

ANALIZA RAZLIKA IZMEĐU POPISNIH PODATAKA I ADMINISTRATIVNIH REGISTARA

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



Funded by
the European Union

O PROJEKTU

Ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta pod nazivom „The Population Census in Montenegro: A Tool for Development or a Source of Misinformation?“, koje Društvo statističara i demografa Crne Gore (DSD) realizuje uz podršku SEECheck mreže. Projekat finansira Evropska unija, a njegov glavni cilj je jačanje otpornosti relevantnih aktera – uključujući medije, nevladine organizacije i građane – na pogrešno tumačenje i zloupotrebu podataka iz popisa stanovništva. Kroz kreiranje kredibilnog sadržaja i pokretanje digitalne kampanje, projekat će unaprijediti razumijevanje podataka popisa i smanjiti širenje dezinformacija.

Sedma tema istraživanja odnosi se na poređenje popisnih podataka i administrativnih registara, koje je pokazalo da više od 114 hiljada lica sa prijavljenim prebivalištem ili boravištem u Crnoj Gori nije obuhvaćeno Popisom 2023. godine. Razlike proizilaze iz činjenice da se građani koji trajno napuste zemlju i dalje vode u registrima, iako faktički žive u inostranstvu. Ova analiza ističe značaj novog zakonskog okvira koji je omogućio uparivanje podataka i time otvorio mogućnost pouzdanijeg praćenja migracionih kretanja.

Ostajemo otvoreni za vaša pitanja u vezi sa tumačenjem i interpretacijom popisnih podataka koja nam možete dostaviti na mail adresu dsd@demostats.me.

Društvo statističara i demografa

UVOD

Tema neobuhvaćenog stanovništva na Popisu 2023. godine dominirala je javnim prostorom tokom avgusta. Povod za to bila je analiza Društva statističara i demografa Crne Gore (DSD), objavljena 11. jula 2025. godine, koja pokazuje da više od 114 hiljada građana sa registrovanim prebivalištem ili boravištem u Crnoj Gori nije popisano.¹

Na ove nalaze reagovala je Uprava za statistiku (MONSTAT) saopštenjem od 7. avgusta 2025. godine, u kojem se analiza DSD-a označava kao „svjesno manipulisanje podacima i kontekstima“, optužujući pritom DSD i za navode kojih uopšte nema u mjesečnom pregledu na koji se pozivaju.² Ipak, u saopštenju MONSTAT-a nije ponuđen nijedan konkretan podatak koji bi osporio proračun DSD-a, niti su objavljeni rezultati upoređivanja popisnih podataka sa administrativnim registrima koje je MONSTAT, po prvi put u istoriji popisa, koristio za po principu „jedan na jedan“, upravo zahvaljujući novom zakonskom okviru.

Razlike između registara i popisa nijesu same po sebi iznenađenje, ali jesu obaveza da budu dodatno istražene i objašnjene, posebno imajući u vidu nove zakonske mogućnosti u pristupu podacima. Stoga, cilj ove analize jeste da, na osnovu dostupnih podataka i važećeg zakonskog okvira, prikaže metodološku osnovu poređenja popisa i registara, ukaže na obim neobuhvaćenog stanovništva i ponudi smjernice kako se ove razlike mogu tumačiti.

¹ Društvo statističara i demografa: Mjesečni pregled broj 6 od 11.07.2025.godine: „Popis 2023. nije obuhvatio svakog desetog državljanina sa prebivalištem u Crnoj Gori i svakog drugog stranca, <https://demostats.me/projekti>

² Saopštenje za javnost Uprave za statistiku od 07.08.2025. godine: „Svjesno manipulisanje podacima i kontekstima, sa ciljem izazivanja nepovjerenja javnosti u zvaničnu statistiku“, https://www.monstat.org/uploads/files/SAOPSTENJE%20ZA%20JAVNOST_MONSTAT%207-8-2025.pdf

1. Popis nije isto što i administrativna evidencija, ali imaju iste jedinice posmatranja, što omogućava poređenje ukupnih veličina

Popis stanovništva i administrativne evidencije Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) zasnivaju se na istim jedinicama posmatranja, što je definisano članom 3 Zakona o popisu stanovništva iz 2023. godine. Popisom se obuhvataju:

1. lica:

- crnogorski državljani sa prebivalištem ili boravištem u Crnoj Gori, bez obzira na to da li su u trenutku popisa bili prisutni u zemlji ili su privremeno boravili u inostranstvu;
- stranci sa odobrenim stalnim ili privremenim boravkom, kao i stranci sa uobičajenim mjestom boravka u Crnoj Gori u skladu sa zakonom.

Upravo zato je poređenje popisnih rezultata i administrativnih evidencija moguće i metodološki opravdano, jer oba izvora mjere istu populaciju. To poređenje ne znači da popis i registri treba da daju identične brojke, već služi da se utvrdi obim stanovništva koje je ostalo van popisnog obuhvata. Takva razlika je važan indikator za razumijevanje koliko građana, iako imaju prebivalište ili boravište u Crnoj Gori, faktički živi van zemlje.

Metodološki proračun neobuhvaćenog stanovništva

Na referentni datum popisa, 31. oktobra 2023. godine, u evidencijama MUP-a bilo je registrovano **781.772** lica³ sa prebivalištem, stalnim ili privremenim boravkom u Crnoj Gori:

- 683.078 državljana Crne Gore sa prebivalištem u Crnoj Gori,
- 98.694 stranih državljana.

Prema rezultatima Popisa 2023. godine, obuhvaćeno je ukupno **667.650** lica⁴, među kojima:

- 620.512 državljana Crne Gore sa prebivalištem u Crnoj Gori (od toga 44.017 lica živi u inostranstvu),
- 46.878 stranih državljana,
- 260 lica sa nepoznatim državljanstvom.

Razlika između ova dva izvora iznosi 114.122 lica. Ona se odnosi na:

- 62.566 crnogorskih državljana sa prebivalištem u Crnoj Gori, i
- 51.816 stranih državljana sa privremenim ili stalnim boravkom, koji nijesu obuhvaćeni popisom, niti kao lica koja uobičajeno borave u zemlji, niti kao odsutna iz Crne Gore.

Glavni razlog za ovu razliku kod državljana Crne Gore jeste to što građani koji trajno napuste zemlju nemaju zakonsku obavezu da odjave prebivalište. Oni se u administrativnim evidencijama i dalje vode kao rezidenti, iako faktički ne žive u Crnoj Gori. Ako u trenutku popisa nemaju člana domaćinstva koji bi mogao da ih prijavi kao odsutne, oni ostaju neobuhvaćeni popisom.

³Ministarstvo unutrašnjih poslova, Rješenje o slobodnom pristupu informacijama, broj: UPI - 037/24-1394/4, od 10.04.2024. godine

⁴Uprava za statistiku, Saopštenje 134/2024: Stanovništvo prema državljanstvu,

https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20III_cg.pdf

2. Razlike između evidencija i popisnih rezultata su očekivane, ali one moraju biti kvantifikovane i objašnjene, ukoliko postoji mogućnost uparivanja sa administrativnim izvorima po principu „jedan na jedan“

Novinu Popisa 2023. godine predstavlja činjenica da je prvi put zakonom eksplicitno omogućeno Upravi za statistiku (član 23 Zakona o popisu stanovništva) da neposredno koristi i uparuje podatke iz administrativnih izvora sa podacima prikupljenim popisom.⁵ Time je MONSTAT dobio pravo ne samo na korišćenje registara u fazi pripreme, već i na uparivanje prikupljenih podataka sa registrima u fazi obrade i provjere. Organi koji vode registre imali su zakonsku obavezu da ustupe podatke sa identifikatorima, što je bilo neophodno za analizu po principu „jedan na jedan“.

Da bi se ovo omogućilo, Skupština Crne Gore je 31. jula 2024. usvojila paket izmjena osam zakona (državljanstvo, prebivalište, centralni registar stanovništva, matični registri, stranci, zaštita podataka, zdravstvena zaštita i saradnja sa dijasporom).⁶

Cilj ovakvog uparivanja jeste da se provjeri tačnost obuhvata stanovništva, tako što se podaci iz popisa ukrštaju sa različitim registrima.

MONSTAT je već objavio rezultate ove analize kada je riječ o strancima i time pokazao da metod daje jasne podatke.⁷ Međutim, kada je riječ o crnogorskim državljanima koji nijesu obuhvaćeni popisom, rezultati nijesu dostupni javnosti. Upravo bi ta analiza bila ključna da se razjasni obim popisom neobuhvaćenog stanovništva i da se dobije realna slika migracionih kretanja.

Naime, u registrima MUP-a vodi se 62.566 crnogorskih državljana sa prebivalištem u Crnoj Gori, ali ih popis nije obuhvatio. Ključno pitanje je, na koje je moguće odgovoriti u Popisu 2023. godine, zbog mogućnosti korišćenja administrativnog registara jeste:

- da li među njima ima onih koji zaista žive u Crnoj Gori, ali ih popisivači nijesu obišli ili nijesu željeli da učestvuju u popisu,
- ili svi zapravo žive u inostranstvu i zato nijesu popisani ni kao prisutni ni kao odsutni državljani.

Primjer Srbije pokazuje šta znači i čemu služi uparivanje popisnih podataka sa administrativnim registrima. Nakon Popisa 2022. godine, Zavod za statistiku Srbije je uporedio rezultate popisa sa podacima iz različitih registara. Tom analizom je utvrđeno da 218.000 ljudi nije bilo obuhvaćeno popisom, ali da oni ipak žive u Srbiji i imaju tamo uobičajeno mjesto boravka. Ovaj nalaz je javno objavljen i objašnjen kroz zvanična saopštenja i metodološka uputstva.⁸

⁵ Paket izmjena seta zakona za potrebe obrade podataka Popisa stanovništva iz 2023: <https://www.skupstina.me/me/clanci/zavrsena-cetrnaesta-sjednica-prvog-redovnog-zasijedanja-u-2024-godini>

⁷ Radio Slobodan Evropa, 18.oktobar 2024: *Koliko je stranih državljana po popisu, a koliko ih živi u Crnoj Gori* <https://www.slobodnaevropa.org/amp/crna-gora-strani-drzavljan-popolis/33163967.html>

⁸ Zavod za statistiku Republike Srbije, Prvi rezultati popisa stanovništva, stanova i domaćinstava 2023. godine, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221350.html>

3. Popisna praksa popisa 2011, kao i ranijih popisa, nije uporediva sa prakom popisa 2023. godine, jer pristup administrativnim registrima u cilju upoređivanja sa popisnim rezultatima po principu „jedan na jedan“, omogućen je tek u julu 2024. Godine

Popis 2023. godine donio je dvije ključne novine u odnosu na popis 2011. godine:

- 1.** Uvođenje administrativnih registara u cilju upoređivanja sa popinim podacima – prvi put je zakonom omogućeno da se popisni rezultati uporede sa podacima iz registara u fazi obrade po principu „jedan na jedan“. Ovo predstavlja važan korak u poboljšanju obuhvata popisnog stanovništva i objašnjenju razlika između registara i popisa, što je bilo praktično izvodljivo tek od 31. jula 2024. godine, kada je promijenjeno osam zakona (državljanstvo, prebivalište, centralni registar stanovništva, matični registri, stranci, zaštita podataka, zdravstvena zaštita i saradnja sa dijasporom).
- 2.** Prikupljeni su sveobuhvatni podaci o državljanima Crne Gore koji žive u inostranstvu, a imaju prebivalište u Crnoj Gori – za razliku od Popisa 2011. godine, koji je bio ograničen samo na stanovništvo sa uobičajenim mjestom boravka i prikupljao svega nekoliko osnovnih podataka o odsutnim državljanima, Popis 2023. godine imao je dodatni cilj: da prikupi sveobuhvatne podatke i o crnogorskim državljanima sa prebivalištem u zemlji, a koji žive u inostranstvu. Ovi podaci prikupljeni su kroz cijeli upitnik, na isti način i po istoj metodologiji kao i za stanovništvo koje uobičajeno živi u Crnoj Gori. Imajući u vidu da ti podaci nijesu zahtjevani kao obavezujući od strane EUROSTAT-a, MONSTAT je ovakav pristup obrazložio potrebama nacionalnih korisnika za podacima o dijaspori.⁹ Dodatno, podaci o odsutnim državljanima prvi put su mogli biti provjereni i uparivanjem sa administrativnim registrima, čiji je pristup MONSTAT-u omogućen tek Popisom 2023. godine.

⁹ Vijesti, 27. 10. 2023. godine, Načisto sa Petrom Komnenićem: Odgađanje popisa, politika protiv statistike, <https://www.youtube.com/watch?v=1kRcFYJzqsY&t=2s>

Ključne razlike u prikupljanju i obradi popisnih rezultata 2011. i 2023. godina

Ključne kategorije	Popis 2011	Popis 2023
Sveobuhvatne karakteristike o državljanima Crne Gore sa registrovanim prebivalištem u Crnoj Gori, a koji žive u inostranstvu	Nijesu prikupljane	44.017¹⁰ državljana Crne Gore sa prebivalištem u Crnoj Gori, a koji žive u inostranstvu sa svim socio - demografskim karakteristikama
Ukupno popisno stanovništvo Crne Gore (stanovništvo koje uobičajeno živi u Crnoj Gori uključujući i državljane koji žive van Crne Gore)	Nije raspoloživa zvanična statistika , jer nije postojao zakonski osnov za kontrolu kvaliteta upoređivanjem popisnih podataka po principu „jedan na jedan“	673.203¹¹
Pristup i korišćenje administrativnih registara radi obrade i upoređivanja sa podacima prikupljenih popisom	Nije sprovedeno - nije postojao zakonski osnov za upoređivanja popisnih podataka po principu „jedan na jedan“ ¹²	Sprovedeno , jer je Zakonom o popisu 2023. godine , kao i paketom izmjena 8 zakona od 31. jula 2024. godine omogućeno upoređivanje administrativnih registara sa podacima prikupljenih popisom, po principu „jedan na jedan“ ¹³

¹⁰ Uprava za statistiku, Saopštenje 138/2024 – podaci o odsutnim državljanima Crne Gore koji žive u inostranstvu, po opštini porijekla, po etničko-kulturološkim karakteristikama, razlogu odlaska, godini odlaska iz Crne Gore, kao i drugim karakteristikama. https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20IV_cg%20konacnov2.pdf

¹¹ Uprava za statistiku, Saopštenje 5/2024, Tabela broj 2, Ukupno popisano stanovništvo, <https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/pr.podaci/Preliminarni%20rezultati%20popisa%2025.01.2024.pdf>

¹² Zakon o popisu stanovništva 2011 [https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/Zakon%20o%20popisu-novi\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/Zakon%20o%20popisu-novi(1).pdf)

¹³ Zakon o popisu stanovništva 2023 (član 23) <https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/Zakon%20o%20popisu%20stanovnistva%20domacinstava%20i%20stanova2.pdf>

4. Podaci popisa stanovništva se ne mogu koristiti za ažuriranje biračkog spiska

Društvo statističara se ovim pitanjem bavilo u Mjesečnom pregledu broj 2, gdje je nedvosmisleno zaključeno:

- Birački spisak se NE MOŽE ažurirati na osnovu podataka prikupljenih popisom. Zakon o popisu stanovništva (član 29) zabranjuje upotrebu individualnih podataka popisa, za druge osim za statističke svrhe.¹⁴ Prijedlog da se podaci popisa iz 2023.godine koriste za ažuriranje biračkog spiska, potekao je od Ministarstva unutrašnjih poslova.¹⁵

Slična situacija postojala je i nakon Popisa 2011. godine, kada je Anketni odbor Skupštine Crne Gore predložio korišćenje popisnih podataka za ažuriranje biračkog spiska. MONSTAT je taj prijedlog odbio, uz jasno obrazloženje da se individualni podaci popisa ne smiju koristiti za svrhe van statistike.

Dakle, pristup MONSTAT-a bio je konzistentan i 2011. i 2023. godine: podaci popisa služe isključivo za statističke svrhe i ne mogu se koristiti za ažuriranje biračkog spiska. To znači da podaci dobijeni popisom ne mogu biti osnov za uključivanje ili brisanje osoba iz biračkog spiska, za određivanje poreskih ili socijalnih obaveza, za ukidanje rješenja o statusu lica sa invaliditetom niti bilo kakve druge pravne odluke koje utiču na pojedinca. Poštovanje ovih principa nije samo tehničko pitanje, već i osnov demokratije i vladavine prava, jer garantuje da lični podaci prikupljeni u statističkim akcijama koriste isključivo i za te potrebe.¹⁶

¹⁴ Društvo statističara i demografa, mjesečni pregled 2, februar 2025: Živimo li u Crnoj Gori ili samo glasamo? Neslaganja između biračkog spiska i popisa, <https://demostats.me/projekti>

¹⁵ Šaranović: Dobijanje rezultata popisa ključni trenutak za reviziju biračkog spiska, <https://mina.news/article/šaranović-dobijanje-rezultata-popisa-ključni-trenutak-za-reviziju-biračkog-spiska> MINA, 19.10.2024. godine

¹⁶ Društvo statističara i demografa, mjesečni pregled 2, strana 5. <https://demostats.me/projekti>

ZAKLJUČAK

- Razlike između administrativnih registara i popisnih podataka nijesu nova niti neuobičajena pojava – one se javljaju u svim zemljama i u svim ciklusima popisa. Međutim, u Popisu 2023. godine u Crnoj Gori prvi put je omogućeno da se izvrši uparivanje popisnih podataka „jedan na jedan“ sa administrativnim izvorima. Ovaj pristup predstavlja značajan iskorak u odnosu na Popis 2011. godine i pruža metodološki alat da se pouzdano identifikuje broj državljana Crne Gore sa prebivalištem u Crnoj Gori, a koji žive u inostranstvu, kao i obim neobuhvaćenog stanovništva.
- Dakle, razlika od 62.566 crnogorskih državljana sa prebivalištem u zemlji koji nijesu obuhvaćeni popisom nije proizvoljna procjena DSD-a, već rezultat zvaničnog poređenja dviju baza podataka – popisa i registara MUP-a – koje se odnose na istu populaciju. Umjesto da osporava legitimnost ovakvog poređenja, MONSTAT bi trebalo da iskoristi zakonski omogućenu prednost Popisa 2023. godine - pristup administrativnim izvorima - i da na isti način kao što je uradio za strance pruži odgovor na pitanje: da li se među tim licima nalaze oni koji žive u Crnoj Gori kao uobičajenom mjestu boravka, ali nijesu popisani, ili svi faktički borave u inostranstvu.