

Informacija o sprovedenim aktivnostima na realizaciji Srednjoročnog pregleda Industrijske politike Crne Gore do 2020.godine, za period 2016-2018

Predmetna informacija daje pregled sprovedenih aktivnosti i kratak prikaz ključnih nalaza i ocjene realizacije aktivnosti Industrijske politike Crne Gore, na polovini njene implementacije, obuhvatajući period 2016-2018.g.

Završno mjerilo u pregovaračkom poglavlju 20-Preduzetništvo i industrijska politika, odnosi se na izradu i implementaciju sveobuhvatne strategije industrijske politike, uz podršku sistema evaluacije indikatora i mjerila. U sklopu aktivnosti na ispunjenju preduslova za privremeno zatvaranje pregovaračkog poglavlja, u junu 2016.g usvojena je Industrijska politika Crne Gore do 2020, sa višegodišnjim okvirnim Akcionim planom za implementaciju. Takođe u skladu sa planom implementacije i monitoringa, u prethodnom periodu usvojena su tri godišnja Akciona plana (za 2016, 2017 i 2018) sa pratećim izvještajima o realizaciji Akcionog plana za 2016, 2017 i 2018.g. Kako je i u samom dokumentu u procesu praćenja implementacije predviđena mogućnost revizije, odnosno redefinisanja i utvrđivanja korektivnih mjera uz ažuriranje indikatora praćenja, tokom implementacije dokumenta uslijedio je dodatni zahtjev Evropske komisije, gdje se u Izvještaju EK o napretku za 2018.g. navodi da Crna Gora treba da sprovede srednjoročnu ocjenu efikasnosti implementacije politike. Dodatno je proistekla i neophodnost usaglašavanja sa inoviranim okvirom industrijske politike publikovanim kroz saopštenje EK br. 2017/479.

U kontekstu navedenog, u okviru nacionalne komponente regionalnog GIZ projekta „Održivi razvoj i zapošljavanje u jugoistočnoj Evropi – Industrijska politika u skladu sa Poglavljem 20“, u decembru 2018.god., od strane Ministarstva ekonomije je pokrenut projekat izrade ***Srednjoročnog pregleda i revizije industrijske politike***, kojim se u sklopu eksternog i participativnog procesa evaluacije analizirao značaj i učinak implementacije Industrijske politike do 2020.g., u periodu 2016-2018. Ekspertski tim koji je angažovan od strane GIZ-a uključuje višeg međunarodnog i višeg nacionalnog eksperta sa odgovarajućim znanjima i vještinama za sprovođenje procesa, a sama evaluacija Industrijske politike je sprovedena uz konsultacije i kontinuiranu saradnju sa Ministarstvom ekonomije.

Evaluacijom je obuhvaćen period od 2016. do kraja 2018.godine, a korišćeni su sljedeći izvori informacija: pregled dokumenata sa fokusom na relevantne strateške dokumente, statistički podaci i analiza akcionih planova i godišnjih izvještaja o implementaciji Industrijske politike za 2016, 2017. i 2018, on-line anketa (evaluacioni upitnik) za korisnike, institucije i poslovne asocijacije (RG za pregovaračko poglavlje 20, Koordinaciono tijelo za implementaciju IP, kao i direktni korisnici kreditnih linija iz Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore (IRFCG) i programa podrške Ministarstva ekonomije); a takođe i informacije dobijene s konsultativnih sastanaka s predstavnicima Ministarstva ekonomije i drugim zainteresovanim stranama.

Srednjoročni pregled Industrijske politike daje prikaz analize relevantnosti i ukupne uspješnosti dosadašnje trogodišnje implementacije Industrijske politike, a u tom procesu su sprovedene aktivnosti koje obuhvataju:

- Analizu doprinosa mjera Industrijske politike do 2020. na povećanje produktivnosti i veću dodatnu vrijednost nefinansijskog sektora u BDP-u i njegovoj stopi rasta (odnosno kako izabrane mjere doprinose efikasnosti ekonomskih aktivnosti);
- Procjenu uspostavljenog sistema monitoringa i evaluacije (M&E) sprovedenih mjera za procjenu trendova konkurentnosti industrije, kao i pitanje problema dostupnosti podataka i odgovarajućih M&E indikatora;
- Analizu efektivnosti okvira rezultata, posebno indikatora, referentnih polaznih vrijednosti i ciljnih vrijednosti i procjenu koliko su realni/relevantni i mjerljivi i daju preporuke za unapređenje.

U najkraćem, evaluacija se zasniva na analizi učinka industrijske politike po odabranim ekonomskim pokazateljima i pokazateljima konkurentnosti, analizi rezultata godišnjih akcionih planova i procjeni percepcije svih relevantnih aktera u vezi sa četiri kriterijuma procjene (relevantnost, efikasnost, efektivnost i uticaj politike).

Shodno prethodnom, u nastavku slijede ključni rezultati srednjoročnog pregleda Industrijske politike do 2020.g., dok je u prilogu Informacije predmetni dokument, urađen od strane spoljnih eksperata, nezavisnih evaluatora¹.

Analiza odabranih ekonomskih indikatora ukazuje da se nakon tri godine implementacije, učešće industrije u Bruto dodatoj vrijednosti smanjilo, sa 13,1% u 2015. na 12% u 2017.g., uz srednjoročnu prognozu blagog rasta do 12,5% u 2021.g. (Program ekonomskih reformi, 2019-2021). **Indeks industrijske proizvodnje** dostigao je rekordni nivo od 22,4% u 2018. godini, prvenstveno zbog povećanja proizvodnje električne energije od preko 62%, dok je prerađivačka industrija porasla samo za 12%, a vađenje ruda i kamena za 21%. **Broj zaposlenih u industrijskom sektoru** porastao je za 611, ali se smanjio u strukturi ukupne registrovane zaposlenosti za 0,5%. **Produktivnost rada** je blago poboljšana. Isti trend je zabilježen i u **učešću industrije u ukupnom izvozu** (povećan 0,8%).

Ekonomski indikatori	Polazna vrijednost 2015	Ostvareno 2018
BDV industrije (B, C, D, E sektori ² , stalne cijene)	379,414	398,070*
Udio industrije u BDV (B, C, D, E sektor, stalne cijene, %)	13.10%	12.0%
Indeks industrijske proizvodnje, IPI (B, C, D)	7.9	22.4
Bruto vrijednost proizvodnje (B, C, D, E sektor, tekuće cijene, 000 €)	918,115	1,025,584*
Broj zaposlenih u industriji (B,C,D,E)	20,973	21,584
Broj zaposlenih u industriji u odnosu na ukupan broj zaposlenih, %	11.9%	11.4%
Produktivnost rada u industriji	18.09	18.95*
Udio industrije u ukupnom robnom izvozu	91.0%	91.8%

Izvor: MONSTAT, 2019. Napomena: *-podaci za 2017.

Kod pojedinih **indikatora konkurentnosti**, u periodu do 2018.g. nije došlo do planiranog poboljšanja pozicije Crne Gore na međunarodnim referentnim listama konkurentnosti, Indeks globalne konkurentnosti (GCI) je lošiji od polazne vrijednosti, dok je rang Lakoće poslovanja Svjetske banke(Doing business) na nivou polazne vrijednosti. Indeks privlačnosti rizičnog kapitala i privatnog kapitala(IESE), koji mjeri atraktivnost rizičnog kapitala, približno doseže cilj.

Projekcije date u dokumentu Industrijska politika odnose se na period do 2020.g. pa samim tim njihove ostvarene vrijednosti u srednjoročnom periodu na kraju 2018.g. upućuju da su pokrenuti brojni procesi u sferi industrije i da se mjerljiv uticaj na razvojne performanse crnogorske ekonomije može očekivati u nastupajućem periodu, uz kontinuiranu podršku, investicije i sprovođenje mjera.

Realizacija akcionih planova 2016-2018 je ocijenjena kao zadovoljavajuća. U periodu od 2016. do 2018. godine, Industrijska politika je implementirana kroz tri godišnja Akciona plana. Akcioni planovi su strukturirani na bazi četiri strateška cilja, koji uključuju 21 mjeru koje se sprovode kroz 71 aktivnost (uz napomenu da su se neke od aktivnosti sprovodile u samo jednoj ili dvije godine, dok su pojedine nove mjere uvedene 2018.g.).

¹ U skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, evaluaciju može sprovoditi spoljni evaluator ili tijelo/jedinica unutar ministarstva koje sprovodi strategiju, ali je ne može vršiti tijelo koje je pisalo strategiju (radna grupa, direkcija ili direktorat).

² B: Vađenje rude i kamena, C: Prerađivačka industrija, D: Snabdijevanje električnom energijom, E: Snabdijevanje vodom – Monstat 2019.

Ocjena stepena realizacije navedenih aktivnosti je sprovedena kroz praćenje 125 indikatora u godišnjim akcionim planovima (određene aktivnosti praćene su sa više indikatora). Slijedi stepen realizacije po aktivnostima i po indikatorima ostvarenosti aktivnosti:

Stepen realizacije aktivnosti u dokumentu IP 2020

Nivo realizacije	Aktivnosti		Indikatori ostvarenosti (IO)	
	Ukupno - 71	Struktura	Ukupno - 125	Struktura
Realizovano (R)	46	65%	80	64%
Djelimično realizovano (DR)	18	25%	36	29%
Nije realizovano (NR)	7	10%	9	7%

Kao rezultat godišnjih izvještaja o implementaciji, 65% aktivnosti je u potpunosti realizovano (46), dok je 25% aktivnosti djelimično realizovano (18); 10% (7) aktivnosti nije realizovano (npr. nekoliko projekata UNIDO-a, podindikatora ranga DB-a, uspostavljanje biznis zona od strateškog značaja). Sa stanovišta indikatora ostvarenosti postignuto je 80 od 125 indikatora (64%), 36 je djelimično ostvareno (29%), dok 9 nije postignuto (7%).

Akcionim planovima za implementaciju industrijske politike Crne Gore za period 2016-2018. godine planirano je **834.467.935 €** za realizaciju planiranih razvojnih programa, projekata i aktivnosti. Prema raspoloživim podacima, ukupna vrijednost realizovanih investicija za sprovođenje tri akciona plana iznosi **703.044.125 €**, što predstavlja 84,3% od ukupnog planiranog budžeta.

Od ukupnog iznosa sredstava predviđenih za realizaciju aktivnosti u periodu 2016-2018, najveći dio je planiran za korišćenje iz **javnog sektora** u iznosu od 438.340.032 € ili **53%**, zatim iz **privatnog sektora** 315.697.487,54 ili **38%**, dok je 52,392,346.05 € ili **6%** od ukupnih sredstava za implementaciju Akcionih planova izdvojeno iz **Budžeta**. Manji iznosi su planirani iz **IPA** i dr. **donatorskih programa** (po cca 2%).

IP AP 2016-2018	PLANIRANO	REALIZOVANO	STEPEN REALIZACIJE
Nacionalni budžet	52,392,346.05	42,418,887.25	81.0%
Javni sektor	438,340,032.00	401,688,713.95	91.6%
IPA	12,781,395.40	3,602,518.48	28.2%
Donatorski programi	15,256,674.00	17,634,598.58	115.6%
Privatni sektor	315,697,487.54	237,699,406.74	75.3%
UKUPNO €	834,467,934.99	703,044,125.00	84.3%

Na osnovu odnosa planiranih i realizovanih investicija, sredstva iz javnog sektora su na nivou 92% od planiranih, dok je taj iznos za državni budžet 81%. Procenat realizacije sredstava privatnog sektora iznosi 75%, dok IPA instrument pretpriprustupne pomoći iznosi 28% u odnosu na predviđena sredstva. S druge strane, sredstva donatorskih programa su 16% iznad planiranog iznosa.

Po strukturi izvora finansiranja, većina sredstava dolazi iz javnog sektora i privatnog sektora (57% i 34%, ukupno 91% svih fondova), dok je doprinos nacionalnog budžeta, donatorskih programa i IPA znatno niži (6%, 3% i 1% respektivno).

Uzimajući u obzir strukturu implementacije po strateškim ciljevima politike, najveći iznos sredstava u prethodne tri godine uložen je u realizaciju aktivnosti drugog strateškog cilja **Investicije i finansije za industrijsku modernizaciju** u ukupnom iznosu **400,16 mil €** odnosno **57%** ukupne realizacije (preovlađuju aktivnosti IRF CG), **38%** odnosno **269,14 mil €** uloženo je u aktivnosti vezane za **Konkurentnost industrije**-strateški cilj 1 (sa preovlađujućim ulaganjima u energetske sektor), dok je znatno manje sredstava uloženo u

realizaciju aktivnosti u okviru strateškog cilja 3 - **Inovacije i preduzetništvo**, 5% odnosno 32,11 mil € i simbolično 0,01% odnosno 1,63 mil € za strateški cilj 4 - **Pristup tržištu**. U pogledu **odnosa planiranih i ostvarenih sredstava** prema strateškom cilju, finansiranje aktivnosti u okviru prvog strateškog cilja dostiglo je samo 60% planiranog budžeta, dok je finansiranje drugog strateškog cilja nadmašilo planirani budžet za 16%. Kod trećeg i četvrtog strateškog cilja nivo realizacije je bio 90%, odnosno 77%.

Percepcija ključnih aktera ocijenjena je u online anketama. Sprovedena su dva različita upitnika, sa fokusom na relevantne institucije i biznis asocijacije, i preduzeća korisnike subvencija i kredita, uz prosječnu stopu odgovora 69% što je, s obzirom na prirodu grupa ispitanika ocijenjeno kao veoma visoka stopa. Rezultati anketa pokazuju pozitivan stav o sprovođenju industrijske politike, na svim nivoima ispitanika-institucija, biznis asocijacija i direktnih korisnika.

U zaključku evaluacije ističe se da implementacija IP 2020 ima snažnu podršku svih ključnih aktera. Takođe, ocjena nivoa trogodišnje realizacije Akcionih planova je dobra 84,3%, uz pozitivan trend najboljih rezultata ostvarenih u 2018. godini (98,4%); Analiza izvora finansiranja ukazuje da se implementacija u velikom dijelu zasniva na povoljnim kreditnim linijama IRF-a i investicijama privatnog sektora; Institucije prepoznaju važnost zajedničkog unaprjeđenja Industrijske politike, mehanizma implementacije i poboljšanja M&E, dok je fokus direktnih korisnika više na povećanju/preusmjeravanju podrške na pitanja koja se odnose na zapošljavanje, kao i na olakšavanje tenderskih procedura; Direktni korisnici su uglavnom orijentisani isključivo na lokalno tržište i pokazuju malo interesovanja da poboljšaju svoj učinak u izvozu; Izbor ključnih ekonomskih indikatora i indikatora konkurentnosti je logičan, i indikatori se mogu lako procijeniti, dok su dodatni indikatori na nivou odgovarajućeg strateškog cilja slabiji. Generalno posmatrano, sprovođenje IP 2020 možda nije imalo očekivani mjerljivi uticaj na ukupne ekonomske performanse industrije, ali je pokrenulo brojne procese u industriji čiji će se pozitivni efekti osjetiti u srednjem i dužem vremenskom roku.

Uz ocjenu trogodišnje implementacije Industrijske politike do 2020. godine, date su preporuke za aktivnosti koje će se dalje sprovoditi, predlozi modifikacije industrijske politike i poboljšanja njene implementacije, uključujući i indikatore monitoringa, kako bi se odgovorilo na izazove koncepta inovirane industrijske politike EU.

U tom kontekstu, uz prisutna ograničenja u finansiranju, veoma pozitivnu percepciju svih zainteresovanih strana o važnosti postojeće IP, kao i činjenicu da su određene inicijative za industrijsku politiku započete u toku 2017/2018. godine, ne preporučuje se radikalna promjena u strateškim ciljevima. U dijelu preporuka, pored ostalog, predloženo je da revizija uključi sljedeće:

- Povećanje fokusa sužavanjem obuhvata same industrijske politike; ograničiti opseg na sektore B, C, D i E, sa fokusom na C. Mjere koje se odnose na sektore podrške, npr. turizam, životna sredina, ICT, obrazovanje, zapošljavanje trebaju biti uključene samo iz ugla jačanja sinergije sa sektorima B-E;
- Velike investicije u fizičku infrastrukturu, koje se tradicionalno planiraju u odgovarajućim sektorskim strategijama, mogu biti u kontekstu povezanih aktivnosti i diverzifikacije industrijske proizvodnje u srednjem roku. Investicije u fizičku infrastrukturu, identifikovane su kao osnovni „preduslovi“ postojeće IP, i trebale bi samo u tom integrativnom kontekstu, ostati predmet IP koordinacije;
- U novom dokumentu potrebno je povećati fokus na tzv. “output faktore”(inovacije, jačanje preduzetništva, trgovinsku integraciju i rast produktivnosti);
- U skladu sa novim izazovima industrijske politike EU i savremenim trendovima u međunarodnim ekonomskim odnosima, a zasnovano na realnoj procjeni stvarnog potencijala crnogorske ekonomije, integrisati u mjeri mogućeg nove oblasti u skladu s inoviranom industrijskom politikom EU (mjere povezane sa digitalizacijom društva, sa jačanjem zelene i resursno održive ekonomije, odnosno mjere cirkularne ekonomije itd.);
- U skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata revidirati pokazatelje učinka u inoviranom dokumentu Industrijska politika.