У том домену, неки од начина како се ИПА фондови могу употребити од стране ЈЛС се односе на:

- **обнову јавних простора и инфраструктуре** као што су школе, пешачке стазе, аутобуске и железничке станице, јавни тргови, болнице, бициклистичке стазе и др. Један од таквих примера била је и обнова болница у Врању и Новом Пазару у вредности од укупно преко 4 милиона евра, из ИПА фондова ЕУ уз национално кофинансирање као и пројекат реконструкције и побољшање услова за безбедност дечјих игралишта у 11 градова и општина у Србији у вредности од 1,25 милиона евра;
- **развој одрживе урбане мобилности** са акцентом на финансирање пројеката за унапређење одрживог транспорта и побољшање јавне

инфраструктуре, изградње бициклических стаза итд. Један од таквих примера јесте пројекат изградње бициклическе стазе од Суботице од Бачких Винограда, реализован у оквиру пројекта Интеррег-ИПА програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија. Слични пројекти везани за изградњу бициклических стаза, и то „Унапређење повезаности Баната“ и „Унапређење међународне бициклическе руте Дунав-Cycling Danube“ имплементирани су у оквиру пројекта Интеррег-ИПА програма прекограничне сарадње Румунија-Србија односно Хрватска-Србија;

- **развој туристичке инфраструктуре или нових стамбених и пословних зграда.** Када је у питању изградња нових стамбених или пословних простора, посебну пажњу треба усмерити на коришћење енергетски ефикасних система. Посматрано са аспекта ЈС, поред финансијских средстава, ЈЛС у Србији у великој мери могу да искористе ИПА средства и за добијање техничке помоћи у реализацији таквих пројеката. Један од примера јесте случај израде техничке документације потребне за улагања у прелазак система даљинског грејања на биомасу или соларну енергију, што је већ примењено од стране неколико ЈС у РС попут градова Новог Пазара или Прибоја;
- **подстицање туризма и културног и природног наслеђа** као што је случај са националним спомеником Голубачка Тврђава и имплементацијом пројекта „Ревитализација Голубачке тврђаве“ у вредности од 6,5 милиона евра који су такође обезбеђени из средстава ИПА.

У оквиру ИПА значајан сегмент представља и вишекорисничка ИПА (*Multy Beneficiary IPA*) која има за циљ да се унапреди регионална сарадња и реше питања од општег интереса за све кориснице ИПА.

Од 2004. године, ЕУ у РС у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина - Савез градова и општина Србије (СКГО), спроводи програм Exchange са циљем јачања ЈЛС у општинском планирању, финансијама и пружању услуга. Од 2004. године реализовано је пет циклуса програма, док је *Exchange 6* (период реализације 2021. – 2024.) још увек у току и састоји се од 3 компоненте:

- Компонента I (подршка ЈЛС у припреми и реализацији Плана развоја и Средњорочних планова у складу са програмским буџетом) где је планирана директна стручна помоћ кроз пакете подршке за 20 ЈЛС изабраних путем два јавна позива;
- Компонента II (унапређење капацитета ЈЛС за капитално буџетирање и транспарентно управљање буџетом) где је планирана директна стручна помоћ кроз пакете подршке за 20 ЈЛС изабраних путем два јавна позива; и
- Компонента III (боља примена интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) у пословању ЈЛС и повезивање са локалним планским и буџетским оквирима) где је планирана директна техничка подршка за увођење/унапређење финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерне ревизије (ИР).

Поред горе набројаних, још један фонд односно програм ЕУ којем РС има приступ јесте и EaSI – Програм за запошљавање и социјалне иновације. Овај програм има за циљ подршку социјалној политици и политици запошљавања у ЕУ у домену промоције квалитетног и одрживог запошљавања, борбе против свих облика социјалне искључености, гарантовање достојанствене социјалне

заштите, побољшање услова рада и сузбијање сиромаштва. У периоду 2014-2020, пројекти из овог програма су финансирани средствима из Европског социјалног фонда (ESF) и Европског фонда за прилагођавање глобализацији (EGF). Право пријављивања на финансирање из овог програма имају и ЈЛС из РС а у периоду 2021-2027, програм се води као део Европског социјалног фонда плус (ESF+).

Програм Европске уније за локални развој - ЕУ ПРО Плус, заснован на Националним приоритетима за међународну помоћ РС до 2025. године (НАД), има је за циљ да допринесе свеукупном друштвеном и економском развоју 99 ЈЛС у регионима Шумадије и западне Србије и Јужне и источне Србије. Укупна вредност програма је 25 милиона евра. Програм је завршен у јулу 2021. године а у оквиру истог, град Чачак је учествовао у четири пројекта који су у току, са напоменом да су два у потпуности финансирана средствима ЕУ. У оквиру напора за јачање пословног окружења, ЕУ ПРО је омогућио улагање од 6,8 милиона евра за подршку ЈЛС, стварање услова за развој инфраструктуре и унапређење квалитета услуга које пружају предузећима и грађанима. Подршка је пружена кроз израду планова детаљне регулације (ДРП) и техничке документације, увођење Географског информационог система (ГИС) и реализацију пројекта економске инфраструктуре. Као један од више успешних примера, наводи се реконструкција Народног позоришта у Ужицу са износом реконструкције од 150.000 евра или реконструкција пијаце у Алексинцу.

Фондови УН

Деловање УН у РС може се посматрати кроз активности које спроводе његова тела, која тренутно укључују 20 агенција, фондова и програма како резидентних тако и нерезидентних⁵⁰. Тим УН у РС ради на основу петогодишњих стратешких оквира који се називају *UNDAF* (Оквир за развојну помоћ Уједињених нација) и потписују их са Владом РС. У наредном петогодишњем периоду допринос УН ће се нарочито огледати су следећим областима везано за ЈЛС:

- Израда и спровођење националних и локалних стратегија за смањење емисија других загађивача и унапређење квалитета ваздуха;
- Унапређење коришћења обновљиве енергије и енергетске ефикасности на локалном нивоу и брзо спровођење промена у урбаној мобилности;
- Подршка васпитно-образовним установама, укључујући и ЈЛС, да омогуће шире учешће деце у програмима предшколског васпитања и образовања;
- и
- Осмишљавање и спровођење националне и локалне јавне политике засноване на чињеницама које ће претворити брзе демографске промене у позитиван развој и обновити демографску отпорност⁵¹.

УНОПС (*United Nations Office for Project Services*) је у Србији од 2000. године имплементирао пројекте у вредности већој од 215 милиона евра. Када су у питању ЈЛС, одобрено је 1.800 грантова.

У домену урбаног развоја и утицаја на локалне самоуправе, посебну улогу има Програм Уједињених нација за људска насеља (*UN-HABITAT*).

⁵⁰ www.undp.org/sr/serbia/undp-u-srbiji-i-un

⁵¹ Влада Републике Србије и УН (2021). Оквир сарадње уједињених нација за одрживи развој са Републиком Србијом 2021–2025

Становање, транспорт, енергија, јавна расвета, здравствена заштита, телекомуникације и образовање су само неке од многих услуга које градови нуде да задовоље потребе својих становника. UN-HABITAT има задатак да помогне локалним властима да ефективно прикупе домаће приходе, побољшају фискалну децентрализацију, управљају урбаним расељавањем и користе напредне технологије. Посебну пажњу у том домену има дигитализација у контексту иницијативе о паметним градовима.

Према извештају УН за Србију за 2022. годину⁵², 28 ЈЛС су биле ангажоване у оквиру иницијативе *Making Cities Resilient 2030*⁵³. Градови Чачак, Краљево, Крушевац, Зрењанин, Ужице, Крагујевац, Пирот, Лозница и општине Уб и Врњачка Бања као и градска општина Врачар (Београд), су се прикључили овој иницијативи 2021. године. Исто тако, напори УН допринели су значајним побољшањима ефикасност и квалитету услуга у 25 ЛС, што је резултирало успостављањем 12 иновативних служби социјалне заштите које захтевају мање средстава. Поред тога, ојачани су капацитети ЛС па је уведен електронски парламент (е-Парламент) у два града (Чачак и Краљево) и у три општине (Мионица, Сјеница и Трстеник).

УНДП (*United Nations Development Programme*) је помагао ЈЛС да имплементирају захтеве система управљања енергијом у складу са Законом о ефикасном коришћењу енергије. Ово је укључивало увођење софтверског алата за информациони систем управљања енергијом, за детаљно праћење потрошње енергије и воде и трошкова у јавним зградама и објектима. Поред тога, још један пројекат уско повезан за питањима животне средине јесте и пројекат „Локални развој отпоран на климатске промене“ са циљем да се смање емисије гасова са ефектом стаклене баште и локалне заједнице у РС учине отпорнијима на промене климе. Једна од ЛС која је учествовала у програму јесте и град Чачак.

Фондови иностраних држава

У Србији постоје бројни фондови иностраних држава који су усмерени на различите области, као што су развој демократије, јачање цивилног друштва, економска и социјална помоћ, култура, наука и технологија, одрживи развој и слично. Такви пројекти финансирају се од стране институција иностраних држава у РС. Када су у питању ЈЛС, у претходном периоду било је неколико пројеката који су финансирани управо од стране организација иностраних држава или посебно креираних фондова а неки од тих пројеката су:

- *Swiss PRO* – развој општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености, фокусирајући се на добро управљање, социјалну укљученост и родну равноправност и на стварање могућности за запошљавање, посебно за угрожене и маргинализоване групе, подржавање друштвене кохезије и унапређење локалне инфраструктуре. Финансиран од стране Владе Швајцарске кроз *Швајцарску агенцију за*

⁵² UN. (2022). Results Report. Serbia

⁵³ Иницијатива повезује различите стејхолдере у циљу побољшања локалне отпорности разменом знања и искуства, успостављањем мрежа за размену добрих пракси у којима градови јачају једни друге, уз укључивање техничке експертизе, укључивање различитих нивоа власти и изградњу партнерстава. Крајњи циљ MCR2030 је осигурати да градови постану инклузивни, сигурни, отпорни и одрживи до 2030. године, директно доприносећи постизању циља 11 Одрживог развоја (Одрживи градови и заједнице). Иницијатива је лансирана 2020. године док је, у оперативном смислу, почела да се примењује од јануара 2021. године.

развој и сарадњу (СДЦ), са 5,8 милиона евра, овај пројекат имао је за циљ пружање подршке за 99 градова и општина у регионима Шумадије, Западне, јужне и источне Србије. Исто тако, још један пројекат интересантан пројекат је „Локална самоуправа за 21. век“ који има за циљ системске реформе ради јачања ЛС у складу са Стратегијом реформе јавне управе. Период реализације пројекта је 2020-2024. година, а финансирање пројектних идеја ће бити на територији града Новог Пазара и општина Голубац, Књажевац и Бела Паланка. Град Чачак није могао да конкурише на овај пројекат;

- „*Норвешка за вас – Србија*“ који је имао за циљ да допринесе равномерном друштвено-економском развоју у РС кроз повећање могућности запошљавања, посебно рањивих и маргинализованих група, подршку социјалној кохезији, као и унапређењу локалне инфраструктуре. У оквиру овог пројекта имплементирано је неколико активности попут унапређење услова и квалитета живота и јавне инфраструктуре у општинама, као и подршка институцијама ЛС, организацијама цивилног друштва и организацијама за подршку пословању са циљем доделе бесповратних средстава за подршку пословању за спровођење пројеката у циљу доприноса побољшању пословног окружења кроз јачање одрживости и компетитивности локалног пословања и запошљавање младих. Зависно од пројекта који се финансирају, немају све ЛС право на пријаву за бесповратна средства;
- *”Подршка локалним самоуправама у Србији на путу придруживања ЕУ: унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације”* финансиран од стране *Шведске агенција за међународну развојну сарадњу (СИДА)* са циљем развоја локалне администрације. Циљ Програма, вредности око 1,2 милиона евра била је подршка и даља припрема градова и општина у РС за придруживање ЕУ кроз унапређење квалитета услуга, јачање дијалога између кључних актера и омогућавање ефикасније локалне администрације, у складу са принципима добре управе и родном равноправношћу. Уопштено посматрајући, Шведска је трећи највећи донатор у РС и водећи донатор у области животне средине и борбе против климатским промена;
- *„The Local Economic Development in the Balkans (LEDIB)“* програм у оквиру *Данског суседског програма* покренут да подржи промоцију раста малих и средњих предузећа у јужној Србији. Пројекат се састојао од 2 компоненте од чега се прва односила на повољно пословно окружења која је помогла локалним властима да успоставе добре основне услове за развој малих и средњих предузећа. Град Чачак није могао да учествује у овом програму;
- *„Пројекат за одговорну власт“* финансиран од стране *америчке агенција за међународни развој (USAID)* са циљем пружања подршке у јачању одговорности и борби против корупције на националном и локалном нивоу где је 25 ЛС у РС узело учешће пре свега у домену јачања транспарентности, одговорности и већег укључивања грађана у процесе одлучивања. Вредност пројекта износила је 8,5 милиона долара;
- *„Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа урбани модул“* *Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ)*;
- *Фонд за добру управу (Good Governance Fund – GGF)* као део помоћи од стране *Велике Британије* који функционише кроз три канала: фонд за

стратешку подршку, канал међународних финансијских институција и управљачки фонд;

- *Међународни Вишеград фонд* за пројекте подршке Вишеград+ грантовима који доприносе процесима демократизације и трансформације у одабраним земљама Западног Балкана и региона Источног партнерства. Као и остали апликанти и ЛС се могу пријавити за финансирање пројеката у областима животне средине и климатских промена, људских ресурса и социјалног развоја, култура, медији итд.;
- *Турска агенција за сарадњу и координацију, ТИКА* која је на територији Србије од 2009. године спровела више од 300 пројеката. Специфичност ТИКА јесте што је позив за достављање пројектних пријава стално отворен. Исто тако, ТИКА финансира различит сегмент активности, а пре свега пројекте из области здравства, културе, пољопривреде, сточарства и инфраструктуре; И
- „*ПОПОС*“ пројекти који су предвиђени као једнократна, неповратна помоћ а коју финансира *амбасада Јапана* која од 1999. године у РС подржава пројекте које спроводе ЛС, школе, здравствене установе и невладине организације. До сада је реализовано 250 пројеката углавном у областима образовања, здравствене заштите, заштите животне средине и социјалне заштите.

Поред појединачног финансирања пројеката, наведене иностране институције врло често и заједнички имплементирају пројекте које су од великог значаја посебно за локалну администрацију. Сличан пројекат под називом „Нордијски зелени пројекат - Одржива решења за Србију“ финансиран је од стране четири нордијске земље преко амбасада у Србији и то Данске, Финске, Норвешке и Шведске. Акцент је стављен управо на локалном нивоу и учешћу ЛС у овом процесу. Слично искуство имплементирано је и у оквиру пројекта „Одвајамо“ којег је подржала ЕУ и Краљевина Шведска. Кроз пројекат „Одвајамо“ успоставља се систем одвајања отпада на месту настанка који се спроводи у 17 ЈЛС у РС, међу којима је град Чачак, како би се подстакла рециклажа папира, пластике, метала и стакла.

3.2.6. Остали извори финансирања

Осим наведених извора финансирања препознатих у регулаторном оквиру, постоји више различитих извора који могу да имају значајан потенцијал за урбани развој.

Национални фонд за урбани развој

Фонд за урбани развој није нов инструмент финансирања урбаног развоја. На њега се пре може гледати као на интегрално решење које може да привуче различите изворе финансирања. Иако организација и операционализација овог фонда може варирати, у суштини он преставља организацију, иницијативу или програм који прикупља новац за одређену намену, а у овом контексту средства се улажу у пројекте урбаног, економског, социјалног, културног и еколошког значаја за подршку развоју градова и урбаних подручја. Фонд за урбани развој је организација која подржава урбане пројекте и иницијативе које имају за циљ да унапреде живот у градовима односно постизање позитивног и уравнотеженог развоја урбане структуре у сваком погледу.

По својој обухватности, Фонд за урбани развој може имати наднационални, национални или локални карактер. Средства могу бити буџетска (национални и локални буџети), али и од приватних инвеститора, кредита пословних и развојних банака и других финансијских институција, донација добротворних организација, влада и физичких лица. Средствима која се прикупљају кроз Фонд за урбани развој финансирају се различити пројекти, као што су изградња и реновирање зграда, изградња нових инфраструктурних објеката, мостова, путева, унапређује се јавни превоз, граде и реконструишу установе здравствене заштите, социјалне, културне и спортске установе и слично.

Пример Фонда за урбани развој је програм Европске уније за урбане иновативне акције (*European Union's Urban Innovative Actions (UIA)*), који је део Европског фонда за регионални развој (ERDF). Програм УИА обезбеђује финансирање иновативних пројеката урбаног развоја који се баве урбаним изазовима као што су климатске промене, социјална укљученост и економски развој. Фонд је наднационални, финансирање је доступно свим земљама чланицама ЕУ. Кроз програм УИА, градови широм Европске уније могу аплицирати за финансирање подршке иновативним пројектима урбаног развоја. Један од финансираних и реализованих пројеката у Генту (Белгија) је ТМаас – Управљање саобраћајем као услуга, који је имао за циљ развој иновативног саобраћајног центра који ће побољшати живот свих становника града.

Фондови за урбани развој Бугарске (*Urban Development Funds - UDF*) су финансијски инструменти у оквиру Оперативног програма Региони раста (ОПРГ) 2014-2020 који се наставља на Фондове за урбани развој креиране у оквиру ЈЕССИЦА иницијативе у програмском периоду 2007-2013. Главни циљ Фондова за урбани развој је привлачење приватних извора финансирања на основу постојећих јавних извора. Ови Фондови комбинују средства из Европских структурних и инвестиционих фондова са јавним и приватним изворима финансирања. Јавна средства су прикупљена кроз Оперативни програм „Региони у расту 2014-2020“, који је суфинансиран из Европског фонда за регионални развој. У фонду постоје и стимулативне мере за укључивање кредитних и финансијских институција у инвестиције у вези са урбаним развојем. Имплементацију националног програма раде две организације *Fund for Sustainable Cities Consortium (FSC)* за регион јужне Бугарске и Софије и *Regional Urban Development Fund (RUDF)* за регион северне Бугарске.

Циљеви Фонда одрживих градова у Бугарској су да се кроз инвестиције побољша урбана средина (укључујући јавни превоз, културу и спортску инфраструктуру); подстиче привредни раст у регионима кроз развој зона економског развоја у градовима; побољша енергетска ефикасност; промовише развој туризма везаног за непокретну културну баштину националног или светског значаја. Средства могу да користе општине и општинска предузећа, приватне компаније, јавно/приватна партнерства, грађани. Финансијски услови укључују:

- инвестиционе кредите са ниским каматама и кредите за обртна средства до 20 милиона евра за урбани развој и до 10 милиона евра за регионални туризам;
- рок отплате до 20 година и грејс период до 3 године;
- гаранције за финансијске посреднике до 80% по појединачном кредиту и до 25% целокупног портфеља;
- ниске каматне стопе;
- ниски захтеви за колатералом;

- низак ниво самофинансирања од стране крајњег примаоца (0-15%); и
- за одређене секторе, могућност комбиновања финансијског инструмента са грант подршком⁵⁴.

Мешовите финансије

Концепт мешовитих финансија (енгл. *Blended finance*) је креиран кроз међународну развојну помоћ пре више од десет година. Фокус се ставља на употребу јавних извора финансирања, како би се, на основу првобитно уложених, прикупила додатна средства из развојних, приватних или осталих јавних извора. Тренутна актуелност се огледа у чињеници да се у великој мери релативно ефикасно може користити за финансирање урбаног развоја. Мешовите финансије се дефинишу као пакет који се састоји од финансијских инструмената који комбинују развојне, јавне и приватне изворе (*Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2017*). Према ОЕЦД мешовите финансије су стратешка употреба званичне развојне помоћи за мобилизацију додатних средстава из приватног сектора, чиме би се финансирао одрживи развој у земљама у развоју (ОЕЦД, 2018). Једна од најбољих дефиниција може се наћи код Међународне финансијске корпорације: мешовите финансије су приступ који поспешује улагања приватног сектора у оне пројекте, у које је практично немогуће инвестирати. Према овој институцији, идеја је да се, ради поделе ризика, помешају концесиона средства најчешће донаторских партнера са средствима институција које се баве комерцијалним развојем и приватним институцијама. Европска комисија дефинише мешовите финансије на нешто другачији начин. „Мешање“ (енгл. *blending*) виде као инструмент за постизање циљева јавних политика, односно регионалних и националних циљева који су комплементарни са осталим модалитетима развојне помоћи. Суштину механизма мешања виде кроз комбинацију ЕУ грантова са кредитима или јавним и приватним капиталом.

Без обзира на дефиницију, суштина овог вида финансирања је да се, на бази постојећих средстава, прибаве додатна средства из различитих извора финансирања. Ти извори могу бити од развојних институција (као што су институције из групације Светске банке и остале развојне банке) до приватних инвеститора који су заинтересовани да улажу у овакве пројекте или из јавних извора (донаторских програма) других држава. Мешовите финансије не треба посматрати као изолован инструмент финансирања, већ радије као успешно комбиновање различитих инструмената са циљем реализације пројеката урбаног развоја. Између осталог Инвестициони оквир за ЗБ (поменут у делу Кредити међународних финансијских институција) функционише управо по овом принципу. Грантови које они дају морају бити подржани другим средствима, најчешће кредитима партнерских институција.

Одличан пример употребе мешовитих финансија укључује пројекат Регионалног управљања комуналним отпадом Дубоко из 2009. године. Немогућност финансирања новог система за управљање комуналним отпадом, општине су решиле удруживањем и затражиле помоћ од ЕБРД, ЕУ и Републичког фонда за заштиту животне средине, у припреми и финансирању регионалног пројекта управљања чврстим отпадом. Пројекат је имао четири компоненте:

⁵⁴ Извор: Званична интернет страна фонда – www.fmfib.bg/en/fi/20-financing-with-risksharing/12-urban-development-fund

1. Изградња нове регионалне депоније за чврсти отпад у Дубоком (општина Ужице) са приступним путем и припадајућим зградама и објектима (депонија покрива општине Ужице, Чачак, Пожега, Лучани, Чајетина, Ивањица, Ариље, Бајина Башта, Косјерић);
2. Постављање линије за одвајање отпада у Ужицу (Дубоко);
3. Затварање и рекултивација девет постојећих депонија у општинама Ивањица, Лучани, Пожега, Ариље, Косјерић, Чајетина, Бајина Башта, Ужице и Чачак;
4. Изградња осам трансфер станица у општинама Ивањица, Лучани, Пожега, Ариље, Косјерић, Чајетина, Бајина Башта, Ужице и Чачак; и
5. Набавка возила за транспорт отпада.

Укупан буџет пројекта је био 13,5 милиона евра, а сам финансијски аранжман је укључивао више инвеститора. Донација ЕУ (кроз пројекат CARDS 2006) у износу од 3,8 милиона евра, кредит ЕБРД у износу од 5 милиона евра, инвестиција владе РС (кроз Фонд за заштиту животне средине): 600.000 евра, инвестиција СИДА: 900.000 евра и општински допринос 3,2 милиона евра⁵⁵.

Сопствена средства компанија носилаца урбаног развоја

Компаније које имају проактиван став према локалној заједници могу бити једни од носилаца урбаног развоја улажући вишкове средстава у пројекте који решавају одређене локалне потребе. Компаније могу новчана средства да донирају, али Закон о порезу на добит правних лица (члан 15)⁵⁶ није стимулативан за њих, те се као расход у пореском билансу обвезника признају издаци у збирном износу највише до 5% од укупног прихода за хуманитарну помоћ, односно отклањање последица насталих у случају ванредне ситуације, који су учињени Републици, аутономној покрајини, односно ЈЛС. У том домену, пракса је показала да приликом реализације одређених пројеката, ЈЛС и привредна друштва радије закључују Уговор о партнерству који у правној природи представља класичан облигационо правни однос у којем се ЈЛС обавезује на одређено чињење приликом реализације пројекта, а привредно друштво на одређено давање⁵⁷.

Дијаспора

Дијаспора има значајан потенцијал да подстакне економски развој, иновације и предузетништво у матичним земљама њиховог порекла а посебно у земљама са економијама у транзицији. Овај потенцијал далеко превазилази дознаке, које имају важну улогу у економском развоју земље. РС има веома јаку дијаспору будући да највећи проценат људи спрског порекла живи у најразвијенијим земљама ЕУ. Правни статус дијаспоре регулисан је Уставом, Декларацијом о проглашењу односа између отаџбине и расејања односом од

⁵⁵ Извор: Портал ЕУ, <http://europa.rs/mapa/files/duboko-sr.pdf>

⁵⁶ Закон о порезу на добит правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020 и 118/2021).

⁵⁷ НАЛЕД. (2021). Анализа стања и препоруке за унапређење: Алтернативно финансирање локалних иницијатива у Србији. Доступно на: <https://naled.rs/htdocs/Files/07317/Alternativno-finansiranje-lokalnih-inicijativa-u-Srbiji.pdf>.

највећег државног и националног интереса и Законом о дијаспори и Србима у региону. Према наведеном закону, дијаспора обухвата држављане РС који живе у иностранству и припаднике српског народа исељенике са територије РС и из региона и њихове потомке. Када је у питању економски аспект дијаспоре, чл. 4 наведеног Закона наводи да се очување, јачање и остваривање веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону остварује унапређивањем економске сарадње матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

У том домену, важно је нагласити да је дијаспора извор многих ресурса:

- људских (степен образовања, компетенције, искуство рада у иностранству и радна етика, познавање тржишних услова ван матичне земље);
- финансијских и предузетничких (дознаке дијаспоре представљају један од најстабилнијих новчаних прилива из иностранства где је према извештају Народне банке Србије, у 2022. години, тај прилив био око 4,2 милијарде евра. Самим тим потенцијали за директне стране инвестиције у матичну земљу су велики, а посебно са социолошког аспекта који подразумева улагање и јачање места порекла);
- социјалних (мреже унутар дијаспоре и јачање веза са местом порекла) и
- културних (културне норме, идеје, вредности и животни стил које представници дијаспоре поседују).

Ипак, досадашња пракса у случају дијаспоре и њене улоге на локалном нивоу у Србији може се окарактерисати као спорадичан, углавном социјалне, хуманитарне и добротворне природе без системског приступа иако је интерес дијаспоре управо више усмерен на локално подручје порекла, него на матичну државу⁵⁸.

Самим тим ЛС би требало да препознају и искористе потенцијал дијаспоре као значајног партнера у сваком сегменту, како финансијском тако и нефинансијском. Тај аспект препознат је и од стране агенције ГИЗ која је подржала одржавање школе под називом „Дијаспора као потенцијал локалног развоја: од националних политика до локалних акција“.

Важност дијаспоре за ЛС препозната је и од стране Регионалне агенције за развој источне Србије која је издала Приручник за успостављање институционалних механизма за сарадњу ЈЛС са дијаспором. С тим у вези дати су предлози и савети на који начин ЛС може успоставити и развити сарадњу са дијаспором:

- Идентификација кључних развојних приоритета и конкретних пројеката како би се направио заједнички програм са дијаспором (заједнички фондови) и иновативне развојне праксе;
- Мапирање дијаспоре у смислу прикупљања података о дијаспори односно креирање базе података;
- Идентификација партнера у дијаспори и њихових интереса како би се препознале иницијативе у домену програма у заједници;

⁵⁸ Међународни центар за развој миграционих политика (2017). Студија изводљивости о подстицању инвестиција дијаспоре. Доступно на www.icmpd.org/file/download/48396/file/LINK%2520UP%2521%2520Serbia%2520-%2520Feasibility%2520study_%2520Facilitating%2520Diaspora%2520Investments%2520SRB.pdf.

- Идентификација како и где дијаспора може да допринесе развоју ЛС што се посебно односи на њихов степен квалификација;
- Развијање подстицаја који ће привући дијаспору да учествује у развојним програмима локалне заједнице;
- Идентификовати главне препреке сарадњи са дијаспором као што су бирократија, недовољан слух од стране ЛС за коришћење потенцијала дијаспоре, неприступачност банкарским услугама итд.;
- Изабрати адекватне друштвене мере и политике са циљем привлачења дијаспоре попут кампања, окупљања дијаспоре у домовини, смањење бирократије, развијање стимулативног окружења за улагање и партнерства;
- Изградити капацитете ЛС за рад са дијаспором креирањем посебног одељење или другог организационог облика при ЛС који би се бавио искључиво сарадњом са дијаспором;
- Осигурати кохерентност политика; и
- Укључити представнике дијаспоре у процес консултација приликом креирања планских докумената и докумената јавних политика.

Када је у питању дијаспора као извор финансирања урбаног развоја у основи те активности могу да подразумевају:

- Инвестиције у некретнине на начин да дијаспора инвестира у локалним местима свог порекла. Сегмент улагања у некретнине подразумевао би пројекте изградње тржних центара, хотела, зграда те других урбаних инфраструктура;
- Инвестиције у стартапове (*start-up*) пре свега оних који се баве развојем иновативних решења у домену урбаног развоја. Овакав приступ може помоћи развоју технолошког сектора у градовима и дати квалитетна решења проблема са којима се градови суочавају попут саобраћајних гужви, загађења, недостатак зелених површина у урбаним подручјима итд.; и
- Инвестиције у туристичку инфраструктуру што такође утиче на промену урбане слике града на начин да дијаспора финансира пројекте попут изградње музеја, ресторана, хотела итд.

Један од начина на који се ове активности могу спровести јесте ЈПП. У случају имплементације таквих ЈПП партнерства са ЛС у домену финансирања урбаног развоја, дијаспора може да понуди:

- финансијску подршку што укључује партнерства у области инфраструктуре, образовања, здравства и туризма. У случају града Чачка, један од сегмената би био и здравствени туризам с обзиром да се на подручју града налазе три бање које су изузетно посећене управо од стране српске дијаспоре;
- стручну подршку за различите фазе ЈПП пројеката пре свега професионалне компетенције из различитих области, али у контексту урбаног развоја, то су архитектура, грађевинарство, ИТ сектор, финансије итд.; и
- промоција ЈПП на начин да дијаспора може да промовише овакву врсту пројеката у својим тренутним заједницама боравка што може да привуче нове инвеститоре, донаторе или партнере. Конкретно искуства Републике Ирске показују да ће ЈПП за промоцију инвестиција дијаспоре резултирати иновативнијим приступима промоцији инвестиција него што ће то бити

напори за промоцију инвестиција које воде искључиво домаће институције за привлачење јавних инвестиција. Исто тако, степен усклађености подстицаја између две стране у ЈПП у дијаспори је позитивно повезан са квалитетом њиховог односа и дугорочном одрживошћу ЈПП.

Групно финансирање (*crowdfunding*)

Посебно популаран тренд у државама ЕУ јесте коришћење *crowdfunding* као концепта групног финансирања. Наиме, *crowdfunding* (у терминологији српског језика се усталио термин групно финансирање) представља иновативни модел финансирања пројеката прикупљањем финансијских средстава од великог броја донатора, обично путем интернет платформи.

Стратешко опредељење Владе РС ка иновативним облицима финансирања као што је *crowdfunding* (групно финансирање) види се и у Стратегији о развоју тржишта капитала у оквиру које је једна од активности припрема Нацрта Закона о групном финансирању, који би ову област детаљније регулисао и омогућио оснивање оваквих платформи у РС. Иако од 2019. године грађани РС немају више приступ највећим светским платформама за *crowdfunding* као што су *Kickstarter* и *Indiegogo*, те ово тренутно онемогућава употребу групног финансирања у РС, доношење новог закона о групном финансирању ће отклонити ове препреке.

Постоје четири модела *crowdfunding*-а и то⁵⁹:

- модел заснован на донацијама (енгл. *donation-based*) који се односи на добротворна давања без поврата;
- модел заснован на позајмљивању (енгл. *lending-based*) у којем постоје фиксне каматне стопе за зајмодавце;
- моделу заснован на наградама (енгл. *reward-based model*) у којем предлагачи траже финансијске доприносе од оних које подржавају у замену за награде или производе; и
- модел заснован на капиталу (енгл. *equity-based*) где предузетници упућују отворени позив за продају капитала у својој компанији.

Без обзира на врсту, сваки процес *crowdfunding*-а укључује четири основна елемента: креатора пројекта, односно појединца (организација) који покреће *crowdfunding* кампању; кампања као предмет који се финансира; инвеститори који финансирају пројекат са малим износом средстава и платформа за *crowdfunding* као посредник између креатора пројекта и инвеститора.

У циљу промоције одрживог и урбаног развоја, *crowdfunding* представља значајну прилику за стварање нове сарадње између грађана и ЈЛС. Када је у питању употреба *crowdfunding*-а од стране ЈЛС, овај концепт се може посматрати кроз следеће активности⁶⁰:

- ЈЛС има улогу спонзора и делује као носилац пројекта *crowdfunding* кампање, тражећи финансијски допринос од грађана. У вођењу своје

⁵⁹ Ljumović, I., Hanić, A., Stevanović, S. (2022) Crowdfunding Response to the COVID-19 Pandemic: Evidence from Kickstarter. *Economic Analysis*, 55(1), стр.1-11.

⁶⁰ European Investment Bank. (2020). Crowdfunding and ESF opportunities: future perspectives for managing authorities. Доступно на www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Crowdfunding%20and%20ESF%20opportunities%20future%20perspectives%20for%20managing%20authorities_0.pdf.

crowdfunding кампање, ЈЛС користи постојећу платформу за *crowdfunding* и постаје промотер (спонзор) властите кампање;

- ЈЛС има улогу менаџера и креира сопствену платформу за *crowdfunding* како би подстакнула развој своје ЛС. На овој платформи могу бити и кампање које су оријентисане ка предузетницима као и према грађанима;
- ЈЛС као „кустос“ тако што бира листу пројеката који одражавају њен план и програм развоја ЛС користећи постојеће платформе за *crowdfunding*. У овом случају ЈЛС додељује средства као награду оним пројектима који су имали широку подршку локалне заједнице и након успешно завршене кампање; и
- ЈЛС као фацилитатор који кофинансира пројекат и/или пружа техничку помоћ пре покретања фазе *crowdfunding*-а.

У том домену, примена *crowdfunding*-а од стране ЈЛС у пракси може резултирати:

- Да јавност преузме одговорност у реализацији пројеката смањујући оптерећење за локалну власт;
- удруживање са покренутим кампањама како би се привукао већи број подржаваоца;
- извор идеја у смислу да локална власт, анализирајући покренуте и успешно финансиране кампање на нивоу ЛС, добије информацију о томе шта је локалном становништву битно у домену унапређења квалитета живота на подручју дате ЛС; и
- остваривање синергетских ефеката јер свака страна која учествује уноси своје компаративне предности што може повећати степен успешности кампање и на крају довести до њене ефикасне реализације.

Као резултат све веће употребе *crowdfunding*-а, дошло је и до развоја подврста оваквог начина прикупљања средстава односно:

- *civic crowdfunding* који укључује грађане, груписане у локалне заједнице, које својим ангажманом и финансијским средствима доприносе развоју одређеног географског подручја, што би у овом случају представљало подручје ЛС. *Civic crowdfunding* се може представити као начин „проширења тока“ финансирања малих пројеката значајних за локалну заједницу који су иницирали и воде грађани те локалне заједнице. Релације које настају између јавног сектора, локалних заједница, друштвених инвеститора и *crowdfunding* интернет платформи могу се сматрати заједничким циљем за имплементацију пројеката од јавног интереса и промоције локалног урбаног развоја уз одржив и инклузиван приступ; и
- *match-funding* представља шему финансирања у којој се средства прикупљена путем *crowdfunding* кампања у одређеним подручјима допуњују додатним уделом средстава из јавног сектора или од стране приватних субјеката⁶¹.

⁶¹ European Investment Bank. (2020). Crowdfunding and ESF opportunities: future perspectives for managing authorities.

Доступно на www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Crowdfunding%20and%20ESF%20opportunities%20future%20perspectives%20for%20managing%20authorities_0.pdf

Највећи ризик при покретању *crowdfunding* кампање је реакција јавности на чињеницу да ЛС покреће *crowdfunding* кампању. Овде посебно долази до изражаја став да се очекује од ЈЛС да порез који грађани плаћају на њеном подручју, буде искоришћен за решавање комуналних проблема и унапређење живота грађана. Ипак, битно је нагласити да уколико ЈЛС одређени пројекат који је од суштинског значаја за развој ЛС и унапређење квалитета живота њених грађана ради заједно, предано и транспарентно са локалном заједницом, негативна реакција јавности се може минимизирати и успешно реализовати и успешно прикупити новац.

У окружењу у Републици Хрватској је креирана национална платформа *CroInvest.eu* као „прва хрватска *crowdfunding* платформа за финансирање подузетничких, инфраструктурних и друштвено корисних пројеката с посебним нагласком на пројекте који конкуришу за ЕУ фондове“. Управо на овој платформи, Општина Градац у Републици Хрватској је покренула *crowdfunding* кампању за обнову националног споменика „Слободи“ Антуна Аугустинчића што укључује и ревитализацију видиковца са циљем јачања туристичке понуде општине. На овај начин, *crowdfunding* постаје и механизам за подршку јавним (локалним) финансијама, али и алат који омогућава локалном становништву да учествује у активностима локалне самоуправе.

Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2023. године као механизме високог потенцијала за финансирање урбаног развоја препознаје и:

1. *Процену вредности непокретности* - реч је о средству за финансирање великих развојних пројеката које захвата додатну вредност непокретности. Прецизније, овај механизам подразумева да ЈЛС директно или индиректно преузимају део повећања тржишне вредности непокретности у приватном власништву, настао услед „јавног активизма“ (ЈЛС/државе доношењем аката који регулишу намене земљишта, густину изграђености, подржавају инвестиције у инфраструктуру и саобраћај, и сл. неретко увећавају вредност земљишта и припадајућих објеката у појединим деловима општине/града). Директно преузимање дела повећања тржишне вредности непокретности укључује унапређења на самој локацији која имају за циљ већу добробит за заједницу, док индиректно преузимање дела повећања тржишне вредности непокретности подразумева конверзију разлике у цени непокретности у јавне приходе (путем пореза, такси и сличних фискалних мера).⁶² На овај начин власници непокретности „одужују се“ заједници за пораст вредности њихове својине, а ЈЛС прикупљена средства троше на финансирање пројеката од јавног интереса. Детаљније погледати у Жерјав, Б. (2013). Студија о могућностима финансирања урбане инфраструктуре кроз захватање додатне вредности некретнина (*value capture*) у Србији: Преглед и поуке интернационалних искустава. Београд: Стална конференција градова и општина.

⁶² Жерјав, Б. (2013). Студија о могућностима финансирања урбане инфраструктуре кроз захватање додатне вредности некретнина (*value capture*) у Србији: Преглед и поуке интернационалних искустава. Београд: Стална конференција градова и општина. Доступно на: www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/857/1520958577_Studija_finansiranje_urbane_infrastrukture_value_capture.pdf

2. *Цене, регулација и стандарди* - овај механизам финансирања је од посебног значаја за секторе које карактеришу мање величине потребних инвестиционих средстава и где су избори потрошача кључни инвестициони покретачи (као што су дистрибуирана производња из обновљивих извора енергије, електро мобилност и зелена градња).
3. *Национално инвестиционо возило* - национални ниво управе може да детерминише средства за урбани развој у оквиру постојећих националних развојних банака и/или самосталних инвестиционих банака које инвестирају у „зелене технологије“ и које ће уклопити међународне и националне изворе финансирања са приватним инвестицијама у оквиру локалних тржишта. Да би овај механизам заживео неопходан је развој институција као што су развојне банке и зелене инвестиционе банке на националном нивоу, које би имале специфичне мандате за финансирање одрживе урбане инфраструктуре. Национална инвестициона возила могу смањити ризик улагања у ЈЛС, искористити приватно финансирање и обезбедити дугорочне хоризонте улагања. Национална инвестициона возила утичу на продубљивање националних тржишта капитала и дуга, и представљају добре, дугорочне тржишне сигнале за привлачење и алокацију капитала за одрживу инфраструктуру. Овај инструмент, такође, може поспешити финансирање одрживе урбане инфраструктуре, пружајући тржишну подршку технологијама у раним фазама или потврдити перформансе, односно квалитет имовине ЈЛС.
4. *Међународно инвестиционо возило* - реч је о међународном финансијском инструменту који такође има значајан потенцијал у области одрживог урбаног развоја (повећање расположивих финансија), те потенцијал за комбиновање различитих извора у случају да домаћа национална инвестициона возила не постоје или имају ограничен капацитет. Иако нису чести ови инструменти већ постоје и играју кључну улогу у земљама са ниским и средњим дохотком. Азијска инфраструктурна инвестициона банка (АИИБ), Нова развојна банка БРИКС-а и мултилатерални климатски фондови све све чешће представљају извор финансирања инфраструктуре у економијама у којима функционишу. Најчешћа оријентација им је на одрживост, те такве пројекте и финансирају.

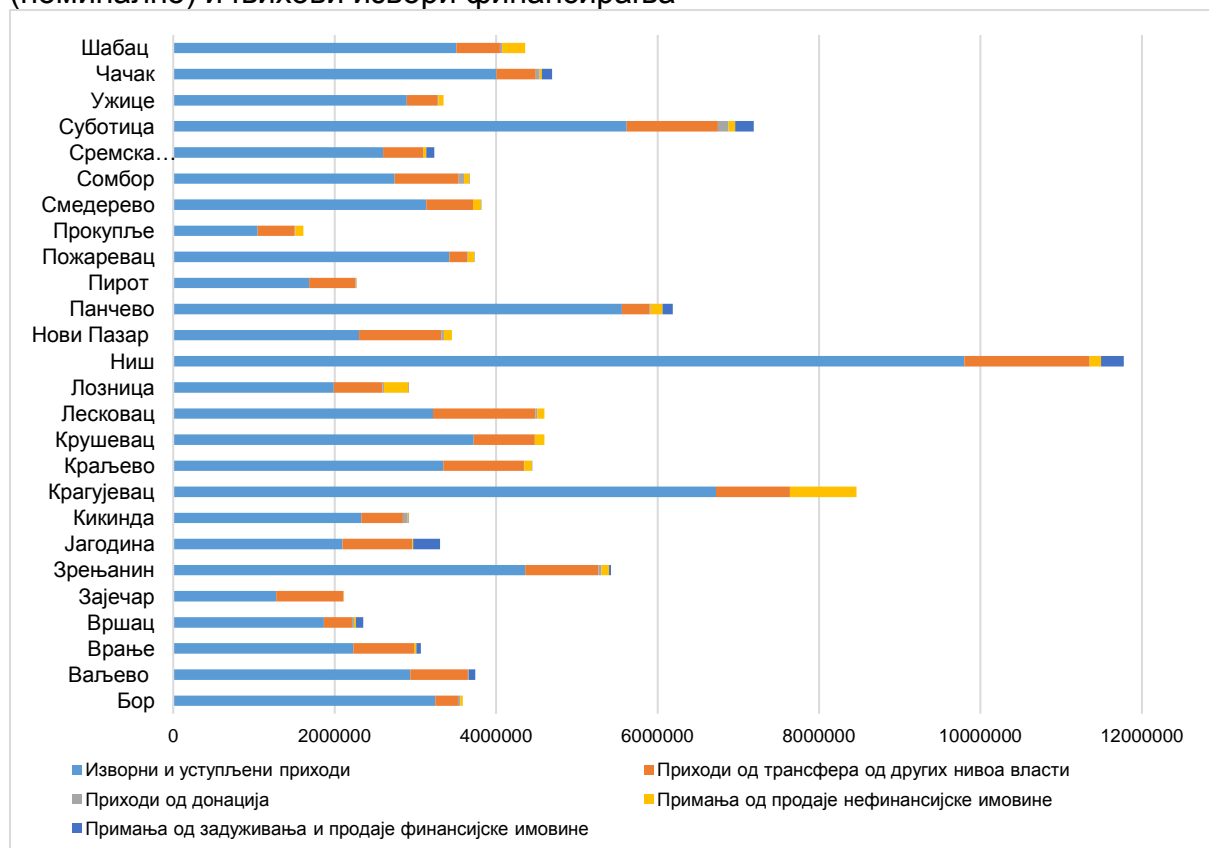
Важно је напоменути да *сви наведени механизми високог потенцијала* подржавају повећање расположивих финансијских средстава ЈЛС, тзв. *raising* за потребе улагања у урбани развој (и то, примера ради кроз: обезбеђивање фискалних трансфера ЈЛС, подршку ЈЛС да успоставе пословну сарадњу са мултилатералним развојним банкама, подршку ЈЛС да прикупе средства билатералном сарадњом, привлачењем ЕУ и осталих донаторских фондова). Уз то, механизми *Процена вредности непокретности* и *Цене, регулација и стандарди* подржавају и управљање, тзв. *steering* у циљу одрживог улагања у урбани развој (примера ради, национални ниво управе може стварати услове који ће обликовањем тржишта омогућавати приватне инвестиције у одрживи урбани развој кроз пореске и остале механизме за одређивање цена, подршку одрживим алтернативама, итд.); док механизми *Национално инвестиционо возило* и *Међународно инвестиционо возило* подржавају и мешање/комбиновање извора, тзв. *blending* (примера ради, национални, покрајински и локални нивои власти могу привући приватни финансијски капитал користећи средства стимулација и подстицаја из јавних финансија зарад промене односа „ризик–повраћај“ у контексту улагања капитала).

4. Анализа постојећег стања

Да бисмо стекли што бољи увид у начин финансирања ЈЛС на нивоу РС, анализирали смо структуре примања и прихода свих градова у РС⁶³. На овај начин не можемо да добијемо прецизне информације, јер се и градови међу собом разликују по многим параметрима (географски положај, саобраћајна инфраструктура, структура привреде, образовни и културни садржаји и слично), и постоје значајне разлике у структури прихода и примања градова и уопште ЈЛС, али је могуће добити слику о томе да ли су неки видови прихода и примања превелики или премали у односу на просек осталих градова у РС. Један део јединица има знатно већи удео трансфера (то су, у принципу, мање и неразвијене ЈЛС), а други нешто већи удео изворних и уступљених прихода (првенствено ЈЛС са развијенијом привредом).

На нивоу РС у структури прихода и примања градова најзначајнији су уступљени приходи и изворни приходи (од 60% до 92% у 2021. години по градовима), док су приходи и примања од трансфера значајно мањи (од 5,2% до 39,5% у 2021. години). Остали приходи и примања долазе од примања од задуживања, продаје финансијске и нефинансијске имовине и донација (0 до 2,2% у 2021. години). Град Чачак нема значајна одступања у односу на изворе финансирања осталих градова, нарочито оних који спадају у прву групу ЈЛС (изнад републичког просека) према критеријуму степена развијености.

Графикон 2 Приходи и примања градова у 2021. години, у хиљадама РСД (номинално) и њихови извори финансирања



Извор: РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

⁶³ Осим Новог Сада и Београда, чији су приходи значајно виши него код осталих градова, те би приказ на графикону био неефикасан.

Досадашњи буџети града Чачка, а нарочито у последњих десетак година имали су солидан капацитет за финансирање урбаног развоја. Такође, евидентан је и развојни карактер буџета града Чачка, са просечном стопом годишњег раста у период 2001-2021. године од нешто изнад 15%. Најзначајнији раст имали су изворни и уступљени приходи, који су се у поменутом периоду удесетостручили. Град Чачак спада у прву групу ЈЛС (изнад републичког просека) према критеријуму степена развијености. Имајући ово у виду, њихови изворни буџетски приходи су виши у односу на оне ЈЛС које спадају у групу мање развијених. Последица овога је и мања заступљеност трансфера са осталих нивоа власти, тј. њихова мања зависност од подршке са централног нивоа.

Иако важећа планска и стратешка РС препознају различите облике финансирања урбаног развоја, у граду Чачку се у суштини своди на пет извора: изворне приходе, уступљене приходе, трансфере, примања по основу задуживања и донације.

На графикону 3 је представљено појединачно учешће сваког од поменутих прихода у буџету града Чачка у периоду од 2001. године. Приходи града Чачка остварују номинални раст (са изузетком 2007, 2009, 2014. и 2020. године), већи од годишње стопе инфлације, што значи да је присутан реалан раст. Доминантни приходи у граду Чачку, као и код осталих градова у РС су изворни и уступљени приходи са просечним уделом у укупним приходима у посматраном периоду од 85%. Следе их приходи од трансфера од других нивоа власти. Примања од задуживања и продаје финансијске имовине⁶⁴ су на трећем месту, са порастом удела од 2018. године. Приходи од донација чине само мали део примања и прихода града Чачка.

Графикон 3 Структура примања и прихода града Чачка у периоду 2001-2021. година према изворима финансирања



Извор: Одлуке о завршном рачуну буџета града Чачка и РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Износи су у хиљадама РСД, номинално

⁶⁴ Одлука о завршном рачуну буџета општине Чачак за 2001. и 2002. годину садржи преглед текућих прихода и расхода општине Чачак без увида у остварена текућа примања буџета. Тек у годинама након тога, одлуке о завршном рачуну буџета општине, односно града Чачка пружају увид и у примања од задуживања и продаје финансијске имовине и примања од продаје нефинансијске имовине.

Град Чачак је у периоду 2001-2022. година користио различите изворе финансирања како би постигао жељене циљеве одрживог развоја дефинисаних у ГУП-у. Детаљна анализа појединачних извора финансирања следи.

Почев од 2012. године, у одлукама о завршном рачуну буџета града Чачка су приказани извори финансирања прихода и примања буџета града Чачка заједно са приходима и примањима индиректних буџетских корисника. **У складу са буџетском класификацијом према изворима финансирања (Закон о буџетском систему и Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем), приходи и примања Града Чачка и индиректних буџетских корисника се у периоду 2012-2021. година односе на:**

- Опште приходе и примања буџета (извор 01);
- Сопствене приходе буџетских корисника (извор 04);
- Донације од међународних организација (извор 06);
- Трансфере од других нивоа власти (извор 07);
- Добровољне трансфере од физичких и правних лица (извор 08);
- Примања од домаћих задуживања (извор 10); и
- Родитељски динар за ваннаставне активности (извор 16).

Општи приходи и примања буџета (извор 1) доминантно представљају приход буџета града Чачка, као и примања од задуживања (извор 10). Приходи од донација (извор 6) се односе на град Чачак, око 81% и индиректне буџетске кориснике, око 19% у просеку у периоду 2012-2021. година, при чему су 2013. и 2021. године донације међународних организација у већој мери биле усмерене ка индиректним буџетским корисницима, а у осталим годинама ка граду Чачку. Трансфери од других нивоа власти (извор 07) се односе на средства буџета Републике (извор 7) и чине приход буџета града Чачка 100% у периоду 2015-2018, а преко 90% у периоду 2019-2020. Средства буџета Републике су приход индиректних буџетских корисника доминантно 2012, односно 69%, 43% и 56% у 2013, 2014. и 2021. години респективно. Сопствени приходи буџетских корисника (извор 04) се односе на приходе индиректних буџетских корисника и заступљени су све мање у структури укупних прихода током посматраног периода. Средства родитељског динара за ваннаставне активности (извор 16) и средства из добровољних трансфера од правних и физичких лица у корист нивоа градова (извор 8) се односе на приходе на сопственим рачунима индиректних буџетских корисника.

Приходи и примања града Чачка у периоду 2008-2011. година, односно општине Чачак у периоду 2003-2007. година потичу из следећих извора финансирања⁶⁵:

- Приходи из средстава буџета града/општине;
- Приходи из средстава буџета Републике; и
- Приходи из средстава донације.

Посматрајући програмску класификацију буџета која исказује класификацију програма корисника буџетских средстава (Закон о буџетском систему, члан 29), односно примања и издатке према задацима и активностима корисника буџетских средстава који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима

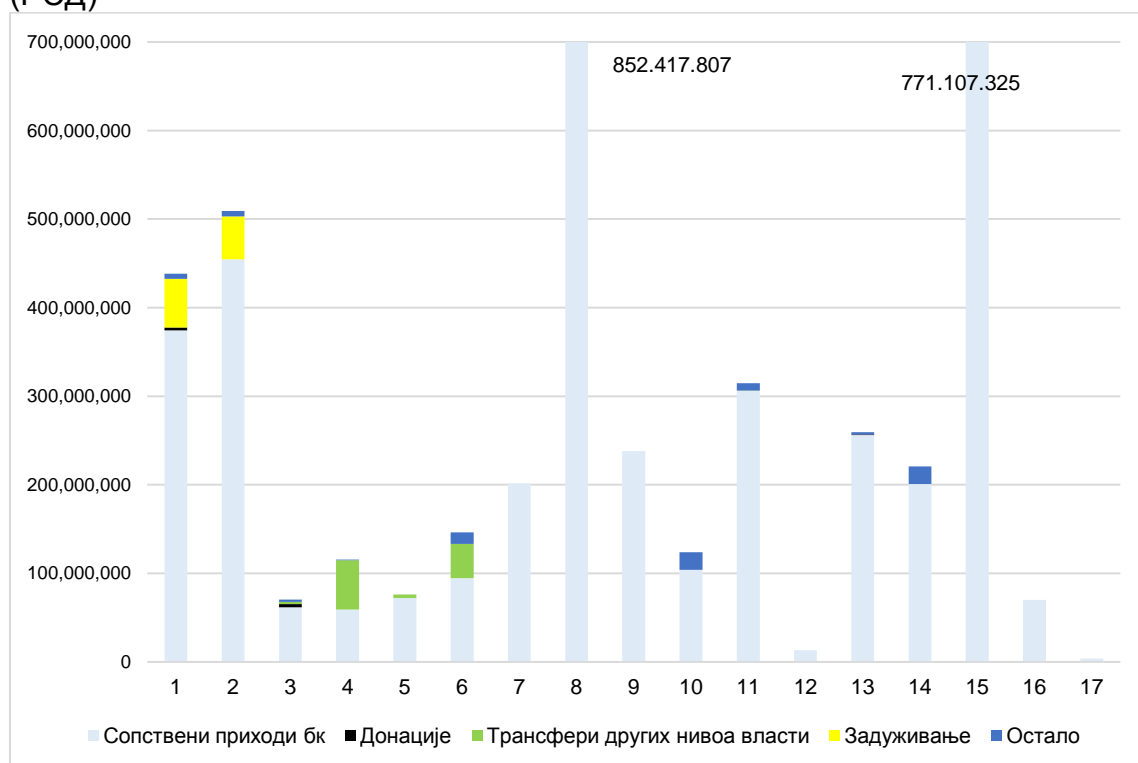
⁶⁵ Приходи и примања индиректних буџетских корисника на територији Чачка нису приказани у одлукама о завршном рачуну буџета града/општине Чачак за период 2003-2011. година.

по предложеним програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље (Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем), средства из буџета града Чачка у 2021. години су коришћена у реализацији свих програма и програмских активности који доприносе развоју Града Чачка, док су средства из осталих извора коришћена на различите начине:

- Средства донација за програме Урбанизам и просторно планирање, Локални економски развој и Развој културе и информисања;
- Средства буџета Републике за програме Локални економски развој, Развој туризма, Пољопривреда и рурални развој, Заштита животне средине, Социјална и дечија заштита;
- Средства из добровољних трансфера од правних и физичких лица у корист нивоа градова за програме Развој туризма, Предшколско васпитање и Развој спорта и омладине;
- Сопствени приходи буџетских корисника за програм Развој спорта и омладине;
- Средства родитељског динара за програм Предшколско васпитање; Средства од задуживања за програме Урбанизам и просторно планирање и Комуналне делатности;
- Средства по основу вишка прихода из ранијих година за програме Урбанизам и просторно планирање, Комуналне делатности, Локални економски развој, Заштита животне средине, Предшколско васпитање, Социјална и дечија заштита, Развој културе и информисања и Опште услуге локалне самоуправе; и
- Средства по основу наменског вишка прихода из донација из ранијих година за програме Средње образовање и Развој културе и информисања⁶⁶.

⁶⁶ За програмску класификацију су коришћени униформни програми јединица локалне самоуправе Правилник о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора „Службени гласник РС“, 96/2017, 68/2019, 91/2020, 152/2020, 132/2021.

Графикон 4 Извори финансирања града Чачка по програмима за 2021. годину (РСД)



Извор: Одлука о завршном рачуну буџета града Чачка за 2021. годину.

- Напомена
- 1 - Урбанизам и просторно планирање
 - 2 - Комуналне делатности
 - 3 - Локални економски развој
 - 4 - Развој туризма
 - 5 - Пољопривреда и рурални развој
 - 6 - Заштита животне средине
 - 7 - Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура
 - 8 - Предшколско васпитање
 - 9 - Основно образовање
 - 10 - Средње образовање
 - 11 - Социјална и дечија заштита
 - 12 - Здравствена заштита
 - 13 - Развој културе и информисања
 - 14 - Развој спорта и омладине
 - 15 - Опште услуге локалне самоуправе
 - 16 - Политички систем локалне самоуправе
 - 17 - Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије

4.1. Изворни и уступљени приходи

Буџет града Чачка укључује све врсте изворних прихода који су предвиђени Законом о финансирању локалних самоуправа. Начин и мерила за утврђивање висине износа изворних прихода су дефинисани посебним одлукама, при чему постоји простор за додатно повећање прихода буџета града Чачка по основу изворних прихода.

У домену прихода од пореза, Одлуком о висини стопе пореза на имовину града Чачка, стопе пореза на имовину на непокретностима на територији града Чачка обвезника који води пословне књиге су на највишем законски предвиђеном нивоу, тако да простор за додатно повећање не постоји. Стопе пореза на земљишту обвезника који не води пословне књиге су на нивоу нижем од законом дозвољеног максимума (0,05% од максималних 0,3%). Када су у питању стопе пореза на другим непокретностима обвезника који не води пословне књиге, осим на земљишту, на територији града Чачка стопа пореза је дефинисана на нивоу од 0,32% на пореску основицу до 10 милиона динара, што је ниже у односу на законски максимум од 0,4%. И додатни процентни поени на веће пореске основице су на нижем нивоу у односу на Закон о порезима на имовину.

У домену прихода од административних и локалних комуналних такса, Скупштина града Чачка је увела локалне комуналне таксе по сва три основа која Закон о финансирању локалне самоуправе предвиђа. Одлуком о локалним комуналним таксама за територију града Чачка су уведене комуналне таксе које се плаћају за истицање фирме на пословном простору, за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина и таксе за држање средстава за игру.

У домену приходи по основу самодоприноса, буџет града Чачка укључује приходе по основу самодоприноса према зарадама запослених и по основу пензија на територији месне заједнице и општине, самодопринос из прихода од пољопривреде и шумарства и самодопринос из прихода лица која се баве самосталном делатношћу.

У домену прихода по основу боравишне таксе, Скупштина града Чачка је донела Одлуку о боравишној такси која дефинише обвезнике плаћања, начин утврђивања висине и плаћања таксе и износ од 95 динара који по дану плаћају корисници услуге смештаја у угоститељским објектима. Град Чачак је сврстан у другу категорију туристичког места, према категоризацији коју је извршило Министарство трговине, туризма и телекомуникација на иницијативу града Чачка и према Уредби о највишем и најнижем износу боравишне таксе може дефинисати висину боравишне таксе за кориснике услуга смештаја у распону од 80 до 140 динара.

У домену прихода од накнада, Скупштина града Чачка је донела Одлуку о накнадама за коришћење јавних добара у којој дефинише накнаде за коришћење јавних путева и накнаду за коришћење јавне површине.

Изворни приходи су најсложенија и најразноврснија врста прихода. Најзначајнији приход града Чачка из ове категорије је порез на имовину. Преношењем надлежности за администрирање пореза на имовину у оквиру Закона о финансирању ЈЛС проширена је пореска база, и остварена боља наплата по овом основу. Графикон 5 приказује кретање прихода остварених по основу пореза на имовину. Приходи од пореза на имовину града Чачка чинили су преко 10% укупних прихода у периоду од 2014. године.

Графикон 5 Вредности пореза на имовину града Чачка у периоду 2001-2021.



Извор: Одлуке о завршном рачуну буџета града Чачка и РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Приходи од пореза на непокретности су у хиљадама РСД (лева оса), номинално, приходи од пореза на непокретности као % укупних прихода приказани су на оси десно

У уступљеним приходима порез на доходак грађана је доминантан. Приходи од овог пореза чине до 55% укупних прихода и примања града Чачка. Остали део уступљених прихода се односи на приходе од осталих уступљених пореза (порез на остале приходе, порез на приходе од самосталних делатности, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права), за које је процена да учествују до 10% у укупним примањима града Чачка и у малом проценту прихода од уступљених накнада. Сви остали уступљени приходи су значајно мањег капацитета него приходи од пореза на доходак грађана.

Графикон 6 Вредности пореза на доходак грађана града Чачка у периоду 2001-2021.



Извор: Одлуке о завршном рачуну буџета града Чачка и РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

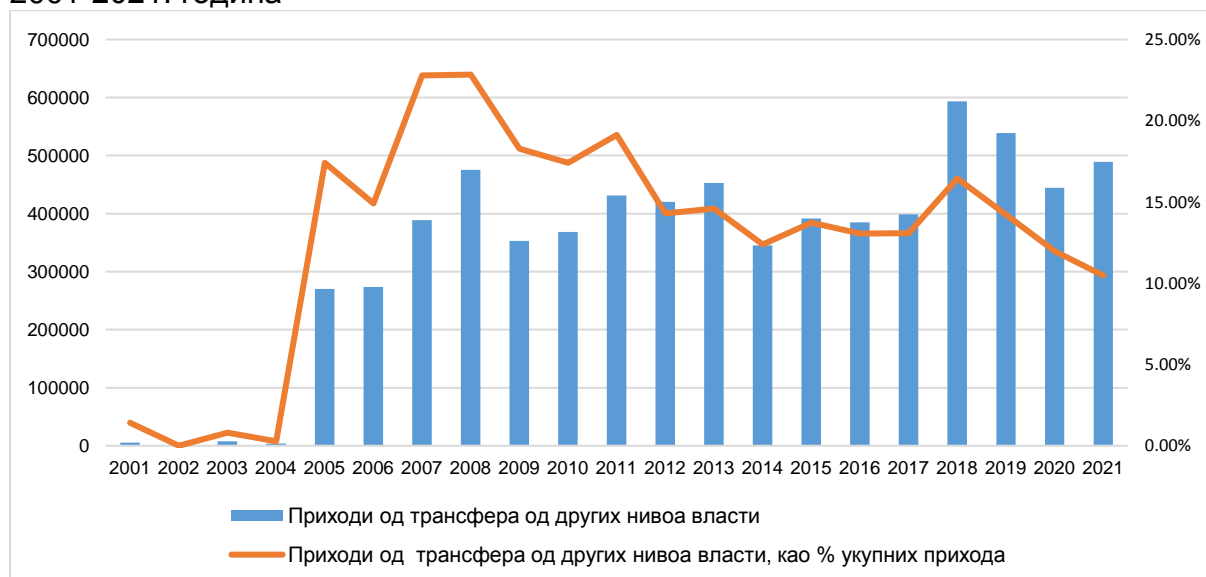
Напомена: Приходи од пореза на доходак грађана су у хиљадама РСД (лева оса), номинално, приходи од доходак грађана као % укупних прихода приказани су на оси десно

Обухват и раст ова два поменута пореза, као најзначајнији у својим категоријама гарантују граду Чачку већи степен финансијске аутономије.

4.2. Ненаменски и наменски приходи и примања

Приходи од виших нивоа власти, односно средства буџета Републике се односе на наменске трансфере Републике у корист нивоа градова и потичу од различитих министарстава. Како међу ЈЛС постоје значајне разлике у остваривању прихода (пре свега услед величине и развијености привреде), за надокнаду недостајућих средстава рада ЛС користе се трансфери од виших нивоа власти. У 2021. години, укупан приход града Чачка од трансфера износио је нешто мање од пола милијарде динара. У периоду 2001-2021. година (графикон 7), номинални износ трансфера је порастао нарочито након 2004. године, али посматрајући њихово учешће у укупним приходи уочљив је тренд опадања.

Графикон 7 Вредности трансфера од других нивоа власти града Чачка у периоду 2001-2021. година



Извор: Одлуке о завршном рачуну буџета града Чачка и РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Приходи од трансфера са других нивоа власти су у хиљадама РСД (лева оса), трансфери са других нивоа власти као % укупних прихода приказани су на оси десно

Иако је Законом о финансирању ЛС предвиђено да износ трансфера износи 1,7% БДП, последњих неколико година износ ненаменског трансфера се не мења и утврђује се конкретан износ овог трансфера за сваку ЈЛС. Властима ЛС планирани износ трансфера за наредну годину унапред је познат, јер се Упутством за сачињавање одлуке о буџету ЈЛС даје смерница ЈЛС да ненаменске трансфере ЈЛС би требало планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2022. годину⁶⁷.

⁶⁷ Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2023. годину и пројекција за 2024. и 2025. годину.

У коришћењу наменских трансфера са осталих нивоа власти, град Чачак има проактиван приступ и у финансирању и суфинансирању пројеката на територији града Чачка учествовала су бројна министарства.

Министарство грађевинарства и урбанизма је дало значајан допринос урбаном развоју града Чачка. Суфинансирало је пројекат израде Плана генералне регулације за место Слатина; пројекат Везни цевовод од изворишта Гушевац до резервоара Р-МР1 у Мрчајевцима; пројекат Реконструкција и доградња водоводне мреже МЗ Доња Горевница; пројекат Водоснабдевање месних заједница Бељина, Придворица, Парменац, Риђаге, Паковраће, и Међувршје; пројекат Водоснабдевање месних заједница Горња Горевница, Соколићи, Вранићи и Милићевци; пројекат Водоснабдевање месних заједница Видова и Рошци; пројекат Изградња фекалне канализације у насељу Бања Горња Трелча. Такође суфинансирани су пројекте израде Плана генералне регулације за место Мрчајевци и место Прељина.

Министарство рударства и енергетике (МРЕ) је учествовало у суфинансирању програма енергетске санације породичних кућа (мера уградње соларних панела и пратеће инсталације на породичним кућама за сопствене потребе), суфинансирању програма енергетске санације стамбених зграда, породичних кућа и станова које спроводи град Чачак (мера замене столарије, котлова и термичког омотача на породичним кућама и становима).

Министарство заштите животне (МЗЖС) средине је учествовало у суфинансирању реализације пројекта санације, затварања и рекултивације несанитарне депоније сметлишта Прелићи зона II фаза Б, суфинансирању реализације пројекта превенције нелегалног одлагања отпада и уклањање на територији града Чачка и додели субвенција за заштићено подручје Овчарско кабларске клисуре. Министарство животне средине и просторног планирања (које је наследило МЗЖС) суфинансирало је и пројекат Израда просторног плана града Чачка, 2016. године. МЗЖС је учествовало у додели подстицајних средстава за реализацију пројекта пошумљавања у циљу заштите и очувања предеоног диверзитета.

Министарство културе (МК) је учествовало у суфинансирању и финансирању пројеката који се реализују у установама културе Града (Градска библиотека „Владислав Петковић Дис“, Историјски архив, Народни музеј Чачак, Уметничка галерија „Надежда Петровић“ Чачак). Министарство културе и информисања финансирало је Регионални центар за професионални развој запослених у образовању. Такође, редовно пружа подршку годишњим програмима културних активност, и даје средства за реализацију разних пројеката у установама културе. Суфинансирало је и реализацију пројекта Чачак на сцени - Трансформација културног простора града у поливалентну сцену.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања преко Комесаријата за избеглице РС учествује у реализацији пројекта Набавка кућа и грађевинског материјала за избеглице и пројекта Набавка кућа и грађевинског материјала за интерно расељена лица. Комесаријат је у више наврата додељивао средства за помоћ избеглим и интерно расељеним лицима, која су насељена на територији града Чачка.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је учествовало у финансирању реализације пројекта Осигурање имовине града, Реконструкција и санација скупштинске сале са пратећим просторијама у оквиру приземља објекта

број 1 и санација крова и дела фасаде, као и финансирању различитих манифестација, као што је Купусијада 2020.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја учествује у додели средстава за потребе опремања Научно технолошког парка Чачак.

Министарство за бригу о селу учествује у додели бесповратних средстава за куповину сеоске куће са окућницом у циљу реализације мера подршке руралном развоју.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је учествовало у реализацији Пројекта-Реконструкција и уређење парк комплекса у Овчар бањи. Јавна установа „Туристичка организација Чачка“ је била корисница средстава овог министарства у више наврата.

Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство за јавна улагања) је у претходном периоду суфинасирала пројекат Санације школе Ратко Митровић; учествовала је у финансирању пројеката на систему за одвођење отпадних вода у МЗ Лугови, Израду канала кишне канализације у улици Александра Савић. Према подацима Министарства за јавна улагања (до 2022. године Канцеларија за управљање јавним улагањима) током поплава у мају 2014. године град Чачак је теже погођен. Канцеларија је у првим месецима пружила помоћ угроженима након поплава (више од 250 породица, око 30 привредних субјеката, више од 1.400 пољопривредника...) и за окончан рад на обнови оштећене превентивне инфраструктуре. Канцеларија је из средстава Фонда солидарности санирала клизиште на државном путу II-б реда бр. 355 деоница Чачак-Шилковица и уложила у обнову основне школа Вук Караџић. Иако је град Чачак користио средства Канцеларије за реализацију неколико пројеката и помоћ након елементарне непогоде, у односу на друге ЛС, коришћена средства су релативно мала. Према подацима Министарства о реализованим пројектима до сада је финансирано преко 600 пројеката у различитим ЛС. На пример, Горњи Милановац је користио средства за финансирање 15 пројеката (вредности преко 660 милијарди динара), док је град Чачак добио средства за три пројекта (вредности преко 142 милијарди динара од тадашње Канцеларије, сада Министарства⁶⁸. Према подацима о пројектима који су у току (на дан 20. августа 2021. године), од 42 пројеката, град Чачак није носилац ни једног⁶⁹.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је суфинансирало програм управљања заштићеног подручја Овчарско-кабларска клисура и суфинансирало је уређења, односно ревитализацију пољских путева на територији града Чачка у више наврата.

Министарство омладине и спорта (Министарства су сада раздвојена на Министарство спорта и Министарство туризма и омладине) је уложило средства за стварање услова за унапређење квалитета живота младих у Чачку; пројекат Инфо активизам; Адаптацију и опремање регионалног еколошко-едукативног кампа; Адаптацију и опремање регионалног еколошко-едукативног кампа; Опремање простора за рад Омладинског клуба у више наврата.

⁶⁸ Извор: Званична интернет страна Министарства за јавна улагања www.obnova.gov.rs/cirilica/news/article/zavrсени-projekti.

⁶⁹ Извор: Званична интернет страна Министарства за јавна улагања www.obnova.gov.rs/cirilica/news/article/projekti-u-toku.

Министарство привреде (МП) је кроз пројекте финансирао рад више установа на територији града Чачка (између осталог и у Установу за дневни боравак деце и одраслих „Зрачак“ Чачак). МП је помогло финансијском подршком реализацију плана капиталних инвестиција града Чачка.

Осим актуелних министарства⁷⁰, дефинисаних у складу са важећим законом, претходно формирана министарства су у великој мери подржавала урбани развој града Чачка.

Министарство без портфеља задужено за иновације и технолошки развој је подржало Програм подршке отварању регионалних иновационих Стартап центара. Такође је доделило бесповратна средства Научно технолошком парку Чачак за реализацију програма рада Регионалног иновационог стартап центра Чачак и учествовало у пројекту Постављање система СОС тачака на територији града Чачка.

Министарство без портфеља задужено за демографску и популациону политику (сада Министарство за бригу о породици и демографију) је учествовало у одобравању средстава за спровођење мера популационе политике.

Министарство без портфеља задужено за рурални развој и координацију рада јавних предузећа је у више наврата давао бесповратна средства Сточарској задрузи Сточар.

Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе је дало бесповратна средстава за израду Пројекта реконструкције и доградње некатегорисаног пута са паркингом за аутомобиле поред школе у Вранићима.

Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је дало наменска средства за санацију штете настале услед елементарне непогоде-земљотреса 2013. године.

Град Чачак је у више наврата користио средстава за накнаду штете услед елементарних непогода (2016, 2015), као и средстава за покриће текуће ликвидности из текуће буџетске резерве (националног буџета). Такође, град Чачак је у више наврата користио средстава за летње одржавање путева трансфером из Буџета Републике Србије.

Град Чачак је користио и средства Националне службе за запошљавање. Туристичка организација Чачка добила је од Националне службе за запошљавање средства за реализацију јавних радова по пројектима „Подршка развоју еко туризма у Овчарско кабларској клисури“ и „Заштита природних и културних вредности ПИО Овчарско-кабларска клисура кроз унапређење система управљања посетиоцима“. Спортски центар „Младост“ и библиотека „Владислав Петковић Дис“ Чачак су добили средства за јавне радове.

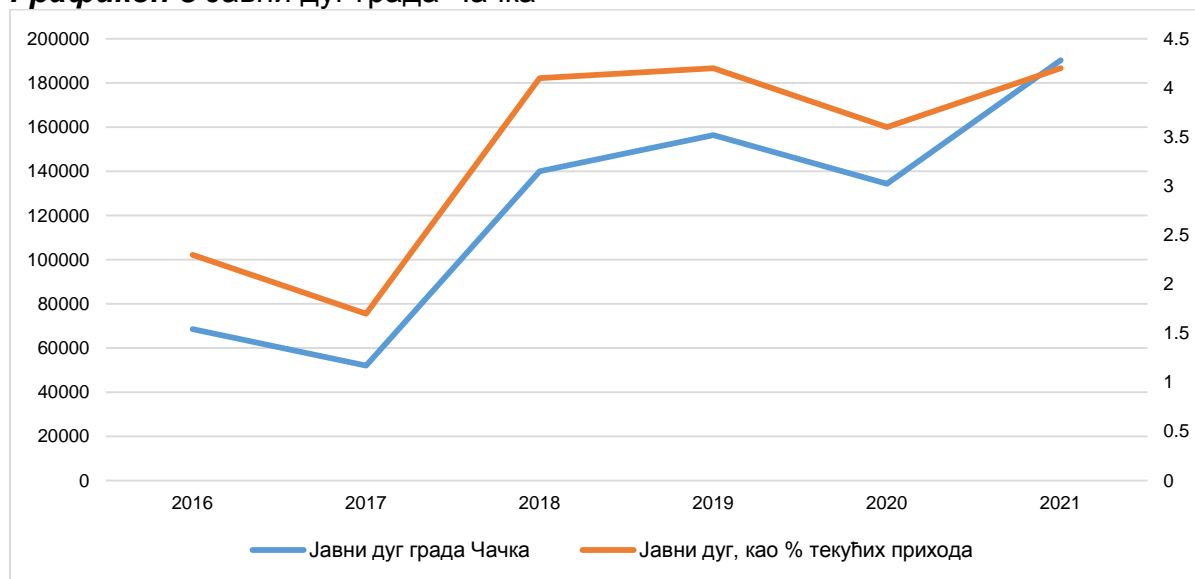
4.3. Задуживање

Град Чачак до сада није био ЈЛС са великим кредитним задужењем и према подацима Управе за јавни дуг град Чачак не спада у 10 најзадуженијих ЈЛС у Србији, чије је учешће у укупном дугу 88,3% на дан 28. фебруара 2023. године. Према расположивим подацима аналитичког сервиса ЈЛС Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП), у периоду 2016-2021. година, јавни дуг

⁷⁰ Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020 и 116/2022)

града Чачка се кретао од 52 до 190,3 милиона динара, односно 1,7 до 4,2% укупних текућих прихода (графикон 8).

Графикон 8 Јавни дуг града Чачка

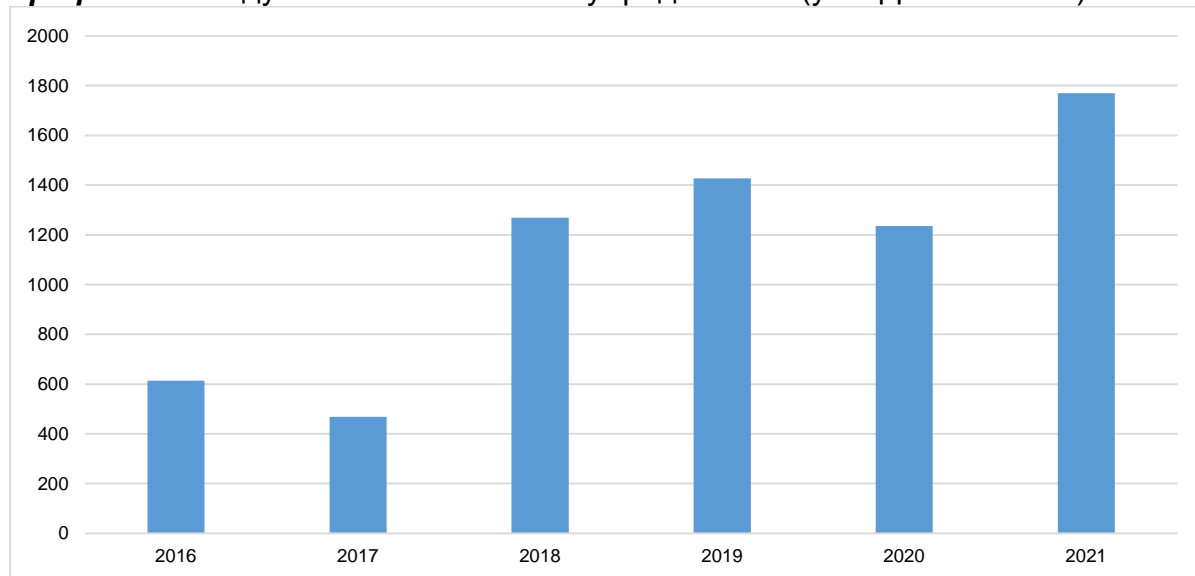


Извор: РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Јавни дуг града Чачка је приказан на левој оси у хиљадама РСД, номинално, Јавни дуг, као % текућих прихода на десној оси

У периоду 2016-2021, задуженост по становнику бележи раст и на крају 2021. године износи 1.769 динара номинално.

Графикон 9 Задуженост по становнику града Чачка (у РСД номинално)



Извор: РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

У складу са одредбама Закона о јавном дугу, дугорочна задуженост локалне власти за финансирање капиталних инвестиционих расхода не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години. Дакле, имајући у виду садашњу задуженост града Чачка и законска ограничења, јасно је да град има даљи капацитет за задуживање.

Град Чачак се у више наврата задуживао у периоду 2001-2022. година. Табела 2 садржи репрезентативне примере задуживања града Чачка са

елементима који су били доступни. Задужење је реализовано кредитима, и то код комерцијалних банака и Развојног фонда Србије. Сви кредити су били инвестициони, дугорочни са наменом за финансирања капиталних расхода. Остали елементи задуживања варирају. Већина кредита је имала валутну клаузулу, били су индексирани у еврима и швајцарским францима, али било је и динарских кредита без валутне клаузуле. Камата на узете кредите је варилаца и била је у складу са тржишним условима. Два кредита индексирани у еврима су имала фиксну каматну стопу, док су остали кредити имали варијабилну каматну стопу (референтна каматна стопа плус маржа). Укупне кредитне обавезе града Чачка на дан 31.12.2021. године износиле су 190.226.475,48 динара или 1.617.818,32 евра.

Град Чачак није расписивао јавне позиве за банке које су заинтересоване за краткорочно кредитирање предузетника, малих и средњи предузећа или регистрованих пољопривредних газдинстава, уз учешће ЈЛС у субвенционисању камате или осталих трошкова. Све субвенције усмерене ка привреди и регистрованим пољопривредним газдинствима град Чачак реализује у целости, док ЈЛС које укључују пословне банке у овај процес, субвенционису само део трошкова кредита (камата и провизије).

Град Чачак се задуживао код Фонда за развој Републике Србије. Град Чачак, Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије и Фонд за развој Републике Србије закључили су уговор 21.01.2011. године за финансирање пројекта „Изградња градског фудбалског стадиона са пословним простором и рефлекторским осветљењем у Чачку-прва фаза реализације пројекта“ (са Анексом бр. 1 из 2011. године, и Анексом бр. 2 из 2013. године о комисиону). Овај пројекат је финансиран и из кредитних средстава добијених од банке Banca Intesa из 2011. године.

Табела 2 Задуживање града Чачка

Год.	Банка поверилац	Износ дуга	Валутна клаузула	Рок	Грејс период	намена	измирен	камата
2021	Комерцијална банка АД	125 мил. рсд	н.д.	5 год.	12 мес.	финансирање капиталних расхода (фкр)	не	н.д.
2019	Societe Generale Bank AD Београд (ОТП Банка)	до 150 мил. рсд	да (еур)	5 год.	12 мес.	фкр	не	н.д.
2017	Societe Generale	до 149 мил. рсд	да (еур)	5 год.	6 мес.	фкр	н.д.	н.д.
2015	Banka Intesa AD Београд и Erste Bank AD Нови Сад	до 140 мил. рсд	да (еур)	5 год.	н.д.	фкр	да	н.д.
2012 или 2011	Фонд за развој Републике Србије	до 105 мил. рсд	не	5 год.	6 мес.	фкр	да	н.д.
2011	Banka Intesa	до 57 мил. рсд	не	5 год.	12 мес.	фкр	да	3М БЕЛИБ ОР + 0,95%
2010	Banka Intesa	до 180 мил. рсд	не	5 год.	6 мес.	фкр	да	3М БЕЛИБ ОР + 1,9%

Год.	Банка поверилац	Износ дуга	Валутна клаузула	Рок	Грејс период	намена	измирен	камата
2009	Banka Intesa	до 120 мил. рсд	да (eur)	5 год.	6 мес.	фкр	да	7,19%
2009	UniCredit Bank	до 120 мил. рсд	да (eur)	5 год.	6 мес.	фкр	да	7,20 %
2008	Banka Intesa	до 147 мил. рсд	не	5 год.	не	фкр	да	3М БЕЛИБ ОР + 1%
2006	Banca Intesa	745.000,00 EUR у дин. противвр едности	да (eur)	5 год.	не	фкр	да	1М EURIB ОР + 3,3 %
2006	HVB Banka AD Beograd (UniSredit Bank AD Beograd)	1.169.801,13 CHF у дин. противвр едности	да (chf)	5 год.	не	фкр	да	1М CHFLB ОР + 4,6%

Извор: Јавно доступни финансијски документи града Чачка

Град Чачак директно није имао праксу задуживања код међународних финансијских институција. Међутим, у оквиру пројекта Регионалног управљања комуналним отпадом Дубоко из 2009. године (пројекат описан у делу мешовите финансије) град Чачак је један од оснивача са процентом учешћа у финансирању од 26,88%⁷¹. Један од извора финансирања пројекта Дубоко је обезбеђен по основу Уговора о зајму закљученог са Европском банком за обнову и развој из 2008. године, у износу до 5.000.000 евра. Рок отплате кредита је био 5 година, са грејс периодом од 3 године (са продужетком уговореног рока за годину дана, како би се створили услови за несметано враћање доспелих обавеза). Средства зајма су искоришћена за финансирање изградње прве и друге фазе тела депоније и набавку опреме. По овом основу град Чачак имао је расходе за капиталне субвенције ЈКП „Дубоко“ Ужице за повраћај кредита ЕБРД.

Муниципалне и зелене обвезнице

Муниципалне обвезнице су у употреби у РС у скромном обиму, јер су их до сада емитовале само четири ЈЛС, и по том основу прикупиле средства за финансирање локалних пројеката од јавног интереса. Град Чачак се до сада није финансирао емисијом обвезница ове врсте. Међутим, очекује се да ће број емисија муниципалних обвезница у РС расти у наредном периоду, најпре због стратешког опредељења Владе РС ка развоју тржишта капитала. У том контексту, важно је истаћи да Стратегија за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године укључује две активности - Анализу изазова и препрека за издавање муниципалних обвезница и зелених муниципалних обвезница у циљу развоја програма подршке за њихову емисију (2.2.6.) и Имплементацију програма за издавање муниципалних обвезница и зелених муниципалних обвезница (2.2.7.). Овим активностима би требало да се створе различити механизми који би резултирали повећањем употребе муниципалних обвезница као механизма финансирања. Поменутом стратегијом се промовишу и зелене обвезнице нарочито ангажоване на пројектима за зелене градове (који промовишу међународне финансијске институције), тј. зелене муниципалне

⁷¹ Извор: Програм пословања ЈКП „Дубоко“ Ужице за 2019. годину, доступно на https://skupstina.cacak.rs/wp-content/uploads/2018/12/07.-Predlog-Odluke-o-davanju-saglasnosti-na-Program-poslovanja-JKP-Duboko-Uzice-za-2019.-godinu_opt.pdf

обвезнице, те последично обезбеђивање континуираног праћења финансираних активности.

4.4. Јавно-приватна партнерства

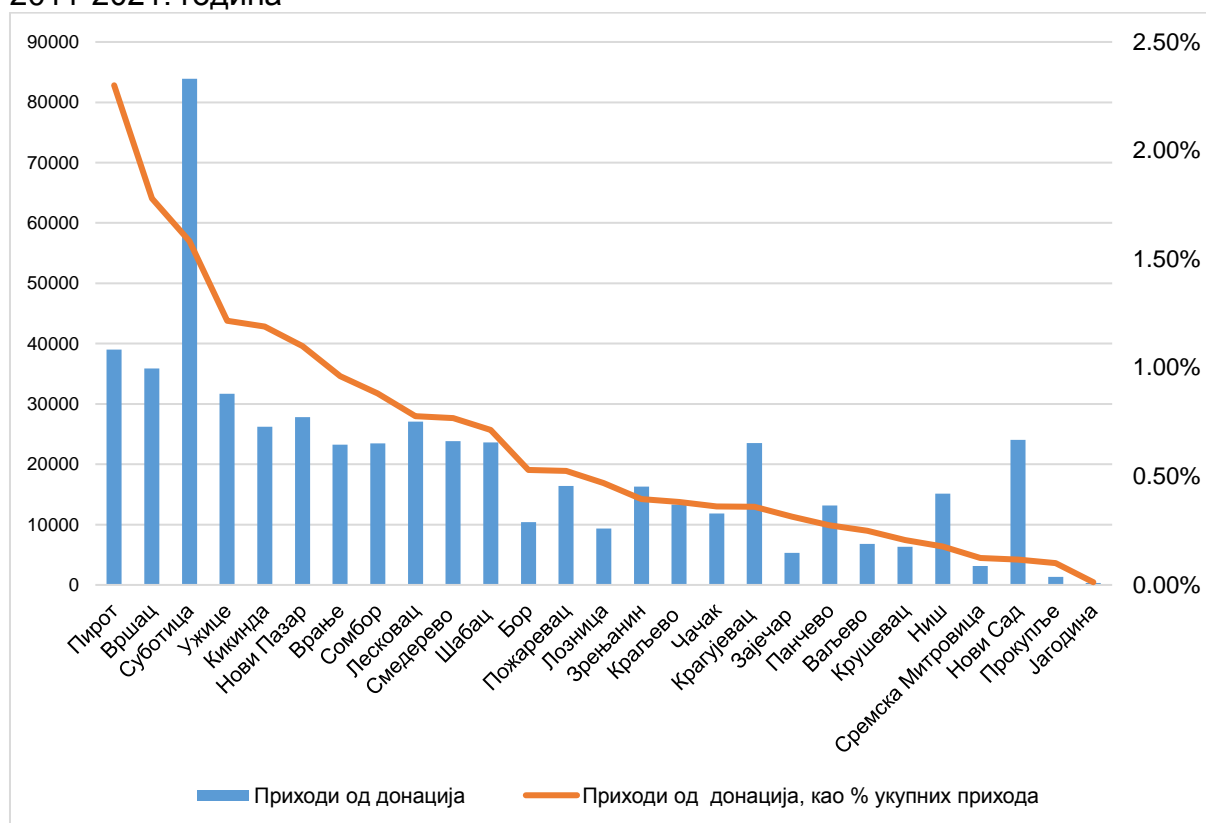
У случају града Чачка, евидентно је да град Чачак до сада није у већој мери користио ЈПП као извор финансирања урбаног развоја посебно не у домену инфраструктурних али, пре свега, виталних комуналних изазова. Ефикасно успостављање комуналних система, поред повећања квалитета живота грађана, битно је и ради прилива и кретања становништва као и контроле и усмеравања миграционих токова. Ово произилази из чињенице да је град Чачак највећи град Моравичког округа чиме ће притисак на комуналну инфраструктуру у будућности бити све већи.

Град Чачак је до сада реализовао само једно ЈПП. У питању је реконструкција система даљинског грејања уз уговорну испоруку топлотне енергије из дрвне биомасе. Ради се о врсти уговорног ЈПП без елемената концесије у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама. По основу предлога који је достављен Комисији за ЈПП, ради се о партнерству где се приватни инвеститор предложеним пројектом обавезује да финансира изградњу објекта нове топлане на дрвну сечу, инсталацију котловског постројења на биомасу, смештај дневног складишта за дрвну сечу са покретним подом и изградњу потребне приступне саобраћајнице тј. платоа за манипулацију камиона и механизације за транспорт дрвне сече, као и демонтажу и уклањање једног постојећег вертикалног резервоара за мазут и изградњу прикључне инфраструктуре. Исто тако обавеза приватног партнера у овом пројекту је да изведе све неопходне радове и угради сву потребну опрему из сопствених средстава и то током периода припреме и периода имплементације предложених мера. Јавни партнер у овом пројекту је Јавно комунално предузеће за грејање Чачак.

4.5. Донаторски програми (пројекти)

У периоду 2001- 2021. година град Чачак је користио донаторска средства кроз различите програме и пројекте за финансирање урбаног развоја. У највећој мери су користили средства фондове ЕУ, фондове УН, фондове иностраних држава, донације правних и физичких лица. Управа за локални економски развој (ЛЕР) је углавном носилац донаторских програма и пројеката, али и остале управе су проактивне и доприносе овим активностима. Иако се не може рећи да град Чачак није активан у настојању да привуче средства ЕУ и осталих донатора, њихово учешће у укупним приходима је занемарљиво. Узрок овог је првенствено у недостатку кадрова за припрему и спровођење пројеката по процедурама ЕУ и недостатак стратешких и акционих планова са развојним приоритетима за финансирање и припремљене пројектно-техничке документације за спровођење пројеката. Графикон 10 показује да је у односу на остале градове у РС, град Чачак на 17. месту од 27 градова изузев Београда по питању удела донација у укупним приходима.

Графикон 10 Просечна вредност прихода од донација градова у РС за период 2011-2021. година



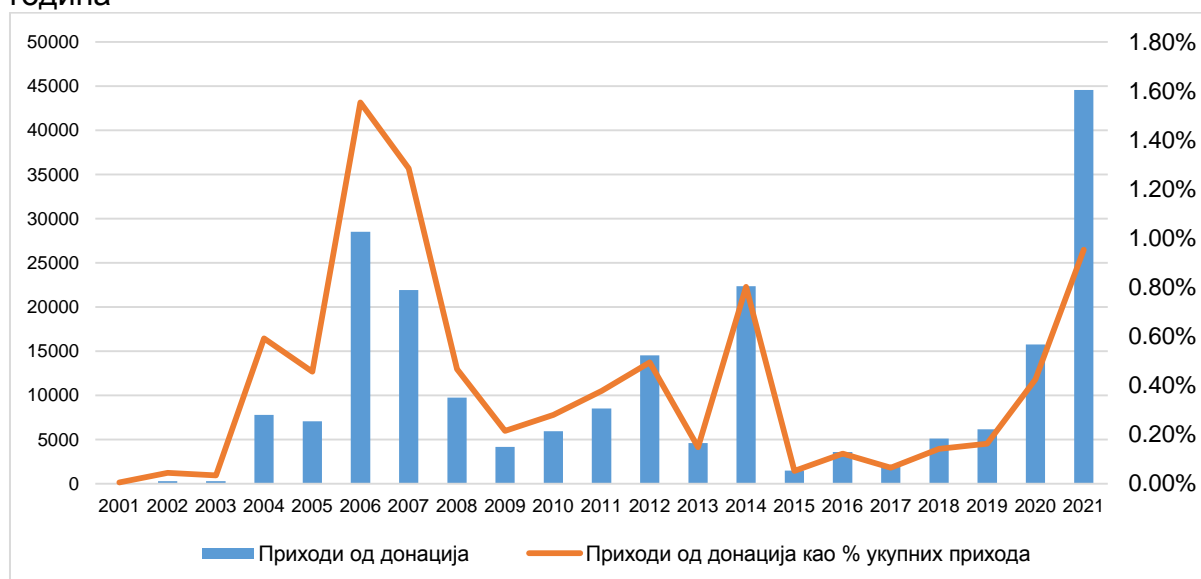
Извор: РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Приходи од донација су у хиљадама РСД (лева оса), номинално, приходи од донација као % укупних прихода приказани су на оси десно. Приказана је просечна вредност за период 2011-2021. година.

Вредности износа донација у Чачку варирају у току посматраног периода⁷². Од 2004. године постоји трогодишњи тренд наглог раста, али и исто тако и нагли пад до 2009. године. Почевши од 2010. године, најмање донација град Чачак је привукао 2015. године у износу од 1,5 милиона динара, односно 0,05% укупних прихода. Рекордна година по износу донација и њиховом уделу у укупним приходима је 2021. година са износом од 44,5 милиона динара и уделом од 0,95% у укупним приходима. Ови подаци показују да град Чачак нема дефинисану политику наступа према донаторима нити политику коришћења донаторских програма. Стиче се утисак да се донаторска средства користе *ad hoc*, уколико се прилика за појави.

⁷² Одлука о завршном рачуну буџета општине Чачак за 2001. и 2002. годину садржи преглед прихода и расхода општине Чачак, при чему су приходи по основу донација приказани заједно са другим непоменутиим приходима (позиција под називом Други непоменути приходи и приходи од донација).

Графикон 11 Вредности прихода од донација града Чачка у периоду 2001-2021. година



Извор: Одлуке о завршном рачуну буџета града Чачка и РСЈП, Аналитички сервис ЈЛС

Напомена: Приходи од донација су у хиљадама РСД (лева оса), номинално, приходи од донација као % укупних прихода приказани су на оси десно.

Фондови ЕУ

Град Чачак је у периоду 2001-2022 користио средства различитих фондова ЕУ. Уопштено посматрано, у случају Моравичког региона одобрено је укупно 16 пројекта груписаних у 8 сектора у вредности од 6,9 милиона евра у претприступним фондовима, од чега је највише (4) пројекта из домена заштите животне средине. Исто тако, када су у питању средства из ИПА фондова, након разорних поплава које су погодиле Србију 2014. године, Чачак је био једна од 24 ЛС које су добиле средства из ИПА фондова за намену изградње нових домова и обнову јавних установа и инфраструктуре.

У оквиру програма Exchange, град Чачак је био корисник у свим циклусима.

У оквиру програма *Exchange* (период реализације 2004-2007.), град Чачак је са партнерском општином Брезно из Словачке, успешно реализовао пројекат „Техничка подршка заштити животне средине на територији Општине Чачак“. Један од резултата овог пројекта било је усвајање ЛЕАП – локалног еколошког акционог плана.

У оквиру програма *Exchange 2* (период реализације 2007-2010.), град Чачак је као носилац пројекта успешно реализовао пројекат "Попис и процена вредности имовине града Чачка". Најзначајнији резултат пројекта је формирање функционалног модела базе за попис и процену имовине који је интегрисан у јединствени ГИС града Чачка.

У оквиру програма *Exchange 3* (период реализације 2010-2013.), град Чачак је заједно са партнером из Чешке, општина Валашке Мезиричи, учествовао у пројекту „Развој система интегралне заштите пољопривредне производње од болести и штеточина и елементарних непогода у оквиру пројекта“.

У оквиру програма *Exchange 4* (период реализације 20132015.), Град Чачак је учествовао у компоненти III у домену животна средина - управљање отпадом са називом пројекта „Развој примарне селекције отпада на територији Моравичког региона“. Вредност донације износила је 162.172,98 евра, а укупна вредност пројекта 184.287,48 евра.⁴⁴

У оквиру програма *Exchange 5* (период реализације 20172021.) Град Чачак је заједно са општинама Горњи Милановац и Ивањица, добио подршку за унапређење општинских услуга под називом „Пројекат унапређење ефикасности управљања јавном имовином“. Вредност пројекта износила је 205.035,57 евра (обавеза Донатора износи 178.380,95 евра, обавеза града Чачка износи 13.327,31 евра, а обавеза а партнера на пројекту општине Ивањица и општине Горњи Милановац износи 13.327,31 евра).

У оквиру програма *Exchange 6* (период реализације 20212024.) Град Чачак на основу јавног позива, добио пакет стручне подршке за израду плана развоја са још 11 ЈЛС у вредности од 2 милиона евра.

У оквиру програма *ADRION* град Чачак је користио средства за пројекте:

- *Begin* (период реализације 2018-2020.) и *Begin plus* (период реализације 01.01.2022-30.6.2022.) у оквиру категорије Иновација (*Innovation*) са циљем старања развоја социјалних предузећа за радну инклузију лица у неповољном положају у 6 земаља – Словенији, Италији, Хрватској, Србији, Босни и Херцеговини и Црној Гори; и
- *Adriaticaves* (период реализације 2018-2020.) и *Adriaticaves plus* (период реализације 01.01.2022-30.6.2022.) у оквиру категорије Животна средина (*Environment*) са циљем развоја заједничке прекограничне платформе одрживог туризма кроз туристичку промоцију и очување природног и археолошког наслеђа пећина Јадранске регије и туристичко умрежавање пећина свих пројектних партнера. Средства су дистрибуирана на начин да је 712,470.14 евра коришћено из буџета Европског фонда за регионални развој (ERDF) а 364,039.64 евра из средстава ИПА II.

Град Чачак је користио средства за пројекте и у оквирима других програма попут:

- пројекат „Одрживо стамбено решење за припаднике ромске популације“ у оквиру програма „*CitiZEN*-Одржива мобилност за грађане Европе“;
- BE NATUR – боље газдовање локацијама Натуре 2000. Вредност пројекта је 167.000 евра, од чега је обавеза Донатора 141.950 евра, а обавеза града Чачка 25.050 евра;
- „Развој примарне селекције отпада на територији Моравичког округа“ који је финансирала Европска комисија. Партнери у реализацији пројекта су град Чачак, општине Лучани и Ивањица. Вредност пројекта је 184.287,48 евра, од чега је обавеза Донатора 162.172,98 евра, обавеза партнера на пројекту 22.114,50 евра, односно града Чачка 14.232,10 евра, општине Ивањица 3.941,20 евра и општине Лучани 3.941,20 евра;
- Град Чачак користио је средства Швајцарске агенције за сарадњу у Србији у оквиру Програма подршке општинама;
- пројекат „Развој система интегрисаног управљања комуналним чврстим отпадом у локалним самоуправама Србије“ у сарадњи са општином Жабалж који је финансирала Европска унија;

- пројекат „НАП мрежа јадранских паркова“, преко Европске банке за реконструкцију и развој; и
- донације за Дом културе Чачак у сврху унапређења приказиваштва, од стране међународне организације „Еуроимаж“ (Европски фонд за обезбеђење подршке за копродукцију и дистрибуцију креативних филмских и аудио визуелних радова Савета Европе).

Град Чачак је учествовао и у програму Европске уније ЕУ ПРО који је имао фокус на привлачење инвестиција и отварање радних места, повећање конкурентности компанија и унапређење услуга ЛС и промоцију социјалне инклузије. У оквиру овог пројекта, за град Чачак одобрено је укупно 11 пројеката укупне вредности 333.480 евра од чега 246.205 евра из средстава ЕУ ПРО.

Исто тако, град Чачак учествовао је и у програму Европске уније за локални развој ЕУ ПРО Плус, који је заснован на Националним приоритетима за међународну помоћ Републици Србији до 2025. године (НАД). Програм је завршен у јулу 2021. године а у оквиру истог, град Чачак је учествовао у четири пројекта који су у току са напоменом да су два у потпуности финансирана средствима ЕУ.

Фондови УН

Пројекат: UNOPS-EUPRO - израда пројектно техничке документације за изградњу објекта Научно технолошког парка.

Пројекат: UNOPS-EUPRO-ГИС (развој међуопштинског ГИС центра у Чачку).

Фондови иностраних држава

Британско српски добротворни фонд је финансирао набавку дидактичке и остале опреме за кориснике Установе за дневни боравак деце и омладине ометене у развоју „Зрачак“ Чачак.

Швајцарска агенција за развој је 2014. године финансирала пројекат „Подршка професионалном развоју и европским иницијативама у образовању“ који је реализовао Регионални центар за професионални развој запослених у образовању Чачак.

4.6. Остало

Сопствена средства компанија носилаца урбаног развоја

У више наврата физичка и правна лица су директно на рачун буџета уплатила донације за реализацију разних инфраструктурних пројеката на територији месних заједница у којима живе или раде. Значајне донације од физичких и правних лица је Град добио у току пандемије COVID-19. У области социјалне заштите донације реализују физичка и правна лица, али и родитељи деце која користе институције. На овај начин се најчешће финансирају индиректни буџетски корисници као што су Градска библиотека, Спортски центар, предшколске установе, Установа за дневни боравак деце и одраслих „ЗРАЧАК“ Чачак, Градско позориште Чачак.

Донације правних и физичких лица биле су интензивне и у току 2014. године, када је град Чачак и РС током маја задесила елементарна непогода,

поплава, која је направила велике штете на стамбеним објектима, објектима и опреми правних лица, локалној инфраструктури и пољопривреди. Да би се санирала штета настала од поплаве град Чачак је отворио наменски девизни рачун код Народне банке Србије за уплату донација од правних и физичких лица из иностранства. Као пример донација правних лица наводимо Уговор о донаторству са Термотехном Шушић, где су добијена средства за извођење молерских радова у простору Галерије Народног музеја Чачак.

Дијаспора

Генерално, када је у питању град Чачак, дијаспора као инструмент финансирања урбаног развоја у претходном периоду није била препозната иако је велики број малих и средњих предузећа на подручју града Чачка управо основан од стране дијаспоре. Овде је важно нагласити да ни већина других ЈЛС у РС такође нису имали агилнији приступ према овом питању али се очекује да ће и држава у будућности знатно већи акценат ставити управо на концепт дијаспоре посматран у ширем контексту него до сада.

5. SWOT анализа (са потребама)

На основу анализираних података и информација добијених од представника ЈЛС Чачак, у наставку је изложена SWOT матрица.

Снаге	Слабости
<ul style="list-style-type: none"> - Добра репутација и повољан географски и економски положај. - Ниво задуживања на релативно ниском нивоу. - Редовно измиривање обавеза и добар кредитни рејтинг. - Проактиван приступ Града ка усвајању иновативних решења. - Повољно пословно окружење, јака и локално оријентисана привреда која генерише стабилне и одрживе текуће приходе. - Добра пословна, научна и образовна инфраструктура. - Разноврсни извори финансирања. - Добри партнерски односи са институцијама на националном нивоу. - Добри партнерски односи и дугогодишње искуство са међународним донаторима. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ограничени капацитети људских ресурса. - Недовољна искоришћеност извора финансирања као што су ЈПП, обвезнице и дијаспора. - Недостатак искуства са инструментима тржишта капитала. - Недовољна диверсификација ризика на већи број инвеститора. - Недовољна искоришћеност бесповратних средстава из националних и међународних извора. - Недовољна сарадња на регионалном нивоу. - Недовољна сарадња са локалном регионалном развојном агенцијом (Регионална агенција за просторни и економски развој Рашког и Моравичког округа).
Могућности (шансе окружења)	Претње (опасности окружења)
<ul style="list-style-type: none"> - Могућност привлачења додатних извора финансирања. - Могућност привлачења иновативних извора финансирања. - Капацитет за додатно задуживање по потреби. - Могућност задуживања под повољнијим условима. - Диверсификовање извора финансирања у складу националним стратешким опредељењем за ЈЛС. 	<ul style="list-style-type: none"> - Недовољно развијено тржиште капитала. - Задуживање са варијабилном каматном стопом (у условима пораста каматних стопа). - Изложеност девизном ризику у случају задуживања у страним валутама и индексирано у страним валутама. - Неизвесност у погледу одрживости трансфера средстава од других нивоа власти.

<ul style="list-style-type: none"> - Коришћење фондова ЕУ у процесу приступања ЕУ. - Додатни извори финансирања од стране институција на националном нивоу (стварање партнерских мрежа). - Додатни извори финансирања од стране донатора на националном и међународном нивоу. - Диверсификовање извора финансирања у складу националним стратешким опредељењем за ЈЛС. 	<ul style="list-style-type: none"> - Конкуренција осталих ЈЛС за коришћење средстава других нивоа власти и донатора. - Последице неповољне промене пословног окружења по одрживост текућих прихода.
--	---

Други део

6. Предлог модела и инструмената финансирања урбаног развоја за град Чачак

Потреба за дизајнирањем и применом политика урбаног финансирања које обезбеђују одржив и инклузиван урбани развој већа је него икада пре. Формирање оквира који уважава регулаторни/економски/социјални/еколошки амбијент града и идентификује у којој мери локалне финансије могу оптимално служити грађанима посебно је важно уколико се у обзир узму прогнозе аналитичара Уједињених нација сходно којима ће до 2050. године 2/3 човечанства⁷³, односно 67% становништва РС⁷⁴ живети у градовима.

У контексту урбанизације у РС, **обезбеђивање адекватних механизма финансирања урбаног развоја** приоритетно је с обзиром на чињеницу да актуелне моделе финансирања већине градова у РС одликују **застарелост и незаснивање на принципима „добре праксе“**, те да повећање одговорности и обавеза градских власти у погледу обезбеђивања динамичнијег урбаног развоја ретко бива праћено пропорционалним повећањем финансијских средстава која се градовима стављају на располагање.

При дефинисању предлога модела и инструмената финансирања урбаног развоја за град Чачак сагледане су следеће ставке:

- анализа постојећег стања по инструментима финансирања урбаног развоја града Чачка (из претходног дела);
- претходни капацитет буџета града Чачка за капиталне издатке;
- опште препоруке за употребу појединачних инструмената финансирања урбаног развоја идентификованих у планским и стратешким документима донетим на републичком и локалном нивоу;
- предлог пројеката из студија које претходе изради Генералног урбанистичког плана града Чачка;
- мере дефинисане у Нацрту плана развоја града Чачка за период 2023-2030. године (доступно на https://www.cacak.org.rs/userfiles/files/2023/Jul/Nacrt_plana_Cacka_2023_2030.pdf).

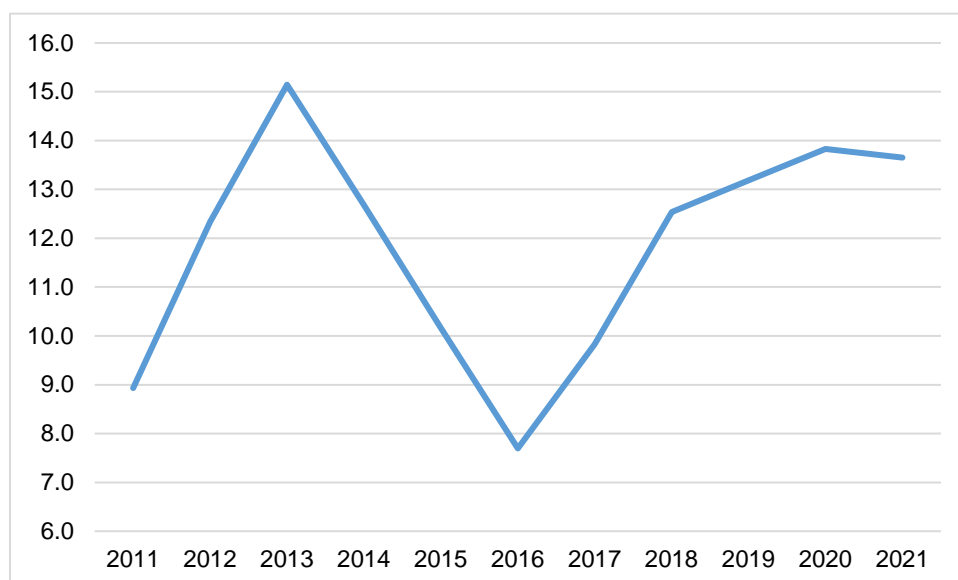
⁷³ Доступно на: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/chapter_1_wcr_2022.pdf

⁷⁴ Доступно на: <https://www.compassion.com/multimedia/world-urbanization-prospects.pdf>

Досадашња анализа буџета града Чачка, показала је солидан капацитет за финансирање урбаног развоја, са развојним карактером и значајном годишњом стопом раста. Сходно променама законског оквира (краћи преглед промена законске регулативе приказан је у Прилогу 2), најзначајнији раст су имали изворни и уступљени приходи. При планирању капиталних издатака који подстицајно утичу на урбани развој, приметан је јасан развојни фокус. Капитални издаци града Чачка се доминантно односе на издатке за нефинансијску имовину и делом на капиталне субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, капиталне трансфере осталим нивоима власти и капиталне дотације организацијама обавезног социјалног осигурања.

Издаци за нефинансијску имовину се односе на издатке за зграде и грађевинске објекте, машине и опрему, нематеријалну имовину, залихе робе за даљу продају и земљиште. Ови издаци учествују у структури укупних расхода и издатака града Чачка са око 12% у просеку у периоду 2011-2021. година. Најниже учешће на нивоу од око 8% је забележено у 2016. а највише у 2014. години (око 15%, графикон 12).

Графикон 12 Учешће реализованих издатака за нефинансијску имовину у укупним расходима и издацима, у %



Извор: РСЈП и Одлуке о завршним рачунима буџета града Чачка 2011-2021

Развојни карактер издатака је видљив поређењем издатака за нефинансијску имовину града Чачка 2011. и 2021. године, јер су у овом периоду издаци порасли три пута. Однос планираних и реализованих издатака није имао увек јасан тренд у посматраном периоду. Од 2011. до 2013. тренд реализованих издатака је пратио тренд планираних. У периоду 2014-2016. године дошло је до пада реализованих издатака за нефинансијску имовину у односу на план. У 2016. години, реализовано је нешто мање од пола планираних издатака за нефинансијску имовину. Од 2017. године, приметан је опет тренд раста реализованих издатака за нефинансијску имовину је забележен од 2017. године (графикон 13).

У 2021. години проценат извршења планираних издатака за нефинансијску имовину износи око 66%, што је нешто више у односу на просек у анализираном периоду (65%). Највеће извршење планираних издатака за нефинансијску

имовину је забележено 2011. године (83%), када су и планирани и реализовани издаци најнижи у анализираном периоду. Детаљан преглед издатака за нефинансијску имовину, капиталних субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама, капиталних трансфера осталим нивоима власти и капиталних дотација организацијама обавезног социјалног осигурања града Чачка у 2021. године се налази у Прилогу 3.

Графикон 13 Планирани и реализовани издаци за нефинансијску имовину града Чачка у периоду 2011-2021, у хиљадама РСД



Извор: РСЈП и Одлуке о завршним рачунима буџета града Чачка 2011-2021.

Град Чачак је до сада потребе за урбаним развојем успешно финансирао из својих извора, укључујући изворна и уступљена средства, као и део трансфера. Додатне потребе за средствима за финансирање капиталних издатака, за сада је прибављамо задуживањем код пословних банака. Ово све доприноси несметаној спровођењу инвестиционих пројеката у граду. Међутим, однос планираних и реализованих капиталних издатака указује на то да се одређени пројекти од капиталног значаја често делимично реализују или се чак у потпуности не реализују или одлажу. Из овог разлога, иако није у ужем домену финансирања урбаног развоја, неопходно је осврнути се на процес припреме и доношења локалних буџета, нарочито код планирања прихода и расхода. У анализираном периоду извршење планираних прихода и примања износи 65%, што може довести до неизвесности у вези са финансирањем неких пројеката. Иако неадекватна организациона сарадња, комуникација и координација рада, како између различитих организационих јединица локалне управе, тако и локалне управе са установама, јавним предузећима и осталим институцијама које чине систем локалне самоуправе, може бити извор проблем, у граду Чачку се стиче утисак да то није ситуација.

6.1. Изворни и уступљени приходи

Изворни и уступљени приходи су релативно стабилни и предвидиви и уколико се добро планирају на дуги рок могу омогућити стабилни извор финансирања. За разлику од задуживања, ови приходи немају трошкове. Међутим, капацитет им је ограничен, те је неопходно комбиновати их са осталим изворима финансирања.

Приходи и примања буџета града Чачка и индиректних корисника се доминантно користе за покриће текућих расхода, а делом и за финансирање издатака за нефинансијску имовину и издатака за отплату главнице и набавку финансијске имовине. Учешће текућих расхода у укупно оствареним расходима и издацима буџета града Чачка у 2021. години износи 84,2%, док издаци за нефинансијску имовину и издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине учествују у структури укупно остварених расхода и издатака на нивоу од 13,7% и 2,1% респективно. Изворни и уступљени приходи покривају текуће расходе у целини у 2021. години, а преостали део изворних и уступљених прихода је на располагању за финансирање капиталних и осталих издатака.

Повећањем изворних и уступљених прихода у наредном периоду, уз евентуалну уштеду ресурса и смањење текућих расхода, отвара се простор за повећање процента извршења планираних издатака и додатно финансирање капиталних издатака који подстичу урбани развој града Чачка.

Изворни приходи

Изворне приходе који припадају буџету града Чачка чине порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишне таксе, накнаде за коришћење јавних добара, друге накнаде у складу са законом, приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине града, као и одузета имовинска корист у том поступку, приходи од закупа, приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета града чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима, приходи од камата на средства буџета града, приходи по основу самодоприноса и приходи по основу донација.

Приходи од пореза на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон - Скупштина града утврђује висину стопе пореза на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, до висине највише стопе прописане Законом о порезу на имовину. Стопе пореза на имовину на непокретностима на територији града Чачка су дефинисане Одлуком о висини стопе пореза на имовину на територији града Чачка.

- *Порез на имовину обвезника који не воде пословне књиге* - Градско веће Града Чачка на годишњем нивоу доноси Решење о утврђивању износа просечне цене квадратног метра одговарајућих непокретности по зонама на територији града Чачка за утврђивање пореза на имовину и Решење о просечним ценама квадратног метра непокретности на основу којих се утврђује основица пореза на имовину за непокретности обвезника који не воде пословне књиге у најопремљенијој зони по врстама непокретности. Приходи остварени по основу пореза на имовину обвезника који не воде пословне књиге чине око 6% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.

Порез на имовину обвезника који не воде пословне књиге	Закон о порезу на имовину	Одлука о висини стопе пореза на имовину на територији града Чачка	Могуће повећање
На земљишту	до 0,3%	0,05%	да

На непокретностима, осим на земљишту - на пореску основицу:			
(1) до 10.000.000 динара	до 0,4%	0,32%	да
(2) од 10.000.000 до 25.000.000 динара	порез из подтачке (1) + до 0,6% на износ преко 10.000.000 динара	порез из подтачке (1) + 0,5% на износ преко 10.000.000 динара	да
(3) од 25.000.000 до 50.000.000 динара	порез из подтачке (2) + до 1% на износ преко 25.000.000 динара	порез из подтачке (2) + 0,5% на износ преко 25.000.000 динара	да
(4) преко 50.000.000 динара	порез из подтачке (3) + до 2% на износ преко 50.000.000 динара	порез из подтачке (3) + 1% на износ преко 50.000.000 динара	да

Извор: Приказ на основу Закона о порезу на имовину и Одлуке о висини стопе пореза на имовину на територији града Чачка

Приходи по основу пореза на имовину на непокретностима на територији града Чачка обвезника који не воде пословне књиге могу бити додатно повећани повећањем броја пореских обвезника пореза на имовину, повећањем вредности непокретности и повећањем стопе пореза до законског максимума.

- *Порез на имовину обвезника који воде пословне књиге* - Приходи остварени по основу пореза на имовину обвезника који воде пословне књиге чине око 4% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.

Порез на имовину	Закон о порезу на имовину	Одлука о висини стопе пореза на имовину на територији града Чачка	Могуће повећање
Порез на имовину обвезника који води пословне књиге	до 0,4%	0,4%	не

Извор: Приказ на основу Закона о порезу на имовину и Одлуке о висини стопе пореза на имовину на територији града Чачка

Стопе пореза на имовину на непокретностима на територији града Чачка обвезника који воде пословне књиге су на највишем законски предвиђеном нивоу, тако да простор за додатно повећање стопе пореза не постоји. Ипак, повећањем броја пореских обвезника пореза на имовину и повећањем броја и вредности непокретности на територији града Чачка могуће је повећати приходе по овом основу.

- *Посебан порез на необрађено обрадиво пољопривредно земљиште* је део планираних текућих прихода буџета Града Чачка у 2021. години. Иако су планирани у занемарљивом износу у односу на укупно планиране приходе, приходи по основу посебног пореза на необрађено обрадиво пољопривредно земљиште нису реализовани.

Анализа указује на чињеницу да постоји простор да се приходи по основу пореза на имовину на непокретностима повећају, првенствено кроз додатно ширење обухвата имовине која се опорезује (попис и евидентирање), повећање степена наплате и кроз промену пореске стопе.

Значајнији раст ових прихода у претходном периоду постигнут је децентрализацијом у овој области, стварањем локалних пореских администрација у претходној деценији и њиховим увезивањем у јединствени електронски систем.

Приходи од локалних комуналних и административних такси - Скупштина ЈЛС може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга које дефинише на нивоу не већем од законом дозвољеног и локалне административне таксе за списе и радње које њени органи издају и обављају чију висину одређује одлуком, уз поштовање чињенице да висина таксе не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за сличан спис или радњу. Скупштина града Чачка је увела локалне комуналне таксе по сва три основа која Закон о финансирању локалне самоуправе предвиђа. Одлуком о локалним комуналним таксама за територију града Чачка су уведене комуналне таксе које се плаћају за истицање фирме на пословном простору, за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина и таксе за држање средстава за игру. **Приходи по основу комуналних такси, градске административне таксе и таксе за озакоњење објекта у корист нивоа градова чине око 2,8% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.**

1. *Приходи по основу комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору* чине око 1% укупно остварених прихода и примања у 2021. години. Висина прихода зависи од врсте делатности, величине правног лица, зоне у којој се налази пословни објекат на којем је истакнута фирма, законских ограничења по питању највишег износа таксе и умањења/ослобађања дефинисаних на локалном нивоу.

Повећање броја регистрованих фирми и повећање броја благовремено поднетих пријава за утврђивање обавезе по основу комуналне таксе од стране обвезника комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору утиче на повећање прихода по овом основу.

2. *Приходи по основу комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина* које се плаћају приликом регистрације возила чине 1,3% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.

Врста возила	Износ таксе по ЗФЛС и усклађеним највишим износима (у РСД)	Износ таксе по Одлуци о локалним комуналним таксама за територију града Чачка (у РСД)
За теретна возила		
за камионе до 2 t носивости	до 2.140	1.880
за камионе од 2 t до 5 t носивости	до 2.860	2.510
за камионе од 5 t до 12 t носивости	до 4.980	4.370
за камионе преко 12 t носивости	до 7.110	6.240
за теретне и радне приколице (за путничке аутомобиле)	до 710	620
За путничка возила		
до 1.150 cm ³	до 710	620
преко 1.150 cm ³ до 1.300 cm ³	до 1.410	1.240
преко 1.300 cm ³ до 1.600 cm ³	до 2.130	1.870
преко 1.600 cm ³ до 2.000 cm ³	до 2.860	2.510

преко 2.000 cm ³ до 3.000 cm ³	до 4.300	3.770
преко 3.000 cm ³	до 7.110	6.240
За мотоцикле		
до 125 cm ³	до 570	500
преко 125 cm ³ до 250 cm ³	до 840	740
преко 250 cm ³ до 500 cm ³	до 1.410	1.240
преко 500 cm ³ до 1.200 cm ³	до 1.730	1.520
преко 1.200	до 2.130	1.870
За аутобусе и комби бусеве по регистрованом седишту	до 60	50
За прикључна возила: теретне приколице, полуприколице и специјалне теретне приколице за превоз одређених врста терета		
1 t носивости	до 580	510
од 1 t до 5 t носивости	до 990	870
од 5 t до 10 t носивости	до 1.350	1.180
од 10 t до 12 t носивости	до 1.870	1.640
носивости преко 12 t	до 2.860	2.510
За вучна возила (тегљаче)		
чија је снага мотора до 66 киловата	до 2.130	1.870
чија је снага мотора од 66 – 96 киловата	до 2.860	2.510
чија је снага мотора од 96 – 132 киловата	до 3.590	3.150
чија је снага мотора од 132 – 177 киловата	до 4.300	3.770
чија је снага мотора преко 177 киловата	до 5.710	5.010
За радна возила, специјална адаптирана возила за превоз реквизита за путујуће забаве, радње и атестирана специјализована возила за превоз пчела	до 1.410	1.240

Извор: Приказ на основу Закона о финансирању локалне самоуправе (ЗФЛС) и Одлуке о локалним комуналним таксама за територију града Чачка

Приходи по основу комуналних такси за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина могу бити додатно повећани повећањем броја регистрованих возила и повећањем износа такси до законског максимума.

3. Приходи по основу комуналних такси за држање средстава за игру, остварени у износу од око 200 хиљада динара, у изразито малом проценту учествују у структури укупно остварених прихода и примања. Дневна такса за држање средстава за игру по апарату за забавне игре на територији града Чачка је дефинисана у износу од 22 динара.

Како висина прихода зависи од броја обвезника који држе средства за игру и благовремене пријаве за утврђивање обавезе по основу комуналне таксе, повећање броја обвезника и пријава могу утицати и на повећање прихода по овом основу.

Приходи од боравишне таксе, коју одлуком одређује скупштина ЈЛС, представља приход ЈЛС на чијој територији је наплаћен. Скупштина ЈЛС уводи боравишну таксу у складу са законом којим се уређује област туризма. Приходи од боравишних такси на територији града Чачка чине око 0,2% укупно остварених прихода и примања у 2021. години. Град Чачак је сврстан у другу категорију туристичког места, према категоризацији коју је извршило Министарство трговине, туризма и телекомуникација на иницијативу града Чачка.

Скупштина града Чачка је донела Одлуку о боравишној такси која дефинише следеће боравишне таксе:

1. **Боравишне таксе које плаћају корисници услуге смештаја у угоститељским објектима износе 95 динара по дану, што је у складу са Уредбом о највишем и најнижем износу боравишне таксе и категоријом туристичког места (у распону од 80 до 140 динара), а постоји и простор за додатно повећање;**
2. **Боравишне таксе које плаћају физичка лица која пружају угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, чији износи су дефинисани у складу са категоријом туристичког места, Уредбом о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања и категоризацијом угоститељских објеката од стране Градске управе за локални економски развој града Чачка.**

Приходи по основу самодоприноса су наменског карактера и на тај начин прикупљена средства могу бити део буџета ЈЛС уколико скупштина ЈЛС донесе одлуку. Буџет града Чачка укључује приходе по основу самодоприноса према зарадама запослених и по основу пензија на територији месне заједнице и општине, самодопринос из прихода од пољопривреде и шумарства и самодопринос из прихода лица која се баве самосталном делатношћу. Са остварених скоро 4 милиона динара, приходи по основу самодоприноса учествују у структури укупно остварених прихода и примања на нивоу од око 0,1%.

Према прегледу заведеног самодоприноса у месним заједницама града Чачка и увида у период наплате самодоприноса, још увек је важећа наплата по основу Одлуке о увођењу самодоприноса за Месну заједницу Трбушани коју су донели грађани, а која покрива период од 5.12.2018. до 5.12.2023. године. **Висина будућих прихода по основу самодоприноса зависи и од нових одлука грађана о увођењу самодоприноса и будућих потреба за коришћењем средстава по основу самодоприноса.**

Приходи од закупа, односно од давања на коришћење непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС или у својини РС које користи ЈЛС, органи и организације ЈЛС и индиректни корисници њеног буџета могу се према закону користити за куповину, изградњу, текуће поправке и одржавање зграда и објеката и набавку и одржавање опреме. Приходи од давања у закуп се доминантно односе на коришћење непокретности у државној и градској својини које користе град Чачак и индиректни корисници буџета града и чине око 0,8% укупно остварених прихода и примања у 2021. години. **Повећање броја купаца и броја непокретности и покретних ствари под закупом додатно повећава приход по овом основу.**

Приходи од накнада се односе на посебну накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, накнаде за коришћење јавних добара и остале накнаде.

1. *Приходи од накнаде за заштиту и унапређивање животне средине*, коју плаћају правна лица и предузетници које обављају одређене активности које утичу на животну средину, односно физичка лица које утиче на животну средину и власници теретних возила, односно лица која обављају транспорт нафте и нафтних деривата, односно сировина, производа и

полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију, припадају буџету града Чачка. Приходи од накнаде за заштиту и унапређивање животне средине су најзначајнији приходи од накнада и чине 1,5% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.

Износ накнаде зависи од критеријума дефинисаних Уредбом о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износа накнада (претежна делатност, степен негативног утицаја на животну средину правних лица и предузетника, величина, граница од 0,4% годишњег прихода оствареног у претходној години од обављања активности од утицаја на животну средину и сл.) и Законом о накнадама за коришћење јавних добара (максималан износ накнаде за транспорт нафте и нафтних деривата, односно сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију износи 102,82 динара по тони).

Повећање броја правних и физичких лица обвезника накнаде који благовремено и адекватно подносе пријаве Градској управи за локалну пореску администрацију града Чачка, као и повећање годишњег прихода обвезника, утичу на повећање прихода по овом основу.

2. Приходи од накнада за коришћење јавне површине - Скупштина града Чачка је донела Одлуку о накнадама за коришћење јавних добара у којој дефинише накнаде за коришћење јавних путева и накнаду за коришћење јавне површине. Приходи од накнада за коришћење јавне површине на територији града Чачка, који се односе на накнаде за коришћење простора на јавној површини, накнада за коришћење јавне површине за оглашавање и накнаде за коришћење јавне површине по основу заузећа, припадају буџету града Чачка и чине 0,4% укупно остварених прихода и примања у 2021. години.

Приходи од накнада за коришћење јавне површине могу бити додатно генерисани повећањем броја корисника јавних површина, површине коришћеног простора, времена коришћења и повећањем износа накнада до законски дефинисаних највиших износа накнада.

Накнаде за коришћење јавне површине	Висина накнаде по Закону о накнадама за коришћење јавних добара	Висина накнаде по Одлуци о накнадама за коришћење јавних добара града Чачка
Накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности	до 125,44 РСД по m ²	2 – 122 РСД у зависности од врсте објекта и зоне
Накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе	до 102,83 РСД по m ²	35 – 100 РСД по m ²

Накнада за коришћење јавне површине по основу заузећа грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова и изградњу	до 185,07 РСД по m ²	20 – 50 РСД по m ²
---	---------------------------------	-------------------------------

Извор: Приказ на основу Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара града Чачка

Приходи од новчаних казни и одузете имовинске користи чине око 1,3% укупно остварених прихода и примања у 2021. години. Приходи се доминантно односе на новчане казне за прекршаје предвиђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима, а делом и за прекршаје по прекршајном налогу и казни које су изречене у управном поступку у корист града, за увећање пореског дуга у поступку принудне наплате изворних прихода града и за новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине града, као и одузета имовинска корист у том поступку.

Остали изворни приходи буџета града се односе на приходе од продаје добара и услуга од стране тржишних организација у корист нивоа града и приходи од камата на средства буџета града, која се односе на камате на средства консолидованог рачуна трезора укључена у депозит банака, и чине 0,7% и 0,04% укупно остварених прихода и примања у 2021. години респективно.

Имајући у виду релативно мало учешће одређених категорија изворних прихода у укупно оствареним приходима и примањима, чини се да простор за увећање тих прихода није велики, мада постоји у извесној мери.

Уступљени приходи

Уступљени приходи су приходи чија висина зависи од законом дефинисаних елемената (основице и стопе), а уступа се у целини или делимично јединици локалне самоуправе на чијој територији је приход остварен. Уступљене приходе буџета града Чачка чине уступљени приходи од пореза и уступљени приходи од накнада.

Уступљени приходи од пореза се односе на порезе на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права.

Приходи по основу пореза на доходак, добит и капиталне добитке са учешћем од чак 55% у укупно оствареним приходима и примањима у 2021. години чине најзначајније приходе буџета града Чачка.

- **Порез на зараде** који се плаћа према пребивалишту запосленог делимично чини део прихода јединица локалне самоуправе, односно 77% прихода остварених по овом основу припада градовима, односно граду Чачку. **Повећање број запослених, односно физичких лица који остварују зараду уједно је и повећање броја обвезника пореза на зараде и прихода по овом основу. Како висина остварене зараде као основица пореза на зараде такође детерминише висину уступљених прихода, додатно повећање зарада утиче на повећање прихода на доходак грађана;** и
- Буџету града Чачка припадају и **порези на приходе од самосталних делатности** који се плаћају према стварно оствареном и паушално утврђеном приходу по решењу пореске управе и стварно оствареном приходу самоопорезивањем, порези на приходе од давања у закуп покретних ствари и порези на остале приходе. **Повећање броја физичких**

лица која остварују приходе обављањем самосталних делатности, повећање остварене добити, висина просечне месечне зараде, број запослених, број становника, фактори су који могу утицати на додатно повећање висине уступљених прихода.

Приходи од пореза на наслеђе и поклон, који по решењу пореске управе припадају буџету града Чачка, чине око 0,9% укупно остварених прихода и примања у 2021. години и зависе од броја решења о наслеђу, броја уговора о поклону и тржишне вредности наслеђене или на поклон примљене имовине.

Приходи од пореза на пренос апсолутних права се доминантно односе на порез на пренос апсолутних права на непокретности, по решењу пореске управе и права на моторним возилима, пловилима и ваздухопловима по решењу пореске управе. Порез на пренос апсолутних права на акцијама и другим хартијама од вредности, по решењу пореске управе и порез на пренос апсолутних права код продаје стечајног дужника као правног лица чине део планираних текућих прихода буџета Града Чачка у 2021. години, при чему ови приходи нису остварени. Приходи остварени од свих пореза на пренос апсолутних права на територији града Чачка чине преко 3% укупно остварених прихода и примања у 2021. години и зависе од броја обвезника пореза и уговорене цене, односно тржишне вредности апсолутног права.

Уступљени приходи од накнада - Град Чачак прима од Републике приходе од накнада које су остварене на територији града Чачка и они у релативно малом проценту учествују у структури укупних прихода и примања буџета града.

Приходи од накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина зависе од броја обвезника накнаде, висине прихода које обвезник остварује коришћењем ресурса и врсте ресурса која утиче на висину накнаде (од 1% до 7% прихода од коришћења ресурса).

Приходи од накнаде за коришћење дрвета зависе од броја корисника, односно сопственика шума и шумског земљишта и вредности дрвних сортимената на коју се примењује стопа од 3% ради утврђивања висине накнаде.

Приходи од накнада за загађивање животне средине у висини од 40% припадају буџету града Чачка и прикупљају се од загађивача који послују на територији града.

- Накнада за емисије SO₂, NO₂, прашкасте материје и произведени или одложени отпад се наплаћује од лица која узрокују загађивање животне средине емисијама SO₂, NO₂ односно прашкастим материјама, произвођача, односно одлагача опасног отпада за постројења за која се издаје интегрисана дозвола и јавних комуналних предузећа, правних лица и предузетника који управљају комуналним отпадом. Висина накнаде зависи од количине и порекла емисије, али и броја лица која благовремено достављају извештаје о количинама емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и отпада за потребе Националног регистра извора загађивања.
- Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач зависи од количине увезене супстанце које оштећују озонски омотач.

Уступљени приходи од накнада	Припадност буџету града Чачка	Законски оквир
Накнаде за коришћење ресурса и резерви минералних сировина	40%	Закон о накнадама за коришћење јавних добара

Накнада за коришћење дрвета	30%	Закон о накнадама за коришћење јавних добара
Накнаде за загађивање животне средине - накнада за емисије SO ₂ , NO ₂ , прашкасте материје и произведени или одложени отпад - накнада за супстанце које оштећују озонски омотач	40%	Закон о накнадама за коришћење јавних добара

Извор: Приказ на основу Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара града Чачка

Уколико град Чачак жели да промовише здраву животну средину, повећање прихода по основу накнада за емисије SO₂, NO₂, прашкасте материје и произведени или одложени отпад и накнада за супстанце које оштећују озонски омотач није пожељно у смислу повећања броја нових лица која узрокују загађивање животне средине емисијама SO₂, NO₂, прашкастим материјама и отпадом и количине загађујућих материја и отпада, већ повећањем обухвата лица која благовремено извештавају о загађењу и плаћају одговарајуће накнаде.

Имајући у виду релативно мало учешће одређених категорија уступљених прихода у укупно оствареним приходима и примањима, чини се да простор за увећање тих прихода није велики, мада постоји у извесној мери.

6.2. Ненаменски и наменски приходи и примања

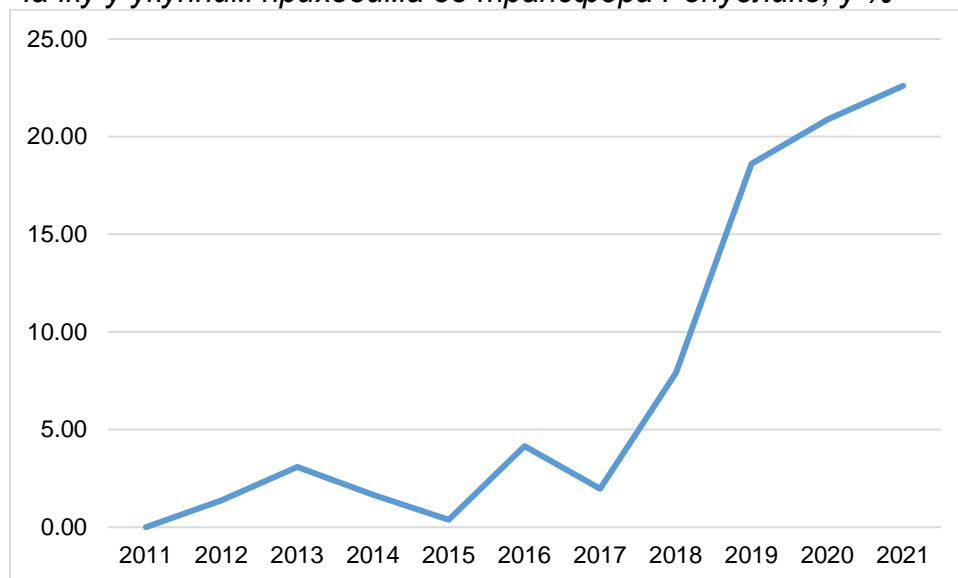
Најзначајнији приходи од трансфера од других нивоа власти у буџету града Чачка се односе на приходе од ненаменских трансфера од Републике (око 60% прихода од трансфера Републике, односно 6% укупно остварених прихода и примања у 2021. години). **Планирани приходи од ненаменских трансфера од Републике су дефинисани законом тако да на висину тих прихода град Чачак не може утицати.** Планирани ненаменски трансфери граду Чачку од Републике су према Закону о буџету Републике Србије непромењени од 2014. године и износе 287.670.506 РСД годишње.

Висина **прихода од наменских трансфера** од Републике у буџету града Чачка зависи од износа наменских средстава који министарства, јавна предузећа, агенције и други органи Републике Србије обезбеде за ЈЛС, али и успешности ЈЛС да испоштују поступак за одобравање средстава и испуне услове неопходне за добијање средстава.

Анализа структуре прихода од трансфера од Републике показује да град Чачак приходује релативно значајна средства по овом основу, стога је могућност за повећање прихода од наменских трансфера од Републике реална. Приходи од наменских трансфера чине око 35% укупних прихода од трансфера, односно око 3,7% укупно остварених прихода и примања буџета града Чачка у 2021. години.

Приходи од наменских трансфера укључују приходе од текућих наменских трансфера, при чему релативно значајан део чине и приходи од капиталних наменских трансфера. Учешће прихода од капиталних наменских трансфера града Чачка у укупним приходима од трансфера Републике и укупно оствареним приходима и примањима града Чачка је у порасту током посматраног периода.

Графикон 14 Учешће прихода од наменских капиталних трансфера граду Чачку у укупним приходима од трансфера Републике, у %



Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета града Чачка 2011-2021

За разлику од 2011. године када су приходи од наменских капиталних трансфера у буџету града Чачка изостали, у 2021. години они чине чак 23% укупних прихода од трансфера Републике.

Више од половине актуелних министарстава, као и министарства формирана у претходним сазивима Владе Републике Србије су путем јавних позива и конкурса за доделу средстава или трансфером средстава за обављање одређених послова у оквиру изворног или повереног делокруга подржала пројекте и програме развоја града Чачка, кроз финансирање и суфинансирање пројеката, доделу подстицајних и бесповратних средстава и финансијску подршку редовним годишњим програмима установама чији је оснивач град Чачак.

Очекивано је да се тренд повећања прихода од наменских трансфера од других нивоа власти настави и у наредном периоду, јер је досадашњим активностима град Чачак показао да има капацитет да успешно прати програме и позиве министарстава за финансирање и/или суфинансирање пројеката од јавног значаја и прибавља одређена средства за реализацију активности које доприносе урбаном развоју града Чачка. Додатно унапређење организационих капацитета градских управа и људских ресурса може повећати обим средстава која се обезбеђују од других нивоа власти, односно од министарстава, јавних предузећа, агенција и других државних органа.

6.3. Задуживање

Задуживање за финансирање урбаног развоја града Чачка може бити одржива стратегија, што се до сада и показало као истинито. Међутим, нарочито имајући у виду променљиве трендове на међународном и националном тржишту капитала, неопходно је да се овај процес спроводи пажљиво и одговорно. Уколико постоји могућност, задуживање за финансирање урбаног развоја треба комбиновати са другим изворима финансирања као што су субвенције, грантови, јавно-приватно партнерство или фондови Европске уније.

Задуживање може бити одржива опција за финансирање урбаног развоја у следећим случајевима:

- **Код инфраструктурних пројеката великих размера.** У случајевима изградње значајних инфраструктурних пројеката, као што су изградња или реконструкција путева, мостова, система јавног превоза, водоснабдевања или канализационих система, задуживање може обезбедити неопходна средства за завршетак ових критичних пројеката;
- **У случајевима убрзаног економског раста и прилива значајних инвестиција.** У периодима када град доживљава економски раст и долази до прилива инвестиција, задуживање се може искористити за финансирање пројеката који промовишу даљи економски развој, привлаче приватни сектор и побољшавају свеукупно пословно окружење;
- **Код пројеката који су временски осетљиви.** У случајевима када пројекти урбаног развоја имају временска ограничења или рокове, задуживање може убрзати имплементацију пројеката и спречити кашњења због буџетских ограничења;
- **Када нема довољно буџетских средстава.** Када су буџетски приходи недовољни за финансирање неопходних пројеката урбаног развоја, задуживање може премостити јаз и омогућити граду да настави са пројектима који су од највеће важности за његов развој и добробит његових становника;
- **Обезбеђивање средства за грантове и субвенције.** У појединим случајевима може бити потребно задуживање да би се обезбедила средства која прате грантове или субвенције од регионалних, националних или међународних организација. Ово може побољшати способност града да приступи додатним изворима финансирања и максимизира утицај пројеката урбаног развоја;
- **У случају пројеката који стварају приход.** Задуживање се може размотрити за пројекте који имају потенцијал да генеришу приход. На пример, улагање у туристичку инфраструктуру или комерцијални развој може довести до повећања пореских прихода и економских користи које помажу у отплати позајмљених средстава; и
- **Уколико су ниске каматне стопе.** Током периода ниских каматних стопа, трошкови задуживања могу бити релативно повољни, што је погодно време за градове да искористе предности ниских трошкова задуживања и финансирају развојне пројекте.

Иако национални законски оквир (пре свега Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о јавном дугу и Закон о јавним набавкама) у великој мери регулише процес задуживања на нивоу ЈЛС, уколико је дуг прихватљива опција, неопходно је водити рачуна о неколико ствари.

Задуживање треба да буде усмерено ка продуктивним пројектима који имају потенцијал да генеришу дугорочне материјалне и нематеријалне користи за град и његове становнике. **Инфраструктурни пројекти, енергетски ефикасне иницијативе и шеме урбане регенерације су примери продуктивних инвестиција** које могу унапредити економски и друштвени развој града.

Кредити домаћих финансијских институција

Пре доношења одлуке о задуживању неопходно је размотрити да ли је пројекат могуће финансирати из сопствених средстава, као и извршити свеобухватну анализу трошкова и користи предложених пројеката. Уколико су очекиване користи веће у односу на цену позајмљивања, задуживање може бити опција. Неопходно је размислити и о потенцијалним изворима прихода из тих пројеката који могу помоћи у отплати кредита. Ова анализа помаже да се осигура да је задуживање оправдано и да ће град бити у стању да се носи са теретом дуга.

Како је процес задуживања регулисан и Законом о јавним набавкама, приликом дефинисања услова кредитирања, једна од најважнијих одлука је о типу каматне стопе - фиксне или променљиве. Фиксне стопе обезбеђују предвидљивост, док варијабилне стопе долазе са ризиком од флукуације трошкова камата. Ово би нарочито требало разматрати у периодима економске нестабилности и непредвидивости, променљивости каматних стопа (пре свега се мисли на раст) и општих услова на тржишту капитала. Одлучивање између фиксних и варијабилних каматних стопа приликом задуживања за финансирање урбаног развоја зависи од неколико фактора, укључујући тренутне тржишне услове, склоност ка ризику и специфичне карактеристике пројекта. Препоруке када користити фиксне, а када променљиве каматне стопе су у табели испод:

Табела 3 Фиксна vs променљива каматна стопа

Фиксна каматна стопа	Променљива каматна стопа
<p>Предвидљивост и стабилност Фиксне каматне стопе пружају сигурност у отплати кредита. Каматна стопа остаје константна током трајања кредита, што градским званичницима олакшава буџетирање и планирање отплате</p>	<p>Почетна уштеда Варијабилне каматне могу да буду ниже од фиксних. Ако град жели да искористи ниже камате на почетку рока кредита, варијабилна стопа би могла бити привлачна.</p>
<p>Растуће каматне стопе Ако постоји забринутост да би се могле повећати у будућности, закључавање фиксне стопе може заштитити град од потенцијалних повећања стопа и већих трошкова камата.</p>	<p>Економски услови Ако економски изгледи сугеришу да ће се каматне стопе вероватно смањити или остати ниске, варијабилна каматна стопа може бити од предности, јер омогућава граду да има користи од потенцијалног смањења стопа.</p>
<p>Дугорочни пројекти За пројекте урбаног развоја са дугорочним хоризонтом, фиксне каматне стопе могу бити корисне. Инфраструктурним пројектима и великим развојним често су потребне године да се заврше, а фиксна стопа може заштитити град од флукуација каматних стопа током тог периода.</p>	<p>Краткорочни пројекти За краткорочне пројекте са јасним временским оквиром и бржим очекиваним приносима, променљиве каматне стопе могу бити прикладне. Ако се пројекат може завршити у кратком периоду, потенцијалне флукуације каматних стопа могу имати минималан утицај на укупне трошкове.</p>
<p>Аверзија према ризику</p>	<p>Склоност ка ризику</p>

Ако не постоји склоност ризику и преферирају се стабилни финансијски аранжмани, фиксне каматне стопе нуде сигурнију опцију.	Како зависе од тржишних услова, увек носе одређени ризик.
---	---

Коначно, избор између фиксних и варијабилних каматних стопа треба да се заснива на пажљивој процени тржишних услова, финансијске ситуације града, његове способности да управља ризиком каматних стопа и специфичних карактеристика пројекта који се финансира. Постоји могућност за комбинацију кредита са фиксном и варијабилном каматном стопом како би створили разноврсни портфолио задуживања и ефикасно управљали ризиком.

Кредитно задуживање може бити из различитих извора, као што је приказано у првом делу ове Студије, укључујући домаћа финансијска тржишта, међународне зајмодавце, развојне банке и билатералне зајмове.

Пројекти урбаног развоја често имају дугорочан утицај, а њихове користи се могу остварити дужи низ година. Задуживање треба да буде усклађено са животним веком пројекта како би се осигурало да су отплате структурисане на начин који одражава очекиване приносе пројекта.

Задуживање за урбани развој је значајна одлука која утиче на финансијску будућност града. Одлука о задуживању би требало да буде донесена заједно са свим заинтересованим странама, укључујући становнике, предузећа и организације заједнице, како би се осигурала транспарентност и прикупиле повратне информације о пројектима који ће се финансирати.

Муниципалне и зелене обвезнице

Градске власти оријентисане ка обезбеђивању урбаног напретка, своје напоре би требало да усмере ка изналажењу иновативних опција за финансирање урбаних инвестиција, као што је задуживање емисијом (зелених) муниципалних обвезница.

Анализа спроведена у првом делу Студије указала је да су опцију финансирања емисијом муниципалних обвезница до данас искористиле четири ЈЛС у РС – градови Шабац, Нови Сад и Панчево, односно општина Стара Пазова. Средства генерисана поменутих емисијама ЈЛС су искористиле за финансирање разноврсних пројеката инфраструктурног и социјалног карактера (пројекти изградње и/или уређења градских тргова, булевара, базена, образовних и спортских објеката, те градских и приградских канализационих мрежа). Овакви примери добре праксе дозвољавају извођење неколико општих препорука које се односе на интегрисање муниципалних обвезница (и њихове еколошке варијанте – зелених муниципалних обвезница) у систем финансирања урбаног развоја града Чачка:

- Пре избора (зелених) муниципалних обвезница као механизма финансирања, неопходна је анализа потреба за планираним капиталним инвестицијама, капацитета за сервисирање дуга и спремности за подношење ризика; и

- Пожељно је да се локално финансирање ове врсте интегрише са другим елементима одговорног и урбаног управљања (укључујући урбанистичко планирање и регулаторне оквире) како би омогућио координисано остваривање „урбане визије“ свих стејхолдера.

Уз то, конкретна искуства ЈЛС, које су са више или мање успеха извршиле емисију муниципалних обвезница у РС, могу се синтетизовати у неколико лекција значајних за град Чачак:⁷⁵

- Учити из грешака ЈЛС које су већ извршиле емисију муниципалних обвезница у РС;
- Формирањем гарантног фонда допринети ликвидности поменутог механизма финансирања (обезбедити одређену финансијску резерву (обично проценат од вредности укупне емисије муниципалних обвезница) коју град-емитент у случају суочавања са непредвиђеним финансијским потешкоћама може искористити за измиривање обавеза према власницима муниципалних обвезница и покривање других непланираних трошкова);
- Придобити поверење стејхолдера са којима град планира да сарађује приликом имплементације нове шеме финансирања;
- Упознати се са регулаторним и правним оквиром за издавање муниципалних обвезница зарад осигуравања апсолутног поштовања свих релевантних закона и прописа;
- Стимулисати сарадњу и размену знања између финансијског и пројектног особља зарад усклађивања алокације средстава са пројектним циљевима урбаног развоја;
- Комбиновати финансијско и пројектно извештавање зарад визуелизације и транспарентности односа између градских финансија и пројектних активности;
- Свесно и наменски користити локална буџетска и средства генерисана емисијом муниципалних обвезница;
- Предупредити недовољно интересовање инвеститора за куповину емитованих муниципалних обвезница (које може настати као последица лоше промоције, недовољне информисаности о користима инвестирања у муниципалне обвезнице или неповољних трендова на финансијском тржишту у тренутку спровођења емисије);
- Планирати реализацију пројеката који ће инвеститорима гарантовати релативно сигуран повраћај новца; и
- Контролисати факторе политичке/административне природе (политичка нестабилност и промене у руководећим структурама локалних власти могу да створе неизвесност и утичу на спремност инвеститора да купе муниципалне обвезнице);

На основу анализе потреба града Чачка за финансирањем урбаног развоја и на основу доступне литературе⁷⁶, потенцијал за коришћење (зелених) муниципалних обвезница могућ је у више области.

⁷⁵ Доступно на: <https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming-budgets.pdf>

⁷⁶ Доступно на: https://www.greenbondpledge.com/files/files/Green-City-Playbook_2018.pdf

Финансирање инфраструктурних пројеката града:

- финансирање пројеката који предвиђају: изградњу/реконструкцију/модернизацију/ проширење саобраћајница (изградња нових путева, булевара, мостова, тунела, јавних гаража, бицикличке и јавне пешачке инфраструктуре (укључујући инфраструктуру која уважава потребе особа са инвалидитетом), као и реконструкцију/модернизацију/проширење постојећих саобраћајница зарад повећања безбедности и капацитета саобраћаја, успостављања бржег транзитног система, транзитних линија високог квалитета и масовног превоза);
- изградњу комуналне инфраструктуре (изградња водоводних и канализационих мрежа, станица за пречишћавање воде и објеката за рециклирање/управљање отпадом, односно развој квалитетних комуналних сервиса), изградњу/модернизацију телекомуникационе инфраструктуре (изградња мрежа за бржи и стабилнији интернет, модернизација мобилних комуникација и других телекомуникационих услуга);
- изградњу/реконструкцију енергетске инфраструктуре (електропостројења, гасоводне мреже и инфраструктура за обновљиву енергију);
- изградњу/проширење инфраструктуре за снабдевање енергијом (електричне мреже, соларне и ветроенергетске инсталације, термални и геотермални системи за грејање и хлађење, те системи енергије за индустријске и стамбене потребе); и
- изградњу/реконструкцију јавних градских објеката (здравствених и образовних установа, спортских и рекреативних објеката, библиотека, инфо и туристичких центара, паркова и других места за дружење и окупљање грађана).

Финансирање енергетски ефикасних пројеката града:

- финансирање пројеката који предвиђају: успостављање система зелених зграда (по индустријским шемама сертификације);
- пропагирање енергетске ефикасности и конзервације (модернизација система грејања, замена застарелих енергетских уређаја, инсталација *LED* расвете и изградња енергетски ефикасне топлотне изолације у јавним градским установама); и
- стимулисање развоја нискоугљеничног енергетског транспорта (развој возног парка са нултим и/или ниским емисијама, електрична и хибридна возила, као и мреже станица за пуњење поменутих возила).

Финансирање одрживог развоја града:

- финансирање пројеката који предвиђају: суочавање са климатским променама (кроз програме садње дрвећа и ширења зелених површина у граду – зелени кровови/фасаде/зидови); и
- производњу обновљиве енергије која максимизира климатске користи и минимизира негативне еколошке/социјалне утицаје (соларна енергија, енергија ветра и енергија из биомасе).

Финансирање чистије индустријске производње града:

- финансирање пројеката који предвиђају: еколошки ефикаснију/чистију индустријску производњу (производња цемента, гвожђа, челика и стакла, те енергетски ефикасних производа и система за аутоматизацију);

Финансирање бољег управљања градском водом и отпадом:

- финансирање пројеката који предвиђају: увођење механизма за складиштење и управљање водом, одбрану/управљање „атмосферским водама“ и третмане водом;
- одлагање отпада, контролу загађења и активности циркуларне економије (рециклирање, изградња постројења за анаеробну декомпозицију и квалификованих постројења за претварање отпада у енергију).

Граду Чачку као добра пракса за сагледавање области у којима је у пракси могуће искористити средства генерисана емисијом зелених муниципалних обвезница може послужити пример шведског града Лунда, који је сходно својој развојној/демографској структури упоредив са Чачком (оба града сматрају се развијенијим градовима у својим државама, имају популацију од око 110.000 становника) (у Прилогу 4 је дат још један пример емисије зелених муниципалних обвезница - јужноафрички град Јоханесбург). Град Лунд је зелену финансијску транзицију међу првима препознао као прилику за подстицање урбаног напретка, о чему сведочи податак да је прву емисију зелених муниципалних обвезница извршио већ 2017. године (вредност поменутих емисија износила је 750 милиона шведских круна (око 64 милиона евра), а до краја 2022. године кумулативан обим емисија поменутих обвезница града достигао је вредност од 2,3 билиона шведских круна, скоро 200 милиона евра).⁷⁷

Категорије пројеката које су до данас добиле „зелена“ средства генерисана поменутих емисијама града Лунда укључују пројекте који промовишу:⁷⁸

- Обновљиву енергију (енергију ветра, соларну енергију, те биоенергију из пољопривредних, шумских и других биолошких остатака);
- Енергетску ефикасност (даљинско грејање/хлађење, складиштење енергије и развој „паметних“ мрежа);
- Одрживи транспорт (логистичка решења која доводе до смањења утицаја транспорта људи и робе на природу);
- Замену фосилних сировина био-сировинама (на пример, фосилне сировине као што су: нафта, природни гас, угљ и петрохемијске сировине заменити био-сировинама попут: биодизела, биоетанола, биомасе, итд).
- Енергетски ефикасне стамбене и пословне зграде (изградња зграда које испуњавају енергетске стандарде и реновирање постојећих зарад смањења потрошње енергије);
- Управљање отпадом;
- Управљање водама и отпадним водама; и

⁷⁷ Доступно на:

<https://lund.se/download/18.72136e72187792508361bf3e/1682588790806/Effektrapport%20Gr%C3%B6na%20obligationer%202023%20-%20slutlig.pdf>

⁷⁸ Доступно на: https://www.icmagroup.org/Emails/icma-vcards/City%20of%20Lund_External%20Review%20Report.pdf

- Заштиту животне средине (очување природе и биодиверзитета, развој нетоксичних средина и одрживе пољопривреде).

Власти појединих градова-емитената зелених муниципалних обвезница формулисале су и јавно доступним учиниле препоруке које могу послужити свим градовима заинтересованим за емисију поменутих обвезница. Препоруке које су применљиве на град Чачак укључују:

- Унапред измерити смањење еколошких утицаја (примера ради, процентуално смањење емисије угљеника) које ће реализација сваког од планираних пројеката пружити;
- Развити зелену стратегију имплементације сваког планираног пројекта;
- Редовно обавештавати тржишне учеснике и стејхолдере о дешавањима у граду која могу утицати на финансијске прилике;
- Промовисати транспарентност и комуницирати са инвеститорима (градске власти након успешне продаје обвезница неретко игноришу и занемарују односе са инвеститорима);

Емитовање (зелених) муниципалних обвезница граду Чачку може обезбедити низ економских предности, хармонизованих са еколошким и социјалним интересима града. Прецизније, посматрано из економске перспективе, (зелене) муниципалне обвезнице граду могу омогућити **диверзификацију финансијског портфолија**, односно смањити изложеност ризику и осигурати стабилнију финансијску позицију града (обвезнице ове врсте омогућавају флексибилност у погледу управљања дугом, а уз то привлаче инвеститоре оријентисане ка одрживим и социјално одговорним пројектима, што неретко утиче на снижавање каматних стопа и трошкова за емитенте-градове). Емитовање (зелених) муниципалних обвезница добар је индикатор **нивоа еколошке зрелости ЈЛС**. Град Чачак би емисијом обвезница ове врсте постигао смањење карбонског отиска у граду, допринео стварању еколошки безбеднијег окружења и одржавању здравог екосистема, а истовремено, посматрано из социјалне перспективе, **допринео стварању позитивног имица** (имица града који је спреман да се бори против климатских промена и међу првима у РС ангажује у циљу заштите локалне животне средине). Осим што би допринео демонстрирању одговорности према заједници, грађанима и инвеститорима, овакав приступ имао би потенцијал да прерасте и у туристичку и инвестициону предност града (привлачење домаћих и страних потенцијалних посетилаца/инвеститора-заговорника заштите животне средине), али и потпомогне унапређење економске активности у локалној заједници (стварање нових радних места за којима реализација планираних капиталних пројеката може створити потребу).

Иако (зелене) муниципалне обвезнице граду Чачку могу обезбедити балансиран и одржив развој који ће уважавати како потребе савременог друштва, тако и потребе природе, важно је истаћи да град **пре спровођења емисије у обзир треба узети и извесна ограничења, те потенцијалне опасности интерног карактера** (капацитет локалних службеника да спроведу поступак емисије обвезница ове врсте и осигурају ефикасну реализацију, праћење и управљање планираним пројектима мора бити на завидном нивоу, а правне/административне грешке и недоследности морају бити сведене на минимум како би се предупредили каснији правни спорови и осигурала могућност града да и у будућности успешно спроводи емисије обвезница ове врсте).

6.4. Јавно-приватна партнерства

Укључивање приватног сектора кроз ЈПП може бити одличан начин за финансирање урбаног развоја, омогућавајући бржу и ефикаснију реализацију пројеката који доприносе просторној, економској и социјалној промени у градовима. До сада, град Чачак није у већој мери користио овај инструмент, осим за одобрени пројекат за реконструкцију система даљинског грејања уз уговорну испоруку топлотне енергије из дрвне биомасе.

ЈПП, са или без елемената концесије, може бити **одржива опција за финансирање урбаног развоја**.

Решавање проблема јавног паркинга изградњом јавне гараже. У Чачку постоје изазови у вези са паркирањем, јер постојећи број паркинг места није довољан. Овај проблем поред општег незадовољства, узрокује и проблем саобраћајних гужви, а посебно у деловима града где је тражња за паркирањем велика. Ово може утицати на проток саобраћаја и створити неефикасности у кретању. Иако је изградња јавне гараже велики инвестициони подухват, који захтева значајна средства, делимично или целовито финансирање кроз ЈПП може убрзати процес и релаксирати буџет Града.

У друштвеном аспекту, изградњом јавне гараже дошло би се до ослобађања уличног простора од стационараног саобраћаја, што би омогућило коришћење простора у друге сврхе, попут увођења нових бицикличких стаза или проширења пешачке зоне. Такав став препознат је и у Плану развоја града Чачка за период 2023-2030. године где се наводи да су „капацитети паркинг простора на територији града (посебно ужем језгру) недовољни. Стационарни саобраћај је један од највећих проблема урбаног простора града“ и да „бициклички саобраћај има повољне предиспозиције за развој, али није довољно развијена мрежа бицикличких стаза“.

Према списку одобрених пројеката од стране Комисије за ЈПП, од 253 актуелних предлога, укупно 6 предлога се односи на изградњу јавних или подземних гаража на подручју ЈЛС у Србији. Пример ефикасне примене ЈПП је јавна гаража Баба Вишњина у Београду, изграђена 2015. године.

Конкретан пример успешне имплементације ЈПП у области паркинг услуга јесте ЈПП у Кикинди. Град Кикинда је успоставила партнерство са „Паркинг систем и гараже“, приватном компанијом из Београда, и закључила уговор о поверавању обављања комуналних услуга, у складу са одлуком Скупштине града Кикинда, Законом о јавним набавкама и Законом о комуналним услугама. ЈПП се заснива на следећим начелима:

- уговор о поверавању обављања услуга паркирања закључује се на основу јавног конкурса, а најбољи понуђач је одабран по критеријуму понуде која је економски најповољнија, и поткритеријумима – техничко решење паркинг сервиса, вредност инвестиције и цена паркирања;
- остваривање користи и за град и за приватну компанију, где град, без улагања јавних средстава добија квалитетније паркинг услуге, увођењем тржишних принципа у ову неразвијену комуналну услугу, високо функционалан систем наплате и контроле паркирања и увећање прихода

- у буџету, а приватни партнер остварује дугорочни стабилан приход, као компензацију за улагања и преузет комерцијални ризик;
- да би учествовао на конкурс, приватни партнер је био обавезан да достави банкарску гаранцију и приликом закључења уговора поднесе гаранцију за исплату финансијских обавеза према општини, до истека уговора;
 - приватни партнер је уложио 1.000.000 евра у паркиралишта, у отворен паркинг простор, монтажне гараже, у опрему за наплату и контролу наплате, и за одржавање простора и опреме;
 - приватни партнер се обавезао да развија паркинг услуге, уведе високофункционални систем наплате и контроле паркирања и послује по тржишним принципима;
 - део интегралног информационог система за праћење рада компаније је наплата паркирања путем СМС-а и контрола плаћања путем ПДА уређаја;
 - приход остварен наплатом паркинга, деле град, коме припада 10% и приватни партнер, коме припада 90%, наредне 22 године;
 - ризици су такође подељени, приватни партнер, који врши наплату паркинга, преузима ризик промене тражње, а град, ризик тржишних кретања приликом корекције цене паркинг карата, које би требало да се коригују у односу на просечну цену паркирања у три велика града у региону. Приватни партнер је обавезан да се полисом осигурања, осигура од ризика штете;
 - приватни партнер се обавезује да води евиденцију и подноси општини извештаје о раду сваке године;
 - секретаријат за саобраћај надлежан је за надзор обављања паркинг услуга, пре свега за праћење остварења прихода од наплате паркинг услуга; и
 - уговор може да откаже град, уколико приватни партнер не испуњава своје уговорне обавезе, и у случају раскида уговора, ЈЛС има право прече куповине, до тада изграђених гаража и монтиране опреме.

Основна предност овог аранжмана је развој паркинг услуга и улагање у паркинг инфраструктуру, без улагања из буџета ЈЛС, а главни недостатак је наплата накнада за коришћење земљишта, која је извор прихода за општински буџет, а сада припада приватном партнеру. Зато је буџетски приход подложен комерцијалном ризику, који мора да се пренесе на приватног партнера.

Пројекти енергетске ефикасности, које можемо поделити на две групе:

- а) пројекти који се фокусирају на побољшање енергетске ефикасности са циљем **замене употребе котлова на лож уље котловима на биомасу**. Пирот, Неготин, Горњи Милановац, Врање, Бор, Сјеница, Ниш и Чачак су креирали ЈПП за ову сврху;
- б) пројекти који се фокусирају на **побољшање енергетске ефикасности зграда у јавној својини града** као што је зграда градске управе или школе и болнице. Према Програму енергетске ефикасности града Чачка, у јавним зградама, јавној расвети, и за потрошњу енергије за возне паркове институција/предузећа на територији Града Чачка потроши се више од 21 милиона киловат-часова енергије за коју се издвоји више од 225 милиона динара. У оквиру истог програма једна од мера је и Мере за смањење потрошње примарне енергије у јавним зградама. Ова мера се може реализовати укључивање приватног сектора кроз ЈПП. Бржа и ефикаснија

реализација пројеката може допринети и уштеди смањивањем потрошње и побољшањем енергетског биланса; и

ЈПП се може комбиновати и са другим изворима средстава. На пример, у другом тромесечју 2023. године, Министарство рударства и енергетике расписало јавни позив за доделу средстава за унапређење енергетске ефикасности у објектима од јавног значаја у градовима и општинама у износу од 400 милиона динара.

Управљање отпадом, односно имплементација пројеката који се односе на модернизацију система управљања комуналним отпадом, укључујући изградњу савремених депонија, постројења за прераду отпада и побољшање система сакупљања и рециклирања. Врњачка Бања, Жабари, Свилајнац, Зрењанин и Сомбор су поднели предлоге пројеката Комисији за ЈПП на одобрење из ове области.

Унапређење градско-приградског превоза путника повећањем броја линија превоза, користећи постојећу мрежну путну инфраструктуру. Овакви предлози иницирани су од стране више ЈЛС у Србији као што су Лозница, Пирот, Шабац, Јагодина, Лајковац, Србобран и Сокобања.

Изградња и проширење јавне расвете, један од најчешће коришћених примера за имплементацију ЈПП у Србији. Ради се о пројекту замене старе и неефикасне јавне расвете са штедљивим ЛЕД осветљењем које је енергетски ефикасније и еколошки прихватљивије. Иако је град Чачак почетком 2023. године већ кренуо у замену и постављање ЛЕД расвете, примена ЈПП модела може бити један од начина финансирања будући да постоји неколико таквих примера у Србији. Према подацима Комисије за ЈПП, ради се о општинама Сечањ, Пландиште, Бор, Стара Пазова, Лапово, Димитровград, Сремски Карловци, Мајданпек, Врбас, Шид.

Пример ЈПП у области јавне расвете је општина Сечањ, чији су елементи садржали следеће:

- Предмет јавне набавке је обухватао демонтажу, депоновање и одлагање постојеће јавне расвете; извођење радова, који обезбеђују несметано читавање потрошње електричне енергије; уградњу нових „ЛЕД“ светиљки; уградњу система за даљински мониторинг и контролу рада система јавног осветљења; одржавање система јавне расвете; осветљења и управљање системом јавног осветљења у уговорном периоду;
- Предметна јавна набавка, осим наведених радова обухвата и набавку, испоруку и транспорт потребног материјала и опреме неопходних за реализацију предметне јавне набавке, према правилима, стандардима и прописима којима се уређује ова област. Све радове су изводила искључиво квалификована лица. Радови су обухватили предају и депоновање постојеће јавне расвете месним заједницама, на чијој се територији јавна расвета налазила. Приликом избора најповољније понуде и доделе уговора, користиће се критеријум „најнижа понуђена цена“;
- Прорачунска просечна годишња потрошња електричне енергије код наручиоца за јавну расвету, износила је 1.356.264 kWh, а изабрани понуђач гарантовао је наручиоцу, да потрошња након замене постојећих

светилки и инсталирања „ЛЕД“ светилки, укључујући и 20% додатних, неће прелазити потрошњу од 152.353 kWh;

- Обавеза замене постојећих светилки јавне расвете „ЛЕД“ светилкама обухвата и предузимање радова који обезбеђују несметано читавање потрошње електричне енергије јавног осветљења, као што су грађевински радови на локацији трафо-станице на којој се врши читавање потрошње електричне енергије, за потребе обрачуна, контроле потрошње и наплате, радови на монтажи потребне опреме за читавање, и предузимање свих других радова од стране приватног партнера неопходних за стављање у функцију и ефикасно функционисање система јавне расвета и пратеће опреме, уз одобрења надлежних органа, као и предају опасног електро и другог отпада, који настане приликом замене постојећих светилки, овлашћеном лицу јавног партнера, који је дужан да отпад одлаже према правилима и прописима, који регулишу сектор заштите животне средине; и
- Уговор о ЈПП закључен је на 12 година, а рок за замену постојећих светилки био је 60 дана, од дана избора приватног партнера, уз гаранције за опрему и потрошњу, и заштиту животне средине. Плаћање накнаде јавног партнера, приватном, планирано је у месечним трансшама, и то 28-ог у месецу, за претходни месец, уз одговарајуће гаранције.

Један од сегмената који се такође може имплементирати користећи ЈПП јесте употреба обновљивих извора енергије. У складу са Планом развоја града Чачка за период 2023-2030. године, један од циљева развоја јесте и осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све. Конкретно, до 2030. требало би значајно повећати удео обновљиве енергије у глобалном енергетском миксу. Самим тим једна од опција коју би требало размотрити да се и имплементира ово стратешко опредељење јесте ЈПП. Умерено-континентални тип климе Чачка омогућава имплементацију соларних панела на кровове јавних зграда, што доводи до смањења трошкова енергије и допринеси одрживом развоју заједнице. Одличан пример из ближег окружења је Научно технолошки парк (НТП) Чачак који на крову има соларне панеле снаге 25 киловата. Анализа је показала да НТП успева да оствари годишњу производњу електричне енергије од 27.760 kWh .

Поред горе наведеног, још један начин примене ЈПП у циљу финансирања урбаног развоја града Чачка огледа се и у његовој примени у бањском туризму. Иако подручје града Чачка где се налазе три бање, Горња Трепча, Овчар Бања и Слатинска бања не спада у подручје ГУП наводимо и ову могућност услед великог потенцијала за даљи развој. Генерално, бањски туризам у Србији се посматра као посебан сегмент развоја медицинског туризма који може помоћи да се превазиђе сезоналност⁷⁹. Употреба ЈПП у бањском туризму може бити корисна за развој и унапређење туристичке инфраструктуре, услуга и понуде у бањским дестинацијама кроз:

- изградњу и управљање туристичким објектима;

⁷⁹ Мост Еуропа. (2021). Бањски туризам у Србији, стр. 29

- развој инфраструктуре у бањским дестинацијама као што су паркинзи, шеталишта, бицикличке стазе које повезују бању са центром града или другу најближу бању;
- образовни програми који су усмерени на бањски туризам као и програми из области бањског лечења, масаже, спортске здравствене неге итд; и
- одрживи развој комбинацијом бањског туризма и активностима у вези са заштитом животне средине и концепта одрживог развоја.

6.5. Донаторски програми

Анализа употребе донаторских средстава из првог дела показала је да град Чачак у недовољној мери користи овај извор финансирања. До сада су донаторским средствима финансирани пројекти и активности из домена заштите животне средине (инфраструктурни пројекти и техничка документација), заштитних мера (пољопривреда и поплаве), обнове јавних установа и инфраструктуре. Такође, значајна средства су добијена за промоцију социјалног предузетништва и унапређење конкурентности приватног сектора. Град је добио стручну подршку и средства за финансирање унапређења капацитета у области урбаног развоја. Поред наведеног, донаторским средствима реализовано је више пројеката у области социјалне заштите, образовања и културе.

Локална самоуправа може користити донације овисно о специфичним потребама и приоритетима заједнице, као и од типа донатора. У пракси се показало да ЈЛС може користити донације за широк спектар активности и пројеката који имају за циљ промовисање локалног развоја, побољшање животног стандарда и подстицање одрживог раста. Неке од активности укључују:

- Побољшање локалне инфраструктуре, као што су путеви, мостови, системи јавног превоза, водоводне и канализационе мреже;
- Активности заштите животне средине које су фокусиране на управљање отпадом, иницијативе за рециклажу, усвајање обновљивих извора енергије и остале активности усмерене на очување животне средине на локалном нивоу;
- Ревитализацију урбаних подручја, реновирање историјских зграда и промовисање одрживог урбаног планирања;
- Унапређење локалних образовних објеката, промовисање програма стручне обуке и подршку иницијативама за целоживотно учење;
- Унапређење здравствених установа, промовисање програма јавног здравља и подршку социјалним услугама за угрожено становништво;
- Подршку локалном предузетништву, подстицање малих и средњих предузећа (МСП) и подстицање отварања нових радних места;
- Очување и промоцију локалног културног наслеђа, подршку културним догађајима и подстицање уметничких иницијатива;
- Имплементацију пројеката који се баве друштвеним неједнакостима, промовишу инклузију и подржавају маргинализоване заједнице;
- Јачање туристичке инфраструктуре, подршку локалним туристичким атракцијама, промовисање одрживих туристичких пракси и повезивање регионалних и националних туристичких понуда; и
- Побољшање спремности за реаговања у кризним и ванредним ситуацијама и подршку мерама за смањење ризика на локалном нивоу.

Први део студије показао је да град Чачак користи у одређеној мери ова средства, али и да нема дефинисану политику наступа према донаторима нити политику коришћења донаторских програма, већ се средства користе *ad hoc*, односно сходно актуелним приликама. Исто тако, анализа је показала да је недостатак кадрова за припрему и реализацију пројеката у складу с процедурама ЕУ, те недостатак стратешких и акцијских планова с развојним приоритетима за финансирање и припремљене пројектно-техничке документације главни разлог за ову ситуацију.

У циљу привлачења донатора и њихових програма, град Чачак, би требало да развије јасан план коришћења донаторских програма, односно да креира политику наступа према донаторима. У пракси то би подразумевало да ЛС:

- **комуницира своје потребе** у контексту дефинисаног списка пројеката за које јој треба финансирање. Сходно томе, донатори се могу груписати у две категорије. Прва категорија се односи на фондове ЕУ, фондове УН и фондове иностраних држава, а друга категорија на донације правних и физичких лица. Када је у питању прва категорија, кључ је у стручном усавршавању службеника и руководиоца на локалном нивоу власти. У случају друге категорије, поред директног контакта са потенцијалним инвеститорима, јако добар начин јесте и развијање свести код грађана зашто је важно помагати локалну заједницу. Постоје два начина да се то уради, а за оба је већ установљено да нису искоришћени као потенцијални извори финансирања урбаног развоја, а то су crowd funding, као и јачање веза са дијаспором;
- **јачање сарадње са Министарством за европске интеграције** како би се локална самоуправа на време и благовремено упознала са свим могућностима које европске интеграције пружају. У првом делу студије су наведени донаторски пројекти као и остали пројекти на којима је учествовао града Чачак, али у овом домену потребна је двосмерна сарадња са Министарством у смислу да локална самоуправа има капацитете за будуће пројекте и активности који се буду спроводили у оквиру ЕУ интеграција. Овде посебно долазе до изражаја фондови које Србија има прилику да користи, а посебно фондови које ће моћи користити када постане чланица ЕУ;
- **транспарентност и одговорност у раду** како би локална самоуправа изградила поверење код потенцијалних донатора. Генерално посматрано, иако се концепт обелодањивања уско везује за пословање компанија, његова примена у јавном сектору, посебно када су у питању ЛС, је од велике важности управо за креирање тих веза са заједницом. У Србији, град Суботица један од лидера у привлачењу донација. Могуће је да је један од разлога веома транспарентан однос са јавношћу. То потврђује Извештај о стању ЛС у граду Суботици за 2022. годину⁸⁰, у оквиру којег је најбоља оцена дата областима пружања административних услуга грађанима и управљања јавним финансијама. У оквиру прве области најбоље је оцењен квалитет и доступност административних услуга грађанима, а у другој су најбоље оцењени транспарентност и доступност

⁸⁰ Центар за европске политике. (2022). Извештај о стању локалне управе град Суботица.

докумената који се односе на припрему и извршење буџета, као и спровођење поступака јавних набавки; и

- **јачање сарадње са регионалним агенцијама за развој** како би се међусобно удружиле ради активнијег привлачења европских средстава. У основи то подразумева увођење секторског приступа односно механизам координације националних институција и донатора са циљем изградње капацитета локалне власти за подршку локалном развоју. То се посебно односи на јачање капацитета локалне самоуправе, јер унапређење вештина и способности могу локалној самоуправи омогућити бољу позицију код донатора.

7. Валоризација предлога

Табела испод (табела 4) валоризује све изворе финансирања идентификоване у студији. Текст након табле 4 детаљно приказује валоризацију сваког појединачног извора.

Табела 4 Валоризација извора финансирања

Потенцијални извор	Предности	Изазови
Изворни и уступљени приходи	Задржавање аутономије Конзистентност Нема дуговања	Локални економски услови Предвиђање прихода Јавна подршка Дефинисање приоритета
Трансфери	Екстерно финансирање без трошкова Диверзификација бескаматних извора Циљана подршка	Услови за добијање трансфера Дугорочно планирање Административни капацитет
Комерцијални кредити	Флексибилност Брза имплементација Широка употреба	Отплата дуга Трошкови камате Кредитна способност Финансијски ризик
Муниципалне обвезнице	Дугорочно финансирање Побољшање имиџа ЛС Привлачење инвеститора Флексибилност финансирања Аутономија ЛС Приступ тржишту Зелене општинске обвезнице: Фокус на животној средини Промоција одрживости	Комплексна процедура издавања Отплата дуга Кредитна способност Одрживост пројекта Тржишни услови Сертификација зелених обвезница Комуникација са инвеститорима
ЈПП	Добијање стручне подршке Брза имплементација	Расподела ризика Преговарање о уговору Транспарентност и одговорност Одрживост пројекта

Донаторска средства	Екстерно бескаматно финансирање Циљана подршка	Подобност за донаторска средства Усклађеност пројекта Процес пријаве Извештавање Захтев за одрживошћу
Мешовите финансије	Разноврсно финансирање Оптимизација финансирања Више пројеката Јавно-приватна сарадња	Погодност пројекта Финансијско планирање Ангажовање стејкхолдера

Финансирање из изворних и уступљених прихода омогућује ЈЛС да самостално финансирају пројекте урбаног развоја уз задржавање контроле над финансијским одлукама.

Предности:

Задржавање аутономије: ЈЛС задржава контролу над својим приходима и распоређују средства на основу локалних приоритета.

Конзистентност: Приходи из локалних извора обезбеђују доследну и предвидљиву основу за финансирање потреба урбаног развоја.

ЈЛС нема дуговања: Финансирање буџетским средствима смањује финансијске ризике и будуће отплате камата.

Изазови:

Локални економски услови: На потенцијал прихода утиче економска активност у ЈЛС.

Предвиђање прихода: Тачно предвиђање прихода је од суштинског значаја да би се осигурало да су пројектована средства усклађена са прикупљеним.

Јавна подршка: Неопходна је јавна подршка у вези са начином на који ће се остварени приходи користити.

Дефинисање приоритета: Локалне власти морају успоставити равнотежу између финансирања текућих расхода и урбаног развоја.

Финансирање трансферима је значајан екстерни извор финансирања пројеката урбаног развоја код кога се мора водити рачуна о приоритетима и условима за обављање одређених послова у оквиру изворног или повереног делокруга.

Предности:

Екстерно финансирање без трошкова: Добра допуна локалног буџета, која омогућава веће и амбициозније пројекте урбаног развоја.

Диверзификација бескаматних извора: На овај начин се диверзификују извори финансирања, смањујући ослањање на локалне приходе и задуживање.

Циљана подршка: Могу бити намењени за посебне сврхе, те осигуравају да ће средства бити наменски утрошена у пројекте урбаног развоја.

Изазови:

Услови за добијање трансфера: Неопходно је поштовати конкурсна правила у смислу рокова, износа и усклађености са специфичним смерницама.

Дугорочно планирање: Ови извори нису стално доступни, те отежавају дугорочно планирање пројеката од значаја за урбани развој.

Административни капацитет: Неопходни су организациони капацитети и људски ресурси за ефикасно коришћење и управљање.

Финансирање комерцијалним кредитима омогућује финансирање пројеката урбаног развоја када ЈЛС нема довољно сопствених средстава нити је у могућности да их прибави од других извора. Међутим, пажљиво финансијско планирање, процена ризика и одговорно управљање дугом су од суштинског значаја како би се осигурало да кредити позитивно доприносе дугорочном благостању заједнице.

Предности:

Флексибилност: Могу се прилагодити специфичним потребама и способностима отплате.

Брза имплементација: Комерцијални кредити се могу обезбедити релативно брзо, омогућавајући благовремено извршење временски осетљивих пројеката.

Употреба: Средства из комерцијалних кредита могу се користити за широк спектар иницијатива за урбани развој.

Изазови:

Отплата дуга: Отплата кредита подразумева отплату главнице и камата, што смањује финансијски потенцијал буџета ЈЛС у будућности.

Трошкови камате: Трошак камате доприноси повећању укупних трошкова пројекта. Варијабилне каматне стопе, у периодима економске нестабилности и непредвидивости могу непредвиђено да расту, те значајно повећају укупне трошкове пројекта.

Кредитна способност: Кредитна способност ЈЛС је један од елемената који се разматра при задуживању. Свака доцња у отплати кредита негативно утиче на кредитну способност ЈЛС, а последично и на капацитет за сва даља задуживања.

Финансијски ризик: Кредити носе финансијски ризик, те је неопходно ја ЈЛС процене своју способност да генеришу довољан приход за отплату.

Финансирање муниципалним обвезницама, укључујући зелене муниципалне обвезнице омогућава приступ значајном капиталу за пројекте урбаног развоја уз усклађивање са циљевима еколошке одрживости.

Предности:

Дугорочно финансирање: Муниципалне обвезнице нуде дугорочно решење за финансирање великих пројеката урбаног развоја.

Побољшање имиџа ЛС: Финансирање муниципалним обвезницама показује да ЛС прати актуелне трендове у финансирању.

Привлачност инвеститора: Обвезнице су привлачне инвеститорима који траже стабилне, дугорочне приносе. Зелене муниципалне обвезнице привлаче еколошки свесне инвеститоре.

Флексибилност финансирања: Приходи од обвезница могу се користити за различите пројекте урбаног развоја, омогућавајући ЛС да одговоре на различите потребе.

Аутономија ЛС: Издавање обвезница даје локалним самоуправама аутономију у избору, пројектовању и извођењу пројеката.

Приступ тржишту: Општинске обвезнице обезбеђују приступ тржиштима капитала, омогућавајући ЛС да искористе ширу базу инвеститора.

Зелене општинске обвезнице:

Фокус на животној средини: Зеленим обвезницама се финансирају пројекти са позитивним утицајем на животну средину.

Промоција одрживости: Зелене општинске везе су у складу са циљевима одрживости, показујући посвећеност еколошки одговорном урбаном развоју.

Привлачење инвеститора: Зелене обвезнице привлаче инвеститоре заинтересоване за подршку еколошки прихватљивим пројектима и предузећима.

Изазови:

Комплексна процедура издавања: Процедура је компликованија у односу на остале начине задуживања. Нема довољно информација о процесу, јер је мањи број ЈЛС емитовао ове обвезнице.

Отплата дуга: Отплата кредита подразумева отплату главнице и камата, што смањује финансијски потенцијал буџета ЈЛС у будућности.

Кредитна способност: Локалној самоуправи је потребан солидан кредитни рејтинг за приступање повољним условима и нижим каматним стопама.

Одрживост пројекта: Пројекти финансирани из обвезница морају бити економски одрживи и способни да генеришу приход за отплату дуга.

Тржишни услови: Издавање обвезница треба да буде темпирано тако да се поклопи са повољним тржишним условима како би се осигурале ниже каматне стопе.

Сертификација зелених обвезница: За зелене обвезнице, пројекти морају да се придржавају критеријума одрживости и могу захтевати сертификацију.

Комуникација са инвеститорима: Јасна комуникација о коришћењу прихода од обвезница и очекиваном утицају финансираних пројеката је кључна за привлачење инвеститора.

Финансирање ЈПП-ом нуди ЛС ефикасан начин да приступе знању и стручности приватног сектора, а да у исто време обезбеде инвестиције за пројекте урбаног развоја.

Предности:

Добијање стручне подршке: Партнери из приватног сектора имају техничку експертизу, користе иновације у пројектима урбаног развоја.

Могућност стварање прихода: Нека ЈПП укључују механизме поделе прихода, обезбеђујући локалним самоуправама константе приливе.

Брза имплементација: Приватни партнери често поједностављују имплементацију пројеката, и обезбеђују додатна средства што омогућава благовремено спровођење иницијатива за урбани развој.

Изазови:

Расподела ризика: Правилна расподела ризика између јавних и приватних партнера је кључна за успех пројекта и обезбеђивање ублажавања ризика.

Преговарање о уговору: Свеобухватни уговори и детаљна подела одговорности, финансијских услова, показатеља учинка, механизам за решавање спорова и осталих елемената.

Транспарентност и одговорност: Транспарентни процеси набавки и стални надзор осигуравају да се ЈПП извршавају етички и ефикасно.

Одрживост пројекта: Пројекти треба да буду економски одрживи, способни да генеришу приход или јавну корист, и усклађени са потребама заједнице.

Финансирање донаторским средствима омогућава обезбеђивање средстава за покретање пројеката урбаног развоја који позитивно утичу на њихове заједнице.

Предности:

Екстерно бескаматно финансирање: Грантови обезбеђују екстерно финансирање које може да допуни локални буџет.

Циљана подршка: Грантови се често додељују за посебне сврхе, обезбеђујући да је финансирање усмерено на приоритетне пројекте урбаног развоја.

Изазови:

Подобност за донаторска средства: Локалне самоуправе морају да испуне специфичне критеријуме које је навео давалац средстава да би се квалификовале за финансирање.

Усклађеност пројекта: Пројекти морају бити усклађени са циљевима и приоритетима донатора, који могу укључивати социјалне, еколошке или економске циљеве.

Процес пријаве: Подношење захтева за грантове често укључује подношење свеобухватних предлога пројеката са детаљима о обиму, циљевима, буџету и очекиваним резултатима.

Извештавање и усклађеност: Примаоци грантова морају да се придржавају захтева за извештавање, показујући како су средства коришћена и постигнуте резултате.

Захтев за одрживошћу: Неки грантови могу захтевати демонстрирање дугорочне одрживости пројекта након периода гранта.

Финансирање мешовитим финансијама омогућава ЛС флексибилан и свеобухватан приступ финансирању урбаног развоја. Користећи снагу различитих извора финансирања, ЛС могу да се упусте у пројекте који унапређују инфраструктуру, промовишу одрживост и доприносе општем благостању својих заједница.

Предности:

Разноврсно финансирање: Мешовито финансирање омогућава приступ различитим изворима финансирања, смањујући финансијски ризик и повећавајући изводљивост пројекта.

Оптимизација финансирања: Комбиновање различитих извора финансирања омогућава ЛС да оптимизују опције финансирања и обезбеде најповољније услове.

Више пројеката: Мешовито финансирање омогућује реализацију више пројеката и већих пројеката урбаног развоја од ослањања на један извор финансирања.

Јавно-приватна сарадња: Мешовите финансије подстичу сарадњу између јавних, приватних и филантропских субјеката.

Изазови:

Погодност пројекта: Нису сви пројекти погодни за мешовито финансирање; треба узети у обзир обим пројекта, временски оквир и усклађеност са више извора финансирања.

Финансијско планирање: Неопходно је пажљиво планирање и управљање комбинацијом извора финансирања како би се осигурала финансијска изводљивост пројекта.

Ангажовање стејкхолдера: Ангажовање стејкхолдера из јавног, приватног и филантропског сектора је од суштинске важности да би се обезбедило учешће и подршка.

8. Предлози извора финансирања студија у вези са израдом ГУП града Чачка до 2035. и Нацртом Плана развоја града Чачка 2023-2030. године

Имајући у виду да је Студија финансирања урбаног развоја једна од десет студија која је у функцији израде ГУП града Чачка до 2035. године, а да је практично студија која би требало да пружи финансијске смернице за реализацију пројеката урбаног развоја, у наредном тексту приказујемо могуће опције финансирања приоритетних мера које су препознате у осталим студијама. Такође, у прилогу 5 ове студије су табеларно приказани потенцијални извори финансирања за мере у вези са урбаним развојем из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године.

Предложени приоритети и активности из **Студије демографског развоја** су скромнији у обиму због саме структуре студије. Предлози у вези са доношењем локалне стратегије о одрживости демографског развоја са акционим планом се могу реализовати из буџетских средстава града, евентуално уз подршку донаторских програма. Дефинисане мере подршке, које би требало да се одреде у Стратегији, такође могу да се финансирају из буџетских средстава, сходно процени о расположивим средствима за ову намену. Остале мере не захтевају финансијска средства или ће се њихова реализација остварити кроз мере осталих студија (на пример "стратешки приоритет унапређења људског капитала је подстицање циркулације висококвалификоване радне снаге, а равномернији размештај се не може очекивати пре структурних економских промена, односно инвестиција у технолошки напредније индустрије на локалу и у развој услуга заснованих на знању", мере из Студије привредног развоја).

Предложени приоритети и активности из **Студије привредног развоја** су у усаглашени са развојним правцем економски развој из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године, и више приоритетних циљева (1. Унапређен привредни амбијент и услови за повећање запослености и зарада; 4. Унапређен систем саобраћаја у урбаној зони; 8. Унапређен систем управљања отпадним водама; 10. Обезбеђена одговарајућа комунална инфраструктура за одрживо управљање отпадом. Такође, приоритетне интервенције предложене у студији прожимају све остале студије и са њима су у тесној вези. Предлози приоритетних интервенција из Студије привредног развоја су у вези са унапређивањем пословне, путне, комуналне и комуникационе инфраструктуре, како би се унапредило окружење за приватни сектор. Имајући ово у виду, препорука је да се користе различити извори финансирања, односно мешовите финансије. Део активности се може финансирати из буџетских средстава, као и трансферима са виших нивоа власти, пре свега користити средства Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за приоритетне интервенције које су у области унапређења инфраструктуре (изградња инфраструктурно опремљених локација за привреду и пословање, проширење, модернизација и реконструкција саобраћајне, електричне, комуналне и комуникацијске мреже, проширење и инфраструктурно опремање индустријских зона, реконструкције индустријског колосека који води од железничке станице у Чачку до локације Технос у старој индустријској зони). У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција (може бити реализована емисијом муниципалним обвезницама, уз препоруку да се средства добијена на овај начин користе и за активности из предметних студија, односно мере приоритетних циљева један и четири Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године). Препорука за финансирање приоритетних интервенција у вези са изградњом система за евакуацију индустријских отпадних вода и решавањем проблема одлагања депонованог индустријског отпада и санација загађених локација је, такође, употреба различитих извора финансирања. Осим буџетских средстава потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција, пре свега Инвестициони оквир за западни Балкан описан у делу приказа модела ове студије (повољнији услови задуживања). Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији.

Предложени приоритети и активности из **Студије развоја јавних служби** обухватају различите мере у оквиру три приоритетна циља Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године. То су број 16 - Унапређена спортска инфраструктура, 12 - Унапређен и свој деци доступан систем услуга предшколских установа и 13 - Унапређени капацитети у оквиру образовног система. Такође, мере и активности и ове студије се поклапају делимично са активностима и приоритетима Студије комуналне инфраструктуре и то у делу зоохигијене. Потреба за адаптацијама је исказана у већем броју школских установа основног и средњег образовања. За адаптацију ових установа могуће је користити различите изворе финансирања. Осим буџетских средстава потребно је размотрити средства Министарства просвете. Дobar пример ефикасне реализације мера у области унапређења школских установа је град Нови Сад који сваке године сачињава Програм инвестиционих активности за основне школе према коме и делује. У складу са Развојним планом Дома ученика средњих школа из 2022. године, постоји потреба за реконструкцијом и проширењем Дома ученика средњих школа. Средства за реализацију ове активности планирана су у самом Развојном плану и то од Министарства просвете, сектора за ученички стандард и инвестиције. Студијом је утврђена и потреба за проширењем и адаптацијом комплекса Опште Болнице у Чачку. Град Чачак је овакве активности до сада успешно финансирао буџетским средствима, а постоји и добра сарадња са Министарством здравља, чија су средства коришћена за реконструкцију одређених одељења, као и изградњу нове ангио сале. У области унапређења спортске инфраструктуре, планирана су улагања у мање објекте на нивоу реона и месних заједница. Ови се објекти, имајући у виду њихову величину, односно потребна средства могу финансирати из буџета. Међутим, за овакве пројекте могуће је и пожељно укључити локалну заједницу. Најпре, дијаспору, имајући у виду њен капацитет и спремност да финансира мање пројекте у локалним местима свог порекла. У каснијој фази развоја модела групног финансирања, мање иницијативе на локалном нивоу, као што су поменуте, би биле одличан кандидат.

Предложени приоритети и активности из **Студије развоја комуналне инфраструктуре** се значајно поклапају са циљевима и мерама из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године. Потребна средства за финансирање активности у вези са управљањем комуналним отпадом се тичу инфраструктурних активности и израде планске документације. У овом случају препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Планску документацију у овој области је могуће финансирати из буџетских средстава, али и од донација ЕУ. На пример, кроз *Europlus* програм ЕУ (чији је Чачак корисник у једној компоненти) могуће је финансирати израду планске документације. Активност у вези са управљањем гробљима и сахрањивање је могуће финансирати из буџетских средстава града. Овим средствима се могу финансирати и приоритети управљања пијацама. Одржавање чистоће на површинама јавне намене и одржавање јавних зелених површина спада у активности редовног одржавања града, те их је неопходно

финансирати из буџетских средстава, односно текућих прихода буџета града. Иако је за димничарске услуге предвиђено оснивање ЈКП, потребно је да се размотри сарадња са приватним сектором. У том случају за ове активности је могуће имплементирати ЈПП. Активности и приоритете у вези са зоохигијеном је могуће реализовати средствима из буџета и донаторским средствима. Потребно је разматрати оне донаторе, који имају у свом фокусу добробит животиња. Такође, на решавању ових проблема, могућа је сарадња са организацијама цивилног друштва као што је "Орка" или сличне њој.

Предложени приоритети и активности из **Студије развоја зелене инфраструктуре, спорта и рекреације** су оријентисане на развој зелене инфраструктуре, унапређење спортске инфраструктуре (приоритетни циљ 16. Унапређена спортска инфраструктура из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године) и заштиту и промовисање културног наслеђа. Део приоритетних мера је усаглашен са Студијом развоја туристичке инфраструктуре, нарочито у области заштите културног наслеђа. Израду планске и пројектне документације за развој зелене инфраструктуре могуће је реализовати буџетским средствима. Препоруке за финансирање пројеката унапређења спортске инфраструктуре зависе од степена изграђености објеката. Уколико је у питању реновирање или завршетак изградње, препорука је да се користи комбинација буџетских средстава и трансфера са националног нивоа, из програма Владе РС или Министарства спорта. Код објеката чија изградња није започела, а имају и комерцијалну сврху (базен, балони за различите спортске активности), потребно је размотрити употребу ЈПП, која значајно може да растерети буџет града. Активности и мере у оквиру унапређења културе као компатибилног садржаја зеленилу, спорту и рекреацији могуће је финансирати из сопствених средстава уз учешће Министарства културе. Такође, имајући у виду да ова активност укључује бројне пројекте мањих износа, могуће је део активности финансирати из средстава програма ЕУ Креативна Европа.

Предложени приоритети и активности из **Студије енергетског снабдевања** су у складу са приоритетним циљем 7. Успостављен процес смањења енергетске зависности кроз повећану енергетску ефикасност и обезбеђен приступ ОИЕ из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године. Изградња нових котларница и траса топловода може да се финансира из различитих извора. Буџетска средства је могуће комбиновати трансферима са вишег нивоа (најпре од Министарства рударства и енергетике) и са донаторским програмима и задуживањем код међународних институција. Могућност за финансирање постоји кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Студија енергетског снабдевања предвиђа и израду Стратегије нискоугљеничног развоја града Чачка, Студије за анализу могућности коришћења обновљивих извора енергије на подручју града Чачка и израду Акционог плана за одрживу климу и енергију 2030. Ове стратегије и студије се могу делимично финансирати из буџетских средстава, али и из донаторских средстава.

Имајући у виду структуру и садржај **Студије земљишне политике и грађевинског земљишта** конкретних предлога у вези са изворима финансирања урбаног развоја нема.

Предложени приоритети и активности из **Студије транспортних система** обухватају изградњу нових саобраћајница, укључујући пешачке зоне и бицикличке траке, унапређење система јавног и приградског саобраћаја, као и унапређење градског паркирања и изградњу јавне паркинг гараже. Све приоритетне активности су усаглашене са приоритетним циљевима 4 - Унапређен систем саобраћаја у урбаној зони и 5 - Унапређена путна инфраструктура у сеоским подручјима Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године. За изградњу нових саобраћајница и реконструкцију постојећих (укључујући пешачке зоне и бицикличке траке) препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, са којим је град до сада остварио добру сарадњу. Већи број пројеката је финансиран из њихових средстава. У наредном периоду је програмиран и пројекат Развој локалне инфраструктуре и институционалног јачања локалних самоуправа Републике Србије, чији је носилац Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Циљ пројекта је да се унапреде капацитети локалних самоуправа за управљање одрживом инфраструктуром инвестицијама и техничком подршком за одрживо унапређење локалних путева и мобилности, као и укупне отпорности локалних самоуправа на климатске промене. Свака локална самоуправа ће имати право на одређену количину средстава, а према формули која у обзир узима број становника, површину, степен развијености, као и рањивост на климатске промене. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција (може бити реализована емисијом муниципалним обвезницама, уз препоруку да се средства добијена на овај начин користе и за активности из Студије привредног развоја, односно мере приоритетних циљева четири и један Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године). Унапређење система јавног и приградског саобраћаја могуће је финансирати из буџетских средстава. Одређене активности у вези са паркирање, као што је наставак уређења уличног паркирања (проширење зона под наплатом у ужем центру града) и израда планске и пројектне документације за изградњу јавних паркинг гаража могуће је, такође финансирати из буџетских средстава. Изградња паркинг гараже на простору тренутног јавног паркиралишта омеђеног улицама Железничка – Ломина - Милете Ђурчића - Кужељева је одличан кандидат за ЈПП. Како је изградња јавне гараже велики инвестициони подухват, који захтева значајна средства, делимично или целовито финансирање кроз ЈПП може убрзати процес и релаксирати буџет Града. Према списку одобрених пројеката од стране Комисије за ЈПП, најмање шест градова у Србији је изградњу јавне гараже финансирала ЈПП.

Предложени приоритети и активности из **Студије туристичке инфраструктуре** се начелно могу сврстати у инфраструктурне мере, унапређење капацитета пружаоца туристичких услуга, промотивне мере и брендирање. Препорука је да се за финансирање саме инфраструктуре користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства Министарства туризма и омладине. ЈПП може бити добра опција за финансирање ове мере. Такође, потребно је размотрити донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством

за европске интеграције). Финансирање је могуће и реализацијом развојних пројеката, и то углавном финансираних из суседских ИПА програма. Унапређење капацитета пружаоца туристичких услуга може да се реализује сарадњом са Министарством туризма и омладине.

9. Закључак

Стратегија финансирања урбаног развоја у условима убрзане урбанизације представља ослонац за одрживи раст, квалитетнију инфраструктуру, услуге и квалитет живота свих становника.

Финансирање програма и пројеката урбаног развоја уско је везано за висину буџета ЈЛС и актуелну законску регулативу. Међутим, уз добро планирање, иновативан приступ руководства и запослених у ЈЛС, развијањем квалитетних програма и пројеката, финансирање урбаног развоја постаје катализатор за позитивне промене и трајни напредак.

По својој суштини, стратегија финансирања урбаног развоја је мешавина финансијских алата, сарадње заинтересованих страна, визионарског планирања и доброг извршења буџета, како би се изградила урбана инфраструктура за потребе садашње заједнице и будућих становника. Главну улогу у овом процесу има локално руководство, преузимајући одговорност за креирање, финансирање и спровођење пројеката који задовољавају потребе и тежње локалне заједнице.

Валоризација различитих извора финансирања, укључујући буџетске изворе, трансфере, комерцијалне зајмове и муниципалне обвезнице, јавно-приватна партнерства, грантове и мешовито финансирање, наглашава широк спектар опција које су доступне локалним самоуправама. Сваки извор финансирања има предности и изазове, због чега је императив за локалне власти да прилагоде свој приступ специфичним карактеристикама пројеката, финансијским капацитетима ЈЛС и ширим развојним циљевима. Укључујући више извора финансирања, ЈЛС могу да умање ризике, побољшају изводљивост пројекта и откључају могућности које се не могу финансирати једном врстом извора.

Истовремено, постоје значајне баријере, интерне у капацитету ЈЛС и управљању и екстерне са самог тржишта које тренутно спречавају приступ широком спектру приватних и јавних финансија. Честе промене у законског регулативи не доприносе унапређењу система финансирања урбаног развоја. Урбано финансирање није добро схваћено на националном нивоу, што чини да потенцијал бројних механизма остаје неискоришћен. Урбане финансије заслужују веће признање због свог трансформативног потенцијала као кључног покретача инклузивног урбаног економског развоја на националном нивоу.

У процесу финансирања урбаног развоја, транспарентност, одговорност и ефикасна комуникација играју кључну улогу. Снажно финансијско управљање, процена ризика и стална евалуација омогућавају ЈЛС да се прилагођавају променљивим околностима и обезбеђују одрживост пројеката и након њиховог завршетка.

Финансирање урбаног развоја из сопствених прихода, у смислу изворних и уступљених прихода, представља најчешћу опцију. Град Чачак по овом основу остварује око 85% укупних прихода, што чини добру основу за финансирање текућих расхода и део капиталних расхода за урбани развој. Анализа овог извора

финансирања је показала да постоји додатан потенцијал за њихово повећање по више основа. Ширењем обухвата обвезника, повећањем степена наплате различитих такси и накнада и повећањем стопе, град може да оствари додатне приходе. Такође, привредни раст, односно повећање броја запослених и висина зарада могу донети повећање прихода од дохотка грађана. Ефикасна, транспарентна и одговорна локална власт града који има добру инфраструктуру, привлачи предузећа и отвара могућности за запошљавање. Изворни и уступљени приходи су релативно стабилни и предвидиви, и не повећавају трошак реализације пројеката, јер немају додатне трошкове, те их је увек добро користити. Међутим, капацитет им је ограничен и неопходно их је комбиновати са осталим изворима финансирања.

Трансфери (наменски и ненаменски), као други по важности извор финансирања урбаног развоја града Чачка имају тренд пада последњих година. Код овог извора финансирања постоји простор за унапређење, јер су запослени у оквиру градске управе и јавно-комуналних предузећа показали да имају капацитет да реализују програме и позиве министарстава за финансирање и/или суфинансирање пројеката од јавног значаја. Унапређење организационих и људских капацитета може додатно утицати на повећање овог извора финансирања.

Примања од задуживања су до сада била одржива опција за финансирање пројеката из домена урбаног развоја. Иако град Чачак има додатни простор за задуживање, јер није искористио свој максимални капацитет, услед тренутно релативно неповољних услова на тржишту капитала, овај извор треба користити опрезно. Каматне стопе на кредите комерцијалних банака су тренутно високе, те је препорука оријентисати се на кредите међународних финансијских институција. Ово се нарочито односи на пројекте који поштују принципе заштите животне средине. Такође, пожељно би било комбиновати комерцијалне кредите са другим изворима финансирања. Нешто иновативнија опција задуживања за град су муниципалне обвезнице (укључујући и зелене муниципалне обвезнице). Овај извор финансирања доноси побољшани имиџ града, диверзификацију финансијског портфолија, потенцијално нове инвеститоре, флексибилност у управљању дугом и вероватно ниже трошкове у односу на конвенционално задуживање. Међутим, процедура емисије обвезница је комплексан процес, који захтева специфичне вештине и знања. У том смислу неопходно је јачати капацитет локалних службеника да спроведу поступак емисије обвезница ове врсте и осигурају ефикасну реализацију.

Употреба ЈПП за финансирање урбаних пројеката константно расте. Између осталог, употреба овог инструмента финансирања је промовисана кроз више националних и међународних докумената описаних у делу студије који се односи на приказ модела финансирања. ЈПП уједињује снаге јавног и приватног сектора и подстиче ЛС да искористе екстерну експертизу, техничку стручност и ефикасност приватног сектора како би превазишле изазове и убрзале имплементацију пројекта, који се не могу постићи само традиционалним изворима финансирања. Имајући у виду наведено, у наредном периоду би требало ставити већи фокус на ЈПП као инструмент финансирања урбаног развоја.

Европска унија је највећи појединачни донатор у Србији. Граду су на располагању инвестициони оквири, програми и пројекти описани у делу приказа модела у оквиру ове студије. Такође, приказани су и остали донаторски програми који тренутно ЛС могу да користе у Србији. Имајући у виду да је анализа показала

да град Чачак није у великој мери проактиван у употреби овог извора финансирања, потребно је пре свега дефинисати средњорочну и дугорочну политику према донаторима и унапредити и оснажити људске ресурсе који би се бавили припремом и спровођењем пројеката. Ове две активности могу донети одређена средства за финансирање урбаног развоја.

Иако сваки наведени извор има предности и недостатке, прави пут за креирање оптималних и одрживих решења за финансирање урбаног развоја су мешовите финансије, односно употреба више различитих извора финансирања. Комбиновањем различитих извора финансирања, ЛС може да искористи предности различитих инструмената и партнера, без обзира да ли је то држава, у случају трансфера, приватни партнер у случају ЈПП или наднационалних тела, амбасада и сличних институција у случају донација. Овај приступ смањује финансијски ризик, повећавајући изводљивост пројекта, оптимизује опције финансирања и обезбеђује најповољније услове.

Извори

Законски, стратешки и плански документи:

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016).

Закон о јавном дугу („Сл. гласник РС“, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020).

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон).

Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Сл. гласник РС“, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - усклађени дин. изн., 156/2020 - усклађени дин. изн., 15/2021 - доп. усклађених дин. изн. и 15/2023 - усклађени дин. изн.).

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020 и 52/2021).

Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 30/2018)

Закон о порезима на имовину („Сл. гласник РС“, бр. 26/2001, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/2002 - одлука СУС и „Сл. гласник РС“, бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС, 86/2019, 144/2020, 118/2021 и 138/2022).

Закон о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 156/2020 - усклађени дин. изн., 6/2021 - усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 132/2021 - усклађени дин. изн., 10/2022 - усклађени дин. изн., 138/2022, 144/2022 - усклађени дин. изн. и 6/2023 - усклађени дин. изн.).

Закон о регионалном развоју („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон).

Закон о банкама („Сл. гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015).

Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 - др. закон).

Закон о донацијама и хуманитарној помоћи: 53/2001-14, 61/2001-4 (исправка), 36/2002-14, РС 101/2005-28 (др. закон).

Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019).

Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020 и 116/2022)

Закон о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020).

Закон о порезу на добит правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020 и 118/2021).

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), „Сл. гласник РС - Међународни уговори“, број 19 од 29. децембра 2014.

Закон о тржишту капитала („Сл. гласник РС“, бр. 129/2021).

Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон и 124/2022 - усклађени дин. изн.)

Закон о фонду за развој Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 119/2012 и 5/2015).

Нацрт Просторног плана Републике Србије до 2035. године

Правилник о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора „Сл. гласник РС“, 96/2017, 68/2019, 91/2020, 152/2020, 132/2021.

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Сл. гласник РС“, број 73 од 22. јула 2021).

Стратегија за развој тржишта капитала за период 2021. до 2026. године („Сл. гласник РС“, бр. 102/2021).

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. Године („Сл. гласник РС“, број 47 од 28. јуна 2019. године.

Стратегија урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, („Сл. гласник РС“, број 47 од 28. јуна 2019.

Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2023. годину и пројекција за 2024. и 2025. годину.

Уредба о утврђивању Регионалног просторног плана Златиборског и Моравичког управног округа, „Службени гласник РС“, број 1/13.

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

Остали извори:

European Investment Bank. (2020). Crowdfunding and ESF opportunities: future perspectives for managing authorities. Доступно на www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Crowdfunding%20and%20ESF%20opportunities%20future%20perspectives%20for%20managing%20authorities_0.pdf.

European Investment Bank. (2020). Crowdfunding and ESF opportunities: future perspectives for managing authorities.

IMF, Fiscal Affairs Department. (2021). *Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*. Washington, DC.

Ljumović, I., Hanić, A., Stevanović, S. (2022) Crowdfunding Response to the COVID-19 Pandemic: Evidence from Kickstarter. *Economic Analysis*, 55(1), стр.1-11.

Stančić, D. (2022). City of Ljubljana – Large scale renovation. CA EED Plenary Meeting Stockholm.

Tasan-Kok, T., Zaleczna, M. (2010). Public-Private Partnerships in urban development projects. Polish practices and EU regulations. Ernst & Young Polska.

UN HABITAT. (2015). Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање. Доступно на <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/igutp-serbian.pdf>.

UN. (2022). Results Report. Serbia

Влада Републике Србије и УН (2021). Оквир сарадње уједињених нација за одрживи развој са Републиком Србијом 2021–2025

Водич за задуживање локалних самоуправа и најновија дешавања у југоисточној Европи (2011). Nalas, доступно на http://uom.me/wp-content/uploads/2011/10/Vodic-za-zaduzivanje-lokalnih-samouprava-WEB-_.pdf-za-stampu.pdf.

Доступно на www.eib.org/attachments/lucalli/20230009_epec_market_update_2022_en.pdf.

Доступно на www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Crowdfunding%20and%20ESF%20opportunities%20future%20perspectives%20for%20managing%20authorities_0.pdf

European Investment Bank. (2023). Market update: Review of the European public-private partnership market in 2022. Доступно на www.eib.org/attachments/lucalli/20230009_epec_market_update_2022_en.pdf.

European Investment Bank. (2023). Market update: Review of the European public-private partnership market in 2022.

Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, децембар 2020, оригинална повеља из 1985. године. Доступно на <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc>.

Жерјав, Б. (2013). Студија о могућностима финансирања урбане инфраструктуре кроз захватање додатне вредности некретнина (*value capture*) у Србији: Преглед и поуке интернационалних искустава. Београд: Стална конференција градова и општина. Доступно на:

www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/857/1520958577_Studija_finansiranje_urbane_infrastrukture_value_capture.pdf

Међународни центар за развој миграционих политика (2017). Студија изводљивости о подстицању инвестиција дијаспоре. Доступно на www.icmpd.org/file/download/48396/file/LINK%2520UP%2521%2520Serbia%2520-%2520Feasibility%2520study_%2520Facilitating%2520Diaspora%2520Investments%2520SRB.pdf.

НАЛЕД. (2021). Анализа стања и препоруке за унапређење: Алтернативно финансирање локалних иницијатива у Србији. Доступно на: <https://naled.rs/htdocs/Files/07317/Alternativno-finansiranje-lokalnih-inicijativa-u-Srbiji.pdf>.

Програм пословања ЈКП „Дубоко“ Ужице за 2019. годину, доступно на https://skupstina.cacak.rs/wp-content/uploads/2018/12/07.-Predlog-Odluke-o-davanju-saglasnosti-na-Program-poslovanja-JKP-Duboko-Uzice-za-2019.-godinu_opt.pdf

Програма енергетске ефикасности града Чачка за период 2022-2024, доступно на http://www.eupropisi.com/dokumenti/CA_005_2022_003.pdf.

Смернице *WBIF* за подносиоце пријава: Операције мешовитих финансија – јавни и приватни сектор (децембар 2022.),

Стална конференција градова и општина. (2022). Изазови у припреми и спровођењу пројеката јавно-приватног партнерства у јединицама локалне самоуправе и примери добре праксе.

Интернет извори:

<http://europa.rs/mapa/files/duboko-sr.pdf>

http://wmer.rs/wp-content/uploads/2017/03/Smernice_za_izdavanje_municipalnih_obveznica-trece-izdanje.pdf

www.belex.rs/data/2015/01/00091847.pdf

www.obnova.gov.rs/cirilica/news/article/projekti-u-toku.

www.obnova.gov.rs/cirilica/news/article/zavrсени-projekti.

www.skgo.org/strane/59

<https://capitalmonitor.ai/sdgs/sdg-11-sustainable-cities-and-communities/sustainable-bonds-europes-municipals-green-money/>

https://javnidug.gov.rs/static/uploads/1520_Okvirni%20dokument%20za%20izdavanje%20zelenih%20obveznica.pdf

<https://nemackasaradnja.rs/kfw/>.

<https://starapazova.rs/images/stories/PDF/2015/Prospekt%20za%20javnu%20ponudu%20municipalnih%20obveznica%20i%20njihovo%20ukljucenje%20na%20Open%20market%20segment%20regulisanog%20trzista.pdf>

www.ebrd.com/documents/country-offices/serbia-results-snapshot-december-2022-green-cities.pdf

www.fmfib.bg/en/fi/20-financing-with-risksharing/12-urban-development-fund

www.irbrs.org/azuro3/a3/?id=276#03_-_faq_krediti_opsta_pitanja

www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/koheziona-politika/

www.undp.org/sr/serbia/undp-u-srbiji-i-un

Прилози

Прилог 1 - Допис послат Зорану Тодосијевићу, Начелнику Градске управе за финансије града Чачка, број 266/16 од 12.04.2023.

<p>ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ</p> <p>INSTITUTE OF ARCHITECTURE AND URBAN & SPATIAL PLANNING OF SERBIA</p> <p>Srbija, 11000 Beograd, Bulevar kraljica Aleksandra 73/II p.o. box 696, Tel.: (38111)3370-091 3370-182, Fax: 3370-203 Web site: www.iaus.ac.rs E-mail: iaus@iaus.ac.rs</p> <p>PIB SR 100123977 Banca Intesa br. 160-4334-72 Trgovinski sud u Beogradu Reg. uložak 5-71-00</p>	<p>Зоран Тодосијевић Начелник Градске управе за финансије града Чачка Жупана Страцимира бр. 2 32000 Чачак</p>
<p>Beograd, 12. 4. 2023. Naš broj 266/16</p>	
<p>Предмет: Подаци и услови за израду Студије финансирања урбаног развоја</p>	
<p>У складу са Законом о планирању и изградњи и Статутом града Чачка, Скупштина града Чачка донела је Одлуку о изради генералног урбанистичког плана Чачка 2035 (Сл. лист града Чачка бр. 23/21). Имајући у виду значај овог стратешког плана којим се усмерава будући развој, Град Чачак и ЈП „Градац“ као обрађивач плана, закључили су да је за квалитетан коначни документ неопходно претходно израдити анализе и студије за поједине области.</p>	
<p>У складу са Уговором о изради студија за потребе ГУП-а Чачка између ЈП за урбанистичко и просторно планирање, грађевинско земљиште и путеве „Градац“ (Наручилац) и Института за архитектуру и урбанизам Србије и Института економских наука (Извршиоци), обраћамо вам се са молбом да податке који су неопходни за израду Студије доставите до 25.04.2023. године.</p>	
<p>Молимо вас да нам доставите:</p> <ul style="list-style-type: none">• Буџете града Чачка, као и• Извештаје о извршењу буџета града Чачка за период 2001-2011. година, <p>како бисмо могли да урадимо анализу постојећег стања, односно постојећих начина-модела финансирања урбаног развоја града Чачка, у периоду од 2001. до данас по пројектном задатку.</p>	
<p>Тражене податке можете доставити руководиоцу Студије финансирања урбаног развоја:</p>	
<p>др Исидора Љумовић, тел.: 063/462486, имејл: isidora.ljumovic@ien.bg.ac.rs Институт економских наука Змај Јовина 12, 11000 Београд</p>	
<p>Особа за контакт испред Наручиоца: Зорица Чоловић Суботић</p>	
<p>Срдачан поздрав, За Радни тим: др Маријана Пантић и др Наташа Чолић, координатори и руководиоци</p>	
<p>Директор Института др Саша Милчић, научни саветник</p>	

Прилог 2 - Промене законске регулативе у области финансирања ЈЛС

Од почетка примене ЗОФЛС до данас, било је измена и допуна и периода када није примењиван овај пропис, који је кључан за финансирање локалне самоуправе, и више промена у вези са приходима локалних власти. Осим изменама ЗОФЛС, приходи локалне самоуправе мењани су и изменама других закона.

Током 2009. године ненаменски трансфер смањен је за око 15 милијарди РСД као последица суочавања са економском кризом и фискалног дефицита Републике.

Изменама ЗОФЛС 2011. године повећано је учешће ЈЛС у порезу на зараде са 40% на 80%, са изузетком града Београда, који је остваривао учешће од 70%.

Током 2012. године измењени су изворни приходи: укинута је накнада за коришћење грађевинског земљишта, фирмарина је реформисана и одређени су максимални износи локалне комуналне таксе за држање моторних возила, чиме су смањени приходи локалне самоуправе на основу ових накнада и такси.

Током 2013. године измењени су порески прописи када је смањена стопа пореза на зараде (са 12% на 10%), а увећана стопа доприноса ПИО (са 22% на 24%), чиме је дошло до прерасподеле јавних прихода између националног нивоа и локалне самоуправе. У овом периоду дошло је и до прерасподеле прихода од пореза на издавање непокретности.

Следећа законска измена ЗОФЛС извршена је 2016. године са применом од 1. јануара 2017. године и односила се на смањење учешћа ЈЛС у порезу на зараде са 80% на 74% за општине, 77% за градове, а за град Београд је смањена са 70% на 66%.

Усвајањем Закона о накнадама за коришћење јавних добара (2018) формирани су нови приходи локалне самоуправе у складу са тим законом (том приликом укинут је део прихода, првенствено део такси, а садржина и методологија за израчунавање неких прихода су промењене).

Прилог 3 - Издаци за нефинансијску имовину су реализовани у 2021. години у оквиру следећих пројеката/програмских активности:

- Програм обезбеђења трајног решења за најугроженије избеглице (делимична реализација планираних издатака, свега 10%);
- Програм опште услуге локалне самоуправе (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Не остављајући никога за собом (делимична реализација планираних издатака);
- Прибављање зграда и грађевинских објеката у јавну својину и пројекти рушења извлашћених објеката (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Подршка спровођењу мера популационе политике – набавка опреме за саобраћај (пуна реализација планираних издатака);
- Набавка опреме за Научно технолошки парк (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Adriaticaves – набавка опреме за саобраћај (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат УНОПС-ЕУПРО-ГИС (делимична реализација планираних издатака, око 19%);
- Пројекат Чачак на сцени-Трансформација културног простора града у поливалентну средину (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Реконструкција вртића "Колибри" (пуна реализација планираних издатака);
- Програмска активност Управљање заштитом животне средине (пуна реализација планираних издатака);
- Програмска активност Функционисање локалних установа културе (пуна реализација планираних издатака);
- Програмска активност Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва (пуна реализација планираних издатака);
- Програмска активност Унапређење система очувања и представљања културно-историјског наслеђа (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Установе културе-сопствени приходи (делимична реализација планираних издатака);
- Програмска активност Функционисање локалних спортских установа (делимична реализација планираних издатака);
- Програмска активност Функционисање и остваривање предшколског васпитања и образовања (делимична реализација планираних издатака);
- Програмска активност Дневне услуге у заједници (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Изградња гасне котларнице за снабдевање топлотном енергијом у првој фази ОШ "Вук Караџић", Техничке школе, Музичке школе и факултета (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Радови на изградњи комплекса градског фудбалског стадиона и остале спортске инфраструктуре (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Реконструкција, адаптација и опремање сеоских домова (делимична реализација планираних издатака);
- Пројектно планирање за инвестиције од јавног значаја за град (делимична реализација планираних издатака);

- Пројекат Фискултурна сала за Економску школу и контактне спортове (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Изградња вишенаменског објекта у функцији основне школе Ђенерал Марко Катанић у Бресници (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Изградња фискултурне сале основне школе у Доњој Трепчи (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Санација објекта основне школе Ратко Митровић (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Реконструкција стазе бедема-од хале КК Борац до ресторана Белви (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Партерно уређење градске плаже (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Радови на партерном уређењу леве обале Западне Мораве (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Реконструкција Балканске улице у Чачку (пуна реализација планираних издатака);
- Пројекат Уређење аутобуских стајалишта (пуна реализација планираних издатака);
- Изградња објекта мреже водоснабдевања (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Радови на пословима проширења јавне расвете (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Изградња расвете у улици број 7 (пуна реализација планираних издатака);
- Програмска активност Управљање отпадним водама-канализација (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Изградња парка у МЗ Свети Сава (делимична реализација планираних издатака);
- Програмска активност Управљање развојем туризма (делимична реализација планираних издатака);
- Пројекат Поверени послови управљача заштићеног природног добра Овчарско кабларске клисуре (делимична реализација планираних издатака); и
- Активности у вези Природњачког центра у Овчар Бањи (пуна реализација планираних издатака).

Капитални издаци на име издатака за нефинансијску имовину су планирани, али не и реализовани у 2021. години за следеће пројекте/програме:

- Да кликнемо заједно - унапређење електронске управе;
- Унапређење рада писарнице;
- Реконструкција објекта у јавној својини града за шах клуб и удружење пчелара;
- Куповина земљишта за гробља;
- Санација, затварање и рекултивација несанитарне депоније сметлишта Прелићи;
- Споменик Кнезу Страцимиру ;
- Партерно уређење централне градске зоне;
- Унапређење безбедности саобраћаја на путевима;
- Текуће одржавање улица и јавних површина у граду; и

- Реконструкција и адаптација куће Хаџића.

Остала капитална улагања града Чачка у 2021. години се односе на:

- капиталне трансфере основним и средњим школама, Институту за воћарство за опрему за испитивање хемијско-здравствене исправности биљног материјала и капиталне трансфере Центру за социјални рад;
- капиталне субвенције јавним нефинансијским предузећима - ЈКП Градско зеленило Чачак (пројекти: Изградња стакленика за проширење производње и уклањање инвазивних врста и Наша шума наша брига), ЈКП Комуналац Чачак (пројекти: Подршка примарној селекцији-набавка контејнера), ЈКП Моравац Мрчајевци (пројекат: Текуће и инвестиционо одржавање објекта водоснабдевања ЈКП Моравац Мрчајевци), ЈКП Водовод Чачак (пројекат финансирања реконструкције цевовода на реци Западној Морави), ЈП за водоснабдевање РЗАВ Ариље (учешће града Чачка у финансирању капиталних инвестиционих улагања у брану Сврачково), ЈКП Чачак Чачак (капиталне субвенције за енергетску ефикасност - изградња топловода за прикључење факултета),
- капиталне дотације здравственим установама за инвестиције и инвестиционо одржавање (пројекат: Доградња објекта Завода за јавно здравље) и капиталне дотације Дому здравља.

Прилог 4 - Пример емисије зелених муниципалних обвезница јужноафричког града Јоханесбурга

Јужноафрички града Јоханесбурга је емитовањем зелених муниципалних обвезница 2014. године постао пионир-емитент у конкуренцији тржишта у развоју. Вредност емисије износила је 136.000000 долара, а средства прикупљена емисијом искоришћена су за финансирање капиталних пројеката у области:⁸¹

- *Транспорта* – успостављен је систем брзог аутобуског превоза, уведени су аутобуси на хибридни погон (хибридна горива), изграђене бициклическе стазе и тротоари за повезивање са здравственим установама, железничким станицама, образовним објектима и другим институцијама од јавног значаја;
- *Енергије* – уведена је „паметна мрежа“ на све трафостанице, инсталирана су „паметна“ бројила, постављена нова јавна расвета, те отпочета производња енергије путем соларних панела;
- *Воде* – извршена је замена водоводних и канализационих цеви, отпочета производња електричне енергије из обновљивих извора и биогаса на станицама за пречишћавање отпадних вода, омогућено повећање капацитета постројења за пречишћавање отпадних вода, те извршена санација градских мочвара у парковима и зоолошким вртovima;
- *Отпада* – изграђена су постројења и финансирана набавка опреме неопходне за одвајање и рециклажу отпада.

⁸¹ Доступно на: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/01/fcl_2017_2nd_ed_lowres_2.pdf

Прилог 5 – Потенцијални извори финансирања мера из Нацрта Плана развоја града Чачка 2023-2030. године

		У вези са ГУП-ом	Износ	Валута	Потенцијал за финансирање
РАЗВОЈНИ ПРАВАЦ: Економски развој					
1. Унапређен привредни амбијент и услови за повећање запослености и зарада	1.1. Изградња и инфраструктурно опремање нових радних зона	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција. Одређене активности из скупа мера у оквиру приоритетног циља један могу се финансирати емисијом муниципалних обвезница.
	1.2. Инфраструктурно опремање постојећих радних зона	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ. У сарадњи са приватним сектором, могуће је имплементирати ЈПП. Одређене активности из скупа мера у оквиру приоритетног циља један могу се финансирати емисијом муниципалних обвезница.
	1.3. Привођење намени brownfield локација у складу са потребама привредног развоја	Да	/		У зависности од висине инвестиције, препорука је да се мера финансира из буџетских средстава. Могу се користити средства надлежног министарства. Одређене активности из скупа мера у оквиру приоритетног циља један могу се финансирати емисијом муниципалних обвезница.
	1.4. Развој институционалних и инфраструктурних капацитета за подршку привреди	Да	/		Мера је могуће финансира из буџетских средстава.
	1.5. Промовисање Чачка као привредног центра западне Србије	Не	/		
	1.6. Унапређење постојећих и увођење нових модела финансијске подршке МСП сектору и незапосленима	Не	20.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити донаторска средства. Уз сарадњу са банкама могуће је субвенционисати каматну стопу (више у делу 3.2.3. ове студије).

2. Унапређени услови за стабилну пољопривредну производњу и живот на селу	2.1. Унапређење постојећих и увођење нових модела за финансијску подршку у пољопривредној производњи и преради пољопривредних производа и руралном развоју	Не	100.000.000	РСД	
	2.2. Изградња и реконструкција јавне инфраструктуре у сеоским подручјима у циљу унапређења руралног развоја	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства надлежних министарстава. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција.
	2.3. Повећање капацитета система за наводњавање и електрификација поља	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.
	2.4. Унапређење постојећих програма стручне и едукативне подршке	Не	/		
	2.5. Утврђивање рејона погодних за органску производњу	Не	/		
3. Унапређен квалитет и видљивост туристичке понуде Чачка	3.1. Унапређење и развој туристичког локалитета Овчар Бања	Да	40.000.000	ЕУР	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства Министарства туризма и омладине. ЈПП може бити добра опција за финансирање ове мере. Такође, потребно је размотрити донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције).
	3.2. Повећање искоришћења потенцијала верског туризма	Не	5.000.000	ЕУР	
	3.3. Увећање капацитета у категорисаним објектима и побољшање квалитета смештајне понуде	Не	20.000.000	РСД	
	3.4. Увођење модела финансијске подршке за унапређење капацитета сеоског туризма и едукација сеоског становништва о значају развоја овог вида туризма	Не	20.000.000	РСД	

	3.5. Унапређење квалитета услуга здравственог туризма	Не	5.000 .000	ЕУР	
	3.6. Унапређење људских ресурса у угоститељству и туризму	Не	10.00 0.000	РСД	
	3.7. Унапређење и развој туристичког локалитета Бања „Горња Трепча“	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства Министарства туризма и омладине. ЈПП може бити добра опција за финансирање ове мере. Такође, потребно је размотрити донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције).
РАЗВОЈНИ ПРАВАЦ: Урбани развој					
4. Унапређен систем саобраћаја у урбаној зони	4.1. Изградња објеката стационарног саобраћаја (јавне гараже)	Да	20.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе ЈПП или комбинација ЈПП и буџетских средстава.
	4.2. Изградња нових саобраћајница	Да	/		Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција. Задуживање се може реализовати муниципалним обвезницама (препорука је да се средства добијена емисијом муниципалних обвезница користе за активности из мера приоритетних циљева четири и један).
	4.3. Реконструкција постојећих саобраћајница	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција. Задуживање се може реализовати муниципалним обвезницама (препорука је да се средства добијена емисијом муниципалних обвезница користе за активности из мера приоритетних циљева четири и један).
	4.4. Изградња бицикличких стаза и трака	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција. Задуживање се може реализовати муниципалним обвезницама (препорука је да се средства добијена емисијом муниципалних обвезница користе за активности из мера приоритетних циљева четири и један).
	4.5. Унапређење система јавног и приградског саобраћаја	Да	100.0 00.00 0	РСД	Меру је могуће финансира из буџетских средстава.

	4.6. Уређење градског језгра у складу са планском документацијом	Да	90.00 0.000	РСД	
5. Унапређена путна инфраструктура у сеоским подручјима	5.1. Израда планске и пројектне документације	Да			Меру финансирати из сопствених средстава, али је могуће користити и донаторске програме, као што су Exchange или програми GIZ-a.
	5.2. Унапређење путне инфраструктуре кроз изградњу и одржавање	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства надлежног министарства.
6. Успостављен стабилан и одржив систем водоснабдевања	6.1. Завршетак изградње бране „Сврачково“	Да	12.00 0.000 .000	РСД	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити предвиђена средства Владе РС у складу са Уредбом о утврђивању Програма управљања водама која се доноси на годишњем нивоу.
	6.2. Побољшање сопственог изворишта и доградња алтернативних система водоснабдевања	Да	15.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити предвиђена средства Владе РС у складу са Уредбом о утврђивању Програма управљања водама.
	6.3. Унапређење система за даљински надзор и управљање водоводним и канализационим системима	Да	60.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити предвиђена средства Владе РС у складу са Уредбом о утврђивању Програма управљања водама.

7. Успостављен процес смањења ен. зависности кроз повећану ен. ефикасност и обезбеђен приступ ОИЕ	7.1. Смањивање губитака енергије на вреловодној и топловодној мрежи	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства МРЕ, донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
	7.2. Завршетак процеса аутоматизације и повезивање свих топлотних извора и топлотних подстанци у један диспечерски центар	Да			Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	7.3. Повезивање свих топлотних извора на јединствену мрежу;	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
	7.4. Изградња нових котларница и траса топловода	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
	7.5. Повећање капацитета топлотних извора когенеративним постројењима	Да			
Посебне мере значајне за локалну самоуправу у оквиру развојног правца УРБАНИ РАЗВОЈ	Унапређење планског система града	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције).

РАЗВОЈНИ ПРАВАЦ: Заштита животне средине					
8. Унапређен систем управљања отпадним водама	8.1. Изградња постројења за пречишћавање отпадних вода	Да	34.00 0.000	eur	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства МЗЖС, донаторске програме и задуживање код међународних институција, пре свега Инвестициони оквир за западни Балкан описан у делу приказа модела ове студије. Такође, грант ЕУ је могућ извор финансирања (Краљево је део средстава за пречишћавање отпадних вода финансирао донацијом из ЕУ фондова). За пројекте овакве врсте могућност је емисија зелених обвезница.
	8.2. Изградња недостајуће мреже фекалне канализације	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција, пре свега Инвестициони оквир за западни Балкан описан у делу приказа модела ове студије. Такође, грант ЕУ је могућ извор финансирања (Краљево је део средстава за пречишћавање отпадних вода финансирао донацијом из ЕУ фондова). За пројекте овакве врсте могућност је емисија зелених обвезница.
9. Смањен ризик од утицаја елементарних непогода регулацијом водотокова	9.1. Израда планске документације	Да	4.000 .000	РСД	Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	9.2. Уређење водотокова другог реда	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити и средства Министарства за јавна улагања.
	9.3. Уређење хидрантске мреже на територији града	Да			Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	9.4. Унапређење система за узбуњивање и обавештавање	Да			Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	9.5. Техничко технолошко опремање ситуационог центра града Чачка	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције). Могуће су донације амбасада већих држава са којима град има добар однос.

10. Обезбеђена одговарајућа комунална инфраструктура за одрживо управљање отпадом	10.1. Дефинисање и уређење локација за одлагање и поновну употребу грађевинског отпада	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства МЗЖС, донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
	10.2. Едукација становништва и подстицање примарне селекције отпада	Не			
	10.3. Унапређење техничких капацитета надлежних ЈКП	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства МГСИ, донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
11. Унапређен квалитет ваздуха	11.1. Унапређење енергетске ефикасности домаћинства	Да	60.00 0.000	РСД/ год	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства МРЕ, Буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности. Такође, финансирање пројеката из области енергетске ефикасности се реализује у оквиру Инвестиционог оквира за Западни Балкан (ВБИФ), Кредитне линија за зелено финансирање (ГЕФФ), Фонда „Зелено за раст“ (ГГФ): Регионалног програма енергетске ефикасности (РЕЕП).
	11.2. Унапређење постојећег модела за финансијску подршку становништву за прелазак са чврстих горива на гас за потребе грејања домаћинства	Да	10.00 0.000	РСД/ год	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства МРЕ, Буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности. Такође, финансирање пројеката из области енергетске ефикасности се реализује у оквиру Инвестиционог оквира за Западни Балкан (ВБИФ), Кредитне линија за зелено финансирање (ГЕФФ), Фонда „Зелено за раст“ (ГГФ): Регионалног програма енергетске ефикасности (РЕЕП).
	11.3. Енергетска санација јавних објеката ЈЛС	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства на располагању су средства кроз различита министарства. На пример Министарство просвете за школе. Такође, Инвестициони оквир за западни Балкан има тренутно актуелан позив.
	11.4. Унапређење система мониторинга	Да	12.00 0.000	РСД/ год	Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	11.5. Повећање парковских површина и површина под шумским засадима	Да	6.000 .000	РСД/ год	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Посебне мере значајне за локалну самоуправу у оквиру развојног правца ЗШС	Уређење парцела за одлагање отпадног муља из ППОВ и језера Међувршје	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити донаторске програме и задуживање код међународних институција. Могућност за финансирање постоји и кроз средства ЕУ за зелену агенду у Србији. Скоро је био расписан позив за ЈЛС у области управљања отпадом и обновљивим изворима енергије.
РАЗВОЈНИ ПРАВАЦ: Друштвени развој					
12. Унапређен и свој деци доступан систем услуга предшколских установа	12.1. Реконструкција и повећање капацитета објеката предшколских установа чији је оснивач град Чачак	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства Министарства државне управе и локалне самоуправе (финансирање програма подршке развоју и функционисању система ЛС), донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције) и амбасада земаља са којима град има добар однос.
	12.2. Изградња нових вртића	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства Министарства државне управе и локалне самоуправе (финансирање програма подршке развоју и функционисању система ЛС), донаторске програме, нарочито средства ЕУ (реализовати уз сарадњу са Европском делегацијом у Србији и Министарством за европске интеграције) и амбасада земаља са којима град има добар однос.
	12.3. Обезбеђивање неопходних кадрова за развој нових програма ПУ	Не	3.000 .000	РСД/ год	
	12.4. Успостављање система подршке породицама са децом ометеном у развоју	Не	10.00 0.000	РСД/ год	

13. Унапређени капацитети у оквиру образовног система	13.1. Увођење једносменског рада и могућности проширења услуге продуженог боравка	Не			
	13.2. Унапређење капацитета кадрова у основном и средњем образовању	Не	16.00 0.000	РСД/ год	
	13.3. Унапређење образовања деце са сметњама у развоју	Не	31.00 0.000	РСД	
	13.4. Повећања нивоа безбедности ученика у и око школских објеката	Не			
	13.5. Изградња, реконструкција и санација објеката и пратеће инфраструктуре	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства потребно је размотрити средства из Министарства просвете.
	13.6. Увођење нових академских и стручних програма	Не			
14. Унапређен спектар услуга система социјалне заштите	14.1. Успостављање дневног центра за старе и особе са деменцијом	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства надлежних министарстава. Део средстава је могуће прикупити кроз донаторске програме, амбасада земаља са којима град има добар однос. На располагању је и програм Подршка одрживим услугама социјалне заштите у заједници и политикама укључивања на локалном нивоу.
	14.2. Успостављање центра за децу младе са проблемима у понашању	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства надлежних министарстава. Део средстава је могуће прикупити кроз донаторске програме (UNICEF, Влада Шведске је донирала средства ЛС за сличне пројекте)
	14.3. Успостављање породичног саветовалишта	Не			
	14.4. Успостављање услуге становања уз подршку за младе који излазе из система социјалне заштите	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средства, користити средства надлежних министарстава. Део средстава је могуће прикупити кроз донаторске програме (UNICEF, Влада Шведске је донирала средства ЛС за сличне пројекте)
	14.5. Унапређење положаја ромске популације у Чачку	Не			Меру је могуће финансирати из различитих програма, као што је Подршка одрживим услугама социјалне заштите у заједници и политикама укључивања на локалном нивоу (МРЗБСП и СКГО)

15. Унапређен систем подршке младима	15.1. Успостављање саветовалишта за младе брачне парове	Не			
	15.2. Успостављање едукативног центра везаног за репродуктивно здравље и родитељство	Не	2.000 .000	РСД/ год	
	15.3. Унапређење модела подршке младима приликом (само)запошљавања	Не	5.000 .000	РСД/ год	
	15.4. Адаптација омладинског клуба	Да			Меру је могуће финансирати из буџетских средстава.
	15.5. Изградња станова за младе	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства МГСИ и Министарства за јавна улагања. У случају недостајућих средстава, задуживање може бити опција.
16. Унапређена спортска инфраструктура	16.1. Изградња затвореног базена	Да			Препорука је да се користе ЈПП или комбинација ЈПП и буџетских средстава.
	16.2. Изградња хиподрома	Да			Препорука је да се користе ЈПП или комбинација ЈПП и буџетских средстава.
	16.3. Изградња ски стазе у Риђагама	Да	30.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе ЈПП или комбинација ЈПП и буџетских средстава
	16.4. Завршетак реконструкције градског стадиона	Да	10.00 0.000	РСД	Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства из програма Владе РС.
	16.5. Реконструкција кошаркашке хале	Да			Препорука је да се користе различити извори финансирања. Осим буџетских средстава, користити средства Министарства спорта.
17. Национална престоница културе као прекретница у	17.1. Побољшање оквира за развој културе у граду	Не	721.6 50.00 0	РСД	
	17.2. Укључивање деце и младих у културу, како као стваралаца тако и као публике	Не	22.60 0.000	РСД	

	17.3. Унапређење разноликости и промоција програма		155.4 20.00 0	РСД	
Посебне мере значајне за локалну самоуправу у оквиру развојног правца ДРУШТВЕНИ РАЗВОЈ	Увођење нових академских и стручних програма	Не			
	Унапређење ефикасности рада јавног сектора	Да			Могуће је користити средства одређених фондова ЕУ, као што је URBACT IV, који ЈЛС омогућава да поднесу пројекте којима унапређују политике урбаног развоја и капацитет запослених у градским управама. Нови позив се очекује у јануару 2024.
	Развој информационог система града	Не			
	Израда студије за „Паметни град“ (Smart city)	Да			Могуће је користити буџетска средства, али и донације ЕУ. На пример, кроз Europlus програм ЕУ (чији је Чачак корисник у једној компоненти) могуће је финансирање ове студије у наредном периоду.
	Унапређење сарадње јавног и цивилног сектора	Не			