

# IZVJEŠTAJ O PROCJENI

USKLAĐENOSTI SA KODEKSOM PRAKSE I  
ULOZI NACIONALNE STATISTIČKE INSTITUCIJE KAO KOORDINATORA

## CRNA GORA

JEAN-MICHEL DURR  
RICHARD LAUX  
VERONIQUE VAN DER ZANDE

NOVEMBAR 2018. god.

## SADRŽAJ

Kratak pregled	3
LISTA SKRAĆENICA	7
1. UVOD	8
2. KRATAK OPIS NACIONALNOG STATISTIČKOG SISTEMA	9
3. USKLAĐENOST SA KODEKSOM PRAKSE I ULOGA KOORDINATORA U OKVIRU NACIONALNOG STATISTIČKOG SISTEMA	11
3.1 Prednosti Nacionalnog statističkog instituta u odnosu na usklađenost sa Kodeksom prakse i njegove uloge koordinatora	11
3.2 Pitanja i preporuke	12
3.2.1 Jačanje koordinacije u okviru nacionalnog statističkog sistema	12
3.2.2 Povećanje resursa i poboljšanje ekonomičnosti troškova	14
3.2.3 Razvijanje pristupa koji je usmjeren na korisnika	20
3.3 Stavovi nacionalnog statističkog instituta tamo gdje se razlikuju od procjena eksperata	26
PRILOG A: PROGRAM MISIJE PROCJENE	27
PRILOG B: LISTA UČESNIKA	29

## KRATAK PREGLED

Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) je glavni proizvođač evropske statistike u Crnoj Gori prema Zakonu o zvaničnoj statistici<sup>1</sup>. Pravni okvir nacionalnog statističkog sistema Crne Gore je u skladu sa pravnim okvirom evropske statistike: utvrđuje principe zvanične statistike, kao što su principi Kodeksa prakse evropske statistike, utvrđuje ulogu 'nadležnog organa' (MONSTAT) i drugih proizvođača zvanične statistike, određuje profesionalnu nezavisnost direktora Zavoda za statistiku i predviđa dobru zaštitu povjerljivosti i efektivan mandat za prikupljanje podataka. Takođe, ustanovljava i utvrđuje ciljeve i sastav Statističkog savjeta.

Takođe, Vlada Crne Gore je potpisala Deklaraciju o posvećenosti povjerenju u zvaničnu statistiku u februaru 2018. godine, utvrđujući posvećenost Vlade u poštovanju evropskih statističkih standarda, uključujući profesionalnu nezavisnost, pristup administrativnim i registarskim podacima, kao i zaštitu povjerljivosti; Vlada se obavezala da obezbijedi i ljudske i finansijske resurse kako bi poboljšala kvalitet crnogorske statistike.

MONSTAT uživa visoki nivo povjerenja, a njegova nezavisnost je u velikoj mjeri prepoznata. Pohvaljena je njegova posvećenost povjerljivosti i dokazana je kada je MONSTAT uspješno odbio zahtjev za pristup povjerljivim podacima popisa. Zainteresovane strane su veoma pozitivnog mišljenja kada je u pitanju način na koji Zavod za statistiku štiti povjerljivost podataka koje posjeduje. Ovo je u skladu sa visokim stopama odaziva u istraživanjima MONSTAT-a, od preduzeća do pojedinaca.

MONSTAT je utvrdio dobru osnovu za efektivnu koordinaciju drugih proizvođača zvanične statistike (engl. other national authorities - ONAs). Na primjer, procesi planiranja i izvještavanja ne samo da obezbijavaju da se relevantnim dokumentima obuhvati kompletan statistički sistem, već i da se drugi proizvođači zvanične statistike aktivno uključe u strateški razvoj sistema koristeći regularnost i prirodu ugovora u okviru statističkog sistema.

Tim za procjenu je identifikovao tri oblasti u kojima bi se usklađenost sa Kodeksom prakse evropske statistike mogla unaprijediti. One se tiču osnaživanja koordinacije u okviru nacionalnog statističkog sistema, povećanja resursa i poboljšanja ekonomičnosti troškova i razvoja pristupa koji je orijentisan na korisnika.

Tim za procjenu prepoznaje da postoji nekoliko mehanizama kako bi se olakšala koordinacija statističkog sistema u Crnoj Gori i formiranje čvrste osnove za daljnji razvoj koordinacije. MONSTAT bi trebao naročito da podrži sprovođenje upravljanja kvalitetom kod drugih proizvođača zvanične statistike koji proizvode evropsku statistiku. Jasna definicija zvanične statistike bi poslužila kao vidljiva oznaka kvaliteta koja potvrđuje usklađenost sa standardima kvaliteta evropske statistike, ojačana objavljivanjem takve statistike na zajedničkom portalu zvanične statistike.

MONSTAT, kao mlada nacionalna statistička institucija, suočava se sa značajnim nedostatkom resursa. Trenutni broj zaposlenih nije dovoljan kako bi se ispunile sve obaveze do 2020. godine koja je definisana od strane Vlade Crne Gore kao rok za konačno ispunjavanje svih obaveza koje su proizašle iz procesa evropskih integracija. Broj zaposlenih je isti već pet godina, trenutno redovno povećanje osoblja od pet zaposlenih godišnje poništeno je sličnom fluktuacijom osoblja koji nisu automatski zamijenjeni.

---

<sup>1</sup> Zakon o zvaničnoj statistici I zvaničnom statističkom sistemu, Službeni list Crne Gore 18/12 od 30. marta 2012.

Trenutne poslovne prostorije MONSTAT-a su stare i dijele se sa drugom institucijom i ne obezbijavaju potreban prostor za nacionalnu statističku instituciju. Međutim, dok je tim za procjenu formirao mišljenje da je od presudnog značaja da se povećaju resursi koji se dodjeljuju Zavodu za statistiku, takođe preporuka je da MONSTAT poveća ekonomičnost svojih troškova, pojednostavi svoje postupke i iskoristi priliku nedavnog sprovođenja upravljanja kvalitetom kako bi se razvili instrumenti za praćenje korišćenja resursa i efikasnosti svojih postupaka.

MONSTAT je značajno povećao korišćenje administrativnih podataka i planira da sprovede naredni popis stanovništva i stanovanja na bazi registra, time smanjujući ogromne troškove tradicionalnog popisa. Međutim, potrebno je ispuniti nekoliko uslova. Prvo, trebalo bi dodijeliti MONSTAT-u potpuni pristup individualnim identifikatorima za sve administrativne izvore, uključujući registar stanovništva. Izmjene Zakona o statistici su u procesu odobravanja, ali moraju se izmijeniti i drugi zakoni. Drugo, Uprava za nekretnine mora da ustanovi registar adresa i stanova.

Na kraju, stav tima za procjenu je da MONSTAT treba da preduzme niz koraka kako bi se postigla veća orijentacija prema korisnicima. Na primjer, MONSTAT bi mogao da istraži dodatne sektore ili grupe korisnika ili potencijalne korisnike sa kojima bi sarađivao, kao što su opštine ili mediji. Trebalo bi proširiti Statistički savjet na ostale sektore društva, kao što su savezi sindikata, mediji, organizacije civilnog društva i lokalni nadležni organi. Mogla bi se unaprijediti i statistička saopštenja MONSTAT-a kako bi se privukla šira publika, na primjer, uključujući geografska poređenja, analize dodatnih vrijednosti i vizualizacije prilagođene korisnicima. MONSTAT bi trebao da efektivnije sarađuje sa medijima, naročito uvođenjem nove pozicije koja se odnosi na odnose sa javnošću/medijima.

Generalno, tim za procjenu smatra da je MONSTAT usklađen sa Kodeksom prakse evropske statistike. Preporuke iz ovog izvještaja imaju za cilj da podstaknu daljnju usklađenost sa Kodeksom prakse.

## **PREPORUKE**

Ojačati koordinaciju u okviru nacionalnog statističkog sistema

1. Zavod za statistiku Crne Gore treba da izradi jasnu definiciju "zvanične statistike" koja će služiti kao vidljiva oznaka kvaliteta kojom će se potvrđivati usklađenost sa Kodeksom prakse evropske statistike i utvrditi mehanizam, možda koordinativni odbor koji bi bio uz Statistički savjet, kako bi se procijenilo koji nadležni organi proizvode "zvaničnu statistiku" i kvalifikovali kao drugi proizvođači zvanične statistike (koordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, principi 1, 2 i 4)
2. Zavod za statistiku Crne Gore treba da podržava druge proizvođače zvanične statistike koji proizvode evropsku statistiku u sprovođenju upravljanja kvalitetom kako bi se unaprijedio ukupan kvalitet zvanične statistike u Crnoj Gori, obezbijavajući daljnje smjernice i podršku u obliku tehničke pomoći i obuke o sprovođenju i praćenju kvaliteta u statističkim procesima i proizvodima. Posebna pažnja treba da se posveti pravovremenom pristupu izvještajima o kvalitetu drugih proizvođača zvanične statistike, kao i njihovom objavljivanju čim postanu dostupni (Koordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, princip 4).

3. Zavod za statistiku Crne Gore treba dalje da ojača svoju ulogu koordinatora objavljivanjem zvanične statistike preko portala zvanične statistike, u skladu sa zajedničkim kalendarom saopštenja i uz standardne meta podatke i izvještaje o kvalitetu. Takav portal bi mogao, na primjer, da se sastoji od stranice na websajtu Zavoda za statistiku sa linkovima za zvaničnu statistiku na websajtovima drugih proizvođača zvanične statistike sa kratkim pregledom opisa nacionalnog statističkog sistema i uloge i statistike svakog drugog proizvođača zvanične statistike (Koordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, principi 6 i 15).

#### Povećati resurse i ekonomičnost troškova

4. U skladu sa Deklaracijom o posvećenosti povjerenju u zvaničnu statistiku, crnogorski nacionalni nadležni organi treba da obezbijede adekvatne resurse i poslovni prostor kako bi se omogućilo da nacionalna statistička kancelarija ispunjava nacionalne i međunarodne obaveze (Kodeks prakse evropske statistike, princip 3).
5. Zavod za statistiku Crne Gore treba da pojednostavi svoj proces programiranja kako bi izradio srednjoročnu strategiju i godišnji program na način koji zahtijeva manje vremena (Kodeks prakse evropske statistike, indikator 10.1).
6. Kako bi povećao ekonomičnost troškova, Zavod za statistiku Crne Gore treba da razvije jednostavan mehanizam za praćenje korišćenja ljudskih resursa po glavnim fazama svake statističke operacije, uključujući aktivnosti na obuci (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 3.3, 10.1).
7. U okviru upotrebe upravljanja kvalitetom, Zavod za statistiku Crne Gore treba da uključi alatke kao što su analiza procesa i razvoj modula GSBPM modela (model Generičkog statističkog poslovnog procesa) kako bi povećao ekonomičnost troškova statističkih procesa i kvalitet statističkih proizvoda (Kodeks prakse evropske statistike, principi 4, 7, 8, 10).
8. Zavod za statistiku Crne Gore treba da nastavi sa razvojem modernih metoda za prikupljanje podataka, kao što je kompjuterski podržano anketiranje, tzv. CAPI<sup>2</sup> metod, kompjuterski podržano telefonsko anketiranje (CATI<sup>3</sup> metod), i kompjuterski podržano web anketiranje - CAWI<sup>4</sup> za istraživanja o poslovnim subjektima, kao i za istraživanja o domaćinstvima kako bi se povećala efikasnost, kvalitet podataka i smanjilo opterećenje ispitanika (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 9.3 i 10.2.)
9. Zavod za statistiku Crne Gore treba da nastavi sa povećanjem upotrebe administrativnih izvora i unapređenjem rada sa relevantnim nacionalnim nadležnim organima kako bi se obezbijedilo uklanjanje svih zakonskih prepreka kojima se ograničava pristup individualnim identifikatorima, naročito da se dozvoli sprovođenje popisa na bazi registra u 2021. godini i time da se u velikoj meri smanji trošak za popis, kao i opterećenje izvještajnih jedinica (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 2.2, 8.8, 9.4, 9.6, 10.3).

#### Razviti orijentaciju prema korisnicima

10. Zavod za statistiku Crne Gore treba da preduzme korake za razvoj proaktivnijeg odnosa sa širokim krugom korisnika i potencijalnih korisnika zvanične statistike. Prvi korak bi bio da identifikuje kategorije korisnika i isplanira odgovarajuće aktivnosti

---

<sup>2</sup> Engl. Computer Assisted Personal Interviewing

<sup>3</sup> Computer Assisted Telephone Interviewing

<sup>4</sup> Computer Assisted Web Interview

angažmana, formalnog i neformalnog – da bi poboljšao razumijevanje odluka i akcija koje preduzimaju pomenuti korisnici i kako crnogorska zvanična statistika može da ih podrži (Kodeks prakse evropske statistike, principi 6 i 11).

11. Crnogorski nacionalni nadležni organi treba da preispitaju sastav Statističkog savjeta polazeći od stava kojim će se obezbijediti veće učešće korisnika zvanične statistike koji djeluju izvan državnih institucija – uključujući civilno društvo, saveze sindikata, medije i lokalne nadležne organe. U kratkoročnom periodu, Zavod za statistiku Crne Gore treba da unaprijedi postojeću stranicu Savjeta na svom websajtu tako da predstavi Savjet kao odvojeni subjekat I da objavljuje dokumente, zapisnike i formalna mišljenja (Kodeks prakse evropske statistike, princip 11).
12. Zavod za statistiku Crne Gore treba da pregleda statistička saopštenja različitih država članica EU, iz perspektive orijentacije prema korisnicima i da sprovede plan za unaprijeđenje statističkih saopštenja u okviru statističkog sistema. Takva unapređenja treba da imaju akcenat na geografsku uporedivost (širokom Crne Gore, sa ostalim državama Zapadnog Balkana, kao i državama članicama) i uporedivost tokom vremena, kao i unaprijeđenje vizuelizacije i obezbijeđenja analize dodatne vrijednosti kako bi se pomoglo korisnicima da razumiju glavne poruke (Kodeks prakse evropske statistike, principi 14 i 15).
13. Zavod za statistiku Crne Gore treba da izradi i sprovede plan za efektivnu saradnju sa medijima tako što će dovesti posvećenog stručnjaka da se time pozabavi. Takav plan treba da se zasniva na prepoznavanju činjenice da mediji igraju vitalnu ulogu u statističkoj diseminaciji statistike i uticaju na percepciju javnosti zvanične statistike (Kodeks prakse evropske statistike, principi 11 and 15).
14. Zavod za statistiku Crne Gore treba da daje prioritet razvoju modernog websajta kao primarnog alata za diseminaciju zvanične statistike obezbijevujući da podržava pretragu sa mobilnih telefona i tableta i da omogući korisnicima da budu u interakciji sa njim, na primjer, u proizvodnji svojih sopstvenih tabela i grafika. Kao prvi korak, da se kreira nalog na Twitter-u i da se koristi kako bi se privukla pažnja na glavne poruke u novim statističkim saopštenjima (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 10.2, 15.2).

## LISTA SKRAĆENICA

CAPI	Anketiranje pomoću kompjutera
CATI	Kompjuterski podržano telefonsko anketiranje
CAWI	Kompjuterski podržano web anketiranje
CoP	Kodeks prakse evropske statistike
EMOS	Evropski master zvanične statistike
ESQRS	Evropski standard za strukturu izvještaja o kvalitetu
ESS	Evropski statistički sistem
EU-SILC	Istraživanje Evropske unije o prihodima i uslovima života
GDP	Bruto domaći proizvod
GDPR	Generalna regulativa o zaštiti podataka
GSBPM	Generički model statističkog biznis procesa
ICT	Informaciono – komunikacione tehnologije
LFS	Anketa o radnoj snazi
MICS	Istraživanje višestrukih pokazatelja
Monstat	Zavod za statistiku Crne Gore (Statistika Crne Gore)
MoU	Memorandum razumijevanja
NSI	Nacionalni statistički institut
NSS	Nacionalni statistički sistem
ONA	Drugi proizvođači zvanične statistike
TQM	Upravljanje ukupnim kvalitetom
UNICEF	Dječiji fond Ujedinjenih nacija

## 1. UVOD

Ovaj izvještaj o procjeni je dio serija procjena, čiji je cilj da se procijeni do koje su mjere nacionalni statistički instituti država proširenja usklađeni sa Kodeksom prakse evropske statistike (Kodeks prakse). Ova serija procjena se zasniva na sličnoj rundi procjena koja se sprovodi u EU državama članicama, i prati, koliko je to moguće, istu metodologiju, neznatno prilagođenu državama proširenja.

Kodeks prakse koji utvrđuje zajednički okvir za kvalitet za Evropski statistički sistem, je bio prvo usvojen u 2005. godini od strane Komiteta za statistički program i ažuriran u 2011. godini od strane njegovog nasljednika, Komiteta Evropskog statističkog sistema. Kodeks prakse evropske statistike – 15 principa i s njima povezani indikatori dobre prakse — pokriva institucionalno okruženje, proces proizvodnje statistike i output evropske statistike. ESS se obavezuje da bude potpuno usklađen sa Kodeksom prakse i da radi na njegovom potpunom sprovođenju. Periodične procjene mjere napredak u odnosu na postizanje ovog cilja.

Prvi krug procjena u EU državama članicama u periodu od 2006-2008. godine praćen je krugom globalnih procjena statističkog sistema – LPR i AGA<sup>5</sup> u državama proširenja, u periodu od 2010. do 2012. godine. Procjene LPR istraživale su koliko su NSI napredovale u sprovođenju dijelova Kodeksa prakse u vezi sa institucionalnim okruženjem i diseminacijom statistike (principi 1-6 i 15). Rezultat toga su izvještaji za svaku nacionalnu statističku instituciju iz procjene, a koji su dostupni na websajtu Eurostat-a<sup>6</sup>.

Ovi izvještaji uključuju i set akcija za unapređenje kojima se pokrivaju svi principi Kodeksa prakse; oni čine osnovu godišnjeg praćenja sprovođenja Kodeksa prakse u državama proširenja u periodu od 2011. do 2018. godine.

U skladu sa procjenama sprovedenim u državama članicama EU u periodu od 2014-2015. godine, oblast ovog drugog kruga procjene je šira: procjena usklađenosti sa Kodeksom prakse pokriva sve principe; urađena je procjena usklađenosti izabranih drugih proizvođača zvanične statistike (kao i nacionalnog statističkog instituta) u svakoj državi sa Kodeksom prakse; i procjenjen je način na koji statistički nadležni organi koordiniraju proizvodnju i diseminaciju zvanične statistike u okviru njihovih statističkih sistema.

Da bi se stekao nezavisan stav, procjene su eksterne i imaju pristup revizije, gdje su svi odgovori iz upitnika o samoprocjeni potkrijepljeni činjenicama primjenjeni. Svaku procjenu u državama proširenja sprovode tri člana tima za procjenu i sastoji se od četiri faze: popunjavanje upitnika o samoprocjeni od strane države; procjenu upitnika vrši tim za procjenu; misija tima za procjenu; i priprema izvještaja o rezultatima.

Procjenu Crne Gore su sproveli: gđin Jean-Michel Durr (predsjednik), gđin Richard Laux i gđa Véronique van der Zande u okviru misije procjene održane u Podgorici od 29. oktobra do 2. novembra 2018. godine. Program misije je u Prilogu A, a lista učesnika u Prilogu B.

Ovaj izvještaj se fokusira na usklađenost sa Kodeksom prakse i koordinaciju zvanične statistike u okviru nacionalnog statističkog sistema. Fokusiran je na buduće i ne uključuje prošle događaje. Umjesto toga, izvještaj naglašava neke od trenutnih prednosti statističkog sistema i sadrži preporuke za unapređenje. Akcije za unapređenje izrađene od strane Zavoda za statistiku Crne Gore na bazi ovog izvještaja objaviće se u okviru perioda od četiri nedelje nakon što se pošalje Zavodu finalni izvještaj.

---

<sup>5</sup> Light Peer Review – LPR and Adapted Global Assessment - AGA

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/enlargement-countries/publications/reports>

## 2. KRATAK OPIS NACIONALNOG STATISTIČKOG SISTEMA

### Zakonodavstvo

Zakon o zvaničnoj statistici (br. 01-374/2) usvojen je 2012. godine i reguliše zvaničnu statistiku Crne Gore, nacionalni statistički sistem i ulogu Zavoda za statistiku. Opisuje ulogu Zavoda za statistiku Crne Gore kao nezavisnu, profesionalnu instituciju i nosioca, diseminatora i koordinatora nacionalnog statističkog sistema Crne Gore. Direktor Zavoda za statistiku (MONSTAT-a) se bira na osnovu važećeg zakonodavstva za imenovanje državnih službenika.

### Misija i vizija

Vizija MONSTAT-a je da bude prepoznata kao institucija koja pruža međunarodno uporedive, pouzdane i pravovremene podatke u skladu sa potrebama nacionalnih i međunarodnih korisnika. To podrazumijeva stvaranje jedinstvenog, i u pogledu troškova, ekonomičnog statističkog sistema koji je usklađen sa evropskim metodologijama i koji pruža podatke najvećeg kvaliteta i na najpravovremeniji, napristupačniji i najnepristrasniji način, koliko je to moguće. Misija MONSTAT-a je da obezbijedi svim nacionalnim i međunarodnim korisnicima kvantitativne i reprezentativne informacije o ekonomskim, demografskim, socijalnim i ekološkim pojavama u Crnoj Gori koji su proizvedeni u skladu sa međunarodno definisanom metodologijom i najvećim profesionalnim standardima. Podaci za nacionalne svrhe i međunarodnu diseminaciju treba da se obezbijede uz minimalne troškove. To će se postići pomoću modernog menadžmenta, razvojem zaposlenih, stalnim usklađivanjem sa međunarodnim standardima, orijentacijom prema korisnicima, modernizacijom procesa i unapređenjem radnih uslova.

### Struktura nacionalnog statističkog instituta i nacionalnog statističkog sistema

MONSTAT-om upravlja direktor koji se bira u skladu sa procedurom za visoke državne službenike iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Uloga i zadaci direktora opisuju se u Zakonu zvanične statistike. MONSTAT funkcioniše u okviru pet sektora kojima upravljaju pomoćnici direktora, koji se dalje dijele na 16 odjeljenja. Četiri horizontalna odjeljenja i služba za opšte poslove, kadrovske poslove i finansije direktno odgovaraju direktoru. Od 200 radnih mjesta koji su definisani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda za statistiku, samo 103 stalno zaposlenih trenutno radi u MONSTAT-u.

Glavni zadaci MONSTAT-a su da proizvodi i diseminira zvaničnu statistiku u skladu sa nacionalnim i međunarodnim zahtjevima korisnika, da razvija statistički sistem, da koordinira programiranje, sprovođenje i izvještavanje o statističkim aktivnostima, da prati sprovođenje 15 principa, da ispuni zahtjeve iz međunarodnih sporazuma, da razvija i održava statističke registre i sisteme, da saraduje sa nosiocima administrativnih podataka, kao i da prati kvalitet statističkih podataka i informacija.

Dodatno, Zakonom o zvaničnoj statistici Zavod za statistiku Crne Gore definisan je kao institucija koordinator nacionalnog statističkog sistema Crne Gore. Centralna banka Crne Gore, Ministarstvo finansija i 'drugi proizvođači zvanične statistike' definisani Programom zvanične statistike su definisani kao drugi proizvođači zvanične statistike. MONSTAT je odgovoran za razvoj i održavanje statističke metodologije, nomenklatura i klasifikacija za proizvodnju zvanične statistike i pruža uputstva drugim proizvođačima zvanične statistike kako bi se obezbijedila primjena metodologije.

## Statistički savjet

Statistički savjet se sastoji od 17 članova, uključujući direktoricu i još jednog zaposlenog iz MONSTAT-a, razne državne institucije koji predstavljaju korisnike i davaoce podataka, druge proizvođače zvanične statistike, nevladine organizacije, akademiju i biznis zajednicu. Zakon o zvaničnoj statistici opisuje sastav, funkcije i organizaciju ovog organa. Glavna odgovornost Statističkog savjeta je da savjetuje o strateškim pitanjima koji se tiču zvanične statistike i nacionalnog statističkog sistema. On pruža, na primjer, stručno mišljenje o nacrtu zakonskih akata, strategija, višegodišnjih programa, godišnjih planova za sprovođenje i izvještaje o sprovođenju, organizaciju popisa i ostalih važnih statističkih istraživanja i poštovanju dužnosti davaoca administrativnih podataka u skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici.

## Statistički program

U skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici, aktivnosti zvanične statistike se zasnivaju na petogodišnjim programima, a koji su konzistentni sa petogodišnjim razvojnim strategijama i godišnjim planovima za sprovođenje. Statistički savjet je konsultovan za programe i planove za sprovođenje prije nego što ih usvoji vlada. Trenutni program pokriva period od 2014-2018. godine, a Zavod za statistiku Crne Gore je u procesu pripreme programa za period 2019-2023. godine.

Petogodišnji programi uključuju preglede razvojnih ciljeva i glavne rezultate zvanične statistike u svakoj oblasti, dok godišnji planovi za sprovođenje su elaborisani detaljnije, navodeći statistička istraživanja koja treba da se sprovedu, administrativne izvore koji treba da se koriste i razvojne aktivnosti, kao i budžet.

Sprovođenje statističkih aktivnosti je predstavljeno u godišnjim izvještajima o zvaničnoj statistici.

## Statistički proizvodi

Statistički proizvodi MONSTAT-a pokrivaju makro-ekonomsku, poslovnu, socijalnu statistiku, statistiku poljoprivrede i životne sredine. Uz niz tematskih publikacija, on takođe objavljuje publikacije iz različitih domena u kojima se kombinuju podaci iz različitih oblasti, kao što je statistički godišnjak i mjesečni statistički bilten, takođe dostupni u štampanoj formi.

MONSTAT objavljuje statistiku na svom websajtu gdje korisnici mogu da nađu informacije na crnogorskom i engleskom jeziku. Glavna stranica sadrži sumirane opise svake statističke oblasti uz linkove prema podacima, metodologiji, saopštenjima, publikacijama, meta podacima i izvještajima o kvalitetu.

Svako objavljivanje statističkih podataka je prethodno najavljeno u dva kalendara za objavljivanje statističkih podataka, jedan koji pokriva statističke podatke MONSTAT-a, a drugi koji se odnosi na podatke ostalih proizvođača zvanične statistike. Podaci MONSTAT-a se uvijek objavljuju u 11 sati na dan objavljivanja i nema privilegovanog pristupa prije zvaničnog saopštenja.

MONSTAT rukovodi posebnim zahtjevima korisnika, kao što su pitanja o podacima ili u vezi sa posebnim agregacijama, preko zvanične kontakt adrese koja se nalazi na websajtu. Dodatno, istraživači mogu da se prijave za pristup mikro podacima bez identifikatora koristeći standardnu pisanu proceduru. Pravila i protokoli za takvu vrstu pristupa su regulisana Zakonom o zvaničnoj statistici.

Na kraju, izvještaj o anketi o zadovoljstvu korisnika sprovedenoj u 2017. godini i kao prvi korak za unapređenje komunikacije sa korisnicima podataka je objavljen na websajtu.

### **3. USKLAĐENOST SA KODEKSOM PRAKSE I ULOGA KOORDINATORA U OKVIRU NACIONALNOG STATISTIČKOG SISTEMA**

#### **3.1 PREDNOSTI NACIONALNOG STATISTIČKOG INSTITUTA U VEZI SA NJEGOVOM USKLAĐENOŠĆU SA KODEKSOM PRAKSE I NJEGOVOJ ULOZI KOORDINATORA**

U ovom dijelu izvještaja identifikuju se određeni aspekti Kodeksa prakse u vezi sa tim kako tim za procjenu posmatra Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) u iskazivanju visokih standarda u odnosu na usklađenost sa Kodeksom prakse i njegovom ulogom koordinatora.

Vlada Crne Gore je potpisala Deklaraciju o posvećenosti u februaru 2018. godine. Ona utvrđuje Vladinu posvećenost u poštovanju evropskih statističkih standarda, uključujući profesionalnu nezavisnost, pristup administrativnim i registarskim podacima i zaštitu povjerljivosti; Vlada se obavezuje i da obezbijedi ljudske i finansijske resurse kako bi se poboljšao kvalitet crnogorske statistike. Takođe, Deklaracijom se utvrđuje da Zavod za statistiku (Crne Gore) je “nadležni organ” iz Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike kao ‘organ državne uprave odgovoran za statistiku’; Tim za procjenu je obavješten da crnogorski zakonski sistem ne podržava nazive pojedinačnih organizacija (kao što je Zavod za statistiku Crne Gore) u zakonu. Deklaracija je prednost jer obezbijедуje javno prepoznavanje od strane Vlade značaja zvanične statistike i pouzdanosti statističkog sistema.

Zvanični statistički sistem Crne Gore je podržan zakonskim okvirom (iz marta 2012. godine) koji izražava principe zvanične statistike (Član 6), a koji predstavljaju 15 principa Kodeksa prakse (iako ih ne prepisuje eksplicitno). Generalno, utvrđuje ulogu ‘nadležnog organa’ i drugih proizvođača zvanične statistike, određuje profesionalnu nezavisnost direktora Zavoda za statistiku, i predviđa dobru zaštitu povjerljivosti i efektivan mandat za prikupljanje podataka. Utvrđuje i određuje ciljeve i sastav Statističkog savjeta. Tim za procjenu smatra da ovlašćeno savjetodavno tijelo kao takvo pruža direktoru MONSTAT-a, ne samo savjet iz različitih perspektiva, već i potencijalno nivo podrške u slučaju neodgovarajućeg izazova u vezi sa aktivnostima statističkog sistema.

Tim za procjenu prepoznaje da efektivna zaštita povjerljivosti zahtijeva, ne samo snažan zakonski temelj, već i praktično (tehničko i proceduralno) uređenje. Tim za procjenu je vidio dokaz takvih uređenja, uključujući korišćenje tehnika za kontrolu otkrivanja podataka. Tim za procjenu je bio obavješten da se Zavod za statistiku uspješno odbranio od zahtjeva za povjerljivim podacima iz Popisa, uz podršku povoljne odluke Suda u slučaju koji je imao priličnu medijsku praćenost. Tim za procjenu je čuo od istraživačke zajednice da se omogućavao kontrolisani pristup mikro podacima koji se ne otkrivaju. Zainteresovane strane su generalno bile veoma pozitivne o načinu na koji Zavod štiti poverljivost podataka koje posjeduje.

Posmatranje websajta i izabranih statističkih saopštenja, kao i diskusija sa zainteresovanim stranama navela su tim za procjenu da donese zaključak da Zavod za statistiku jasno pokazuje nepristrasnost i objektivnost.

Kao dio misije, tim za procjenu se susreo sa izabranim mlađim osobljem, a tim je sarađivao i sa drugim osobljem kroz niz internih sastanaka, kao i sastanaka sa zainteresovanim stranama. Tim smatra da se zaposleni snažno zalažu za Zavod za statistiku i njegovu misiju; tim za procjenu je takođe bio impresioniran da je oko 80 procenata zaposlenih sa univerzitetskom diplomom (fakultetska diploma, diploma magistra ili doktora). Tim je saznao i da je viši menadžment pristupačan i od pomoći, a da su hijerarhije relativno niske.

Tim za procjenu je bio takođe impresioniran činjenicom da Univerzitet Donja Gorica sprovodi Evropski master zvanične statistike<sup>7</sup> (EMOS) i aktivno saraduje sa MONSTAT-om kako bi spojili teoriju i praksu. Očekuje se da prvi studenti dobiju EMOS do 2019. godine, što bi omogućilo MONSTAT-u da zaposli visokokvalifikovano osoblje.

Kao sve statističke kancelarije, Zavod za statistiku Crne Gore dobija podatke od ministarstava, preduzeća i domaćinstava. Ministarstva i preduzeća - pružaoci podataka, sa kojima se tim za procjenu sastao, su bili pozitivni i puni podrške. Ministarstva su mišljenja da je memorandum saradnje između njih i MONSTAT-a obezbijedio jasnoću koji su podaci potrebni, do kada i cijene to što je MONSTAT pomogao u unapređenju kvaliteta njihovih podataka. Mišljenja su da dostavljanje podataka nije opterećujuće. Isti stav su zauzeli i predstavnici nekoliko velikih preduzeća, među kojima su neki mogli odmah izvući tražene podatke iz svojih internih sistema. Podaci se dostavljaju MONSTAT-u na štampanim upitnicima i preko elektronskih upitnika.

Procjene dobrog kvaliteta iz statističkih istraživanja zavise u velikoj mjeri od visokih stopa odaziva. Tim za procjenu smatra da stope odaziva koje je ostvario Zavod za statistiku, na primjer, između 80 i 85 procenata za Anketu o radnoj snazi (ARS) i za istraživanje Evropske unije o prihodima i životnim uslovima (EU-SILC), kao i 90 procenata za Istraživanje o upotrebi informaciono-komunikacione tehnologije (IKT istraživanje), su pozitivna u poređenju sa stopama odaziva u mnogim državama EU.

Tim za procjenu smatra da je Zavod za statistiku ustanovio dobru osnovu za efektivnu koordinaciju drugih zvaničnih proizvođača. Na primjer, višegodišnje planiranje, godišnje planiranje i procesi izvještavanja ne samo da obezbijavaju da relevantni dokumenti pokrivaju čitavi statistički sistem, već i posredstvom redovitosti i prirode kontakata kroz statistički sistem obezbijavaju da su ostali nacionalni nadležni organi aktivno uključeni u strateški razvoj sistema. A u operativnom smislu, razmjena informacija od strane Zavoda za statistiku o mogućnostima za obuku (i pružanje njegove sopstvene obuke drugim proizvođačima zvanične statistike), kao i izrada kalendara objavljivanja statističkih podataka koji uključuje i druge proizvođače zvanične statistike i Zavod za statistiku je dokaz efektivne uključenosti koja je osnova za daljnju i dublju koordinaciju.

### **3.2 PITANJA I PREPORUKE**

U ovom dijelu prikazuju se pitanja u kojima bi se ukupni nivo usklađenosti sa Kodeksom prakse kroz nacionalni statistički sistem mogao unaprijediti, prema mišljenju tima za procjenu:

- Ojačati koordinaciju u okviru nacionalnog statističkog sistema,
- Povećati resurse i poboljšati ekonomičnost troškova,
- Razviti pristup koji je orjentisan prema korisnicima.

Diskusija o ovim pitanjima uz posebne preporuke data je u narednim poglavljima izvještaja.

#### **3.2.1 JAČANJE KOORDINACIJE UNUTAR NACIONALNOG STATISTIČKOG SISTEMA**

Tim za procjenu smatra da je MONSTAT ustanovio dobru osnovu za efektivnu koordinaciju drugih proizvođača zvanične statistike, ali je identifikovao tri oblasti gdje bi mogao dalje da ojača koordinaciju u okviru nacionalnog statističkog sistema:

- Izraditi jasnu definiciju “zvanične statistike”,
- Ojačati upravljanje kvalitetom kod drugih proizvođača zvanične statistike,
- Unaprijediti vidljivost drugih proizvođača zvanične statistike.

---

<sup>7</sup> The European Master in Official Statistics (EMOS)

### **3.2.1.1 IZRADA JASNE DEFINICIJE "ZVANIČNE STATISTIKE"**

Tim za procjenu prepoznaje da postoje nekoliko mehanizama koji olakšavaju koordinaciju statističkog sistema u Crnoj Gori. Član 7 Zakona o zvaničnoj statistici definiše nacionalni statistički sistem sa MONSTAT-om kao institucijom koordinatorom. Drugi proizvođači zvanične statistike uključuju Centralnu banku Crne Gore, Ministarstvo finansija i "druge proizvođače zvanične statistike definisane Programom zvanične statistike". Ovim članom Zakona kojim se definišu proizvođači zvanične statistike omogućuje se dodatnim institucijama da budu ovlašćene za proizvodnju zvanične statistike u statističkim programima rada. Međutim, kriterijum za kvalifikaciju proizvođača zvanične statistike nije jasan.

Da bi se utvrdilo koji nadležni organi proizvode "zvaničnu statistiku" i da se kvalifikuju kao drugi proizvođač zvanične statistike, MONSTAT bi trebao da izradi jasnu definiciju "zvanične statistike" kako bi služila kao vidljiva oznaka kvaliteta kojom se potvrđuje usklađenost sa Kodeksom prakse. Ovo se može sprovesti utvrđivanjem niza kriterijuma zasnovani na principima Kodeksa prakse. Mišljenje tima za procjenu je da bi takva oznaka kvaliteta bila koristan pokazatelj da je odgovarajuća statistika relevantna i da je usklađena sa standardima kvaliteta. U usvajanju niza kriterijuma za zvaničnu statistiku, bilo bi od koristi da se evropski standardi kvaliteta primjenjuju i na drugu nacionalnu zvaničnu statistiku. Na ovaj način, postojao bi samo jedan standard za zvaničnu statistiku koji bi služio u nacionalne i evropske svrhe.

Dodatno, može se ustanoviti mehanizam, možda koordinativni komitet uz Statistički savjet koji bi pratio sistematično usklađenost drugih proizvođača zvanične statistike na bazi definicije 'zvanične statistike'.

Da bi se ojačala uloga koordinatora, preporuka tima za procjenu je:

1. Zavod za statistiku Crne Gore treba da izradi jasnu definiciju "zvanične statistike" koja će služiti kao vidljiva oznaka kvaliteta, a kojom se potvrđuje usklađenost sa Kodeksom prakse evropske statistike i da bi se utvrdili koji nadležni organi proizvode "zvaničnu statistiku" i kvalifikuju se kao drugi proizvođač zvanične statistike (Koordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, principi 1, 2 i 4).

### **3.2.1.2 JAČANJE UPRAVLJANJE KVALITETOM KOD DRUGIH PROIZVOĐAČA ZVANIČNE STATISTIKE**

MONSTAT je ustanovio dobar okvir za koordinaciju drugih proizvođača zvanične statistike. Članovima 20 do 24 Zakona zvanične statistike definiše se proces i sadržaj za ustanovljavanje strategija za razvoj, višegodišnjih programa i godišnjih planova za sprovođenje, a članom 26 definišu se procesi za izvještavanje o realizaciji. Zakonom se obezbijuje da relevantni dokumenti pokrivaju cjelokupni statistički sistem i da su drugi proizvođači zvanične statistike aktivno uključeni u strateški razvoj sistema. Dalje, MONSTAT razmjenjuje informacije o mogućnostima za obuku i pruža obuku drugim proizvođačima zvanične statistike. Takođe, sastavlja Kalendar objavljivanja statističkih podataka za zvaničnu statistiku drugih proizvođača zvanične statistike.

Međutim, uz utvrđene mehanizme za koordinaciju na operativnom nivou, kao i u strateškim dokumentima, kao što su programi rada, tim za procjenu smatra da MONSTAT treba da pojača svoju pomoć za upravljanje kvalitetom kod drugih proizvođača zvanične statistike pokrivajući i statističke procese i proizvode. Ovo treba sprovesti na način da se obezbijedi veći broj obuka za druge proizvođače zvanične statistike kako bi izgradili znanje o kvalitetu, uključujući kvalitet statističkih procesa. Treba dalje unaprijediti i tehničku pomoć za druge proizvođače zvanične statistike preko internih ili eksternih eksperata.

U vezi sa izvještavanjem o kvalitetu, MONSTAT treba da posveti posebnu pažnju pravovremenom pristupu izvještajima o kvalitetu drugih proizvođača zvanične statistike. Treba da ih objavi čim postanu dostupni, a ne da čeka sa objavljivanjem finalizovanih izvještaje o kvalitetu dok svi izvještaji ne postanu dostupni.

Da bi se ojačala njegova uloga koordinatora, tim za procjenu preporučuje da:

2. Zavod za statistiku Crne Gore treba da podrži druge proizvođače zvanične statistike koji proizvode evropsku statistiku u sprovođenju upravljanja kvalitetom kako bi se poboljšao ukupan kvalitet zvanične statistike u Crnoj Gori, pružajući daljnje smjernice i podršku u obliku tehničke pomoći i obuke o sprovođenju i praćenju kvliteta u statističkim procesima i proizvodima (Koordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, princip 4).

### **3.2.1.3 UNAPREĐENJE VIDLJIVOSTI DRUGIH PROIZVOĐAČA ZVANIČNE STATISTIKE**

Uz izradu jasne definicije “zvanične statistike” u skladu sa navedenim iznad, mogla bi se pružiti veća vidljivost nacionalnog statističkog sistema i drugih proizvođača zvanične statistike. Trenutno, drugi proizvođači zvanične statistike objavljuju svoje statistike na svojim websajtovima, a websajt MONSTAT-a ne sadrži link za statistike drugih proizvođača. Websajt koji objavljuje sve zvanične statistike na istom mjestu pruža dobar način da promoviše područje nacionalnog statističkog sistema i proizvoda koje objavljuju drugi proizvođači zvanične statistike.

Da bi se postigla veća vidljivost, MONSTAT bi mogao da kreira portal zvanične statistike sa posebnim logom za zvaničnu statistiku. Takav jedan portal na websajtu MONSTAT-a bi mogao da sadrži sažete opise nacionalnog statističkog sistema, definiciju zvanične statistike i ulogu i linkove ka statistikama svakog od drugih proizvođača zvanične statistike na njihovim websajtovima. Ovo bi ojačalo veze MONSTAT-a sa drugim proizvođačima zvanične statistike i obezbijedio jednostavan i korisnicima prilagođen pristup svim zvaničnim statistikama.

Tim za procjenu smatra da MONSTAT treba da unaprijedi pristup zvaničnoj statistici obezbijedujući zajednički portal za cjelokupni nacionalni statistički sistem i preporučuje sljedeće:

3. Zavod za statistiku Crne Gore treba dalje da ojača svoju ulogu koordinatora tako što će objavljivati sve zvanične statistike preko portala zvanične statistike u skladu sa zajedničkim kalendarom objavljivanja podataka i praćenog standardnim meta podacima i izvještajima o kvalitetu. Takav portal bi mogao da se sastoji od stranice na websajtu Zavoda za statistiku sa linkovima prema zvaničnim statistikama na websajtovima drugih proizvođača zvanične statistike i da sadrži sažete opise nacionalnog statističkog sistema i ulogu i statistiku svakog proizvođača zvanične statistike (Kordinacija, Kodeks prakse evropske statistike, principi 6 i 15).

### **3.2.2 POVEĆANJE RESURSA I UNAPREĐENJE EKONOMIČNOSTI TROŠKOVA**

MONSTAT, kao mlada nacionalna statistička institucija, suočava se sa značajnim nedostatkom resursa za ispunjavanje nacionalnih i međunarodnih obaveza, kao što je evropsko zakonodavstvo za Poglavlje 18 Statistika u okviru “Pregovaračke pozicije Crne Gore za međuvladinu konferenciju o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji” na snazi od 25. juna 2013. godine.

Dok je tim za procjenu stekao mišljenje da je od presudnog značaja da se povećaju resursi koji se dodjeljuju nacionalnoj statističkoj kancelariji, takođe preporuka je da MONSTAT poveća svoju ekonomičnost troškova.

Tim za procjenu identifikovao je tri oblasti unapređenja u pogledu resursa i kapaciteta MONSTAT-a:

- Obezbijeđenje održivih resursa,
- Razvoj ekonomičnosti troškova,
- Nastavak razvoja modernih metoda u prikupljanju podataka.

### 3.2.2.1 OBEZBIJEĐENJE ODRŽIVIH RESURSA

Dok se državni budžet MONSTAT-a povećao tokom proteklih godina (+6.8 procenata u 2014. godini, + 4.5 procenata u 2015. godini, + 11.3 procenata u 2016. godini i +2.6 procenata u 2017. godini), a dopunjen je donacijama od strane EU iznoseći 8 procenata ukupnog realizovanog budžeta u 2014. godini, 9.9 procenata u 2015. godini, 19.4 procenata u 2016. godini i 12 procenata u 2017. godini, resursi su još uvijek nedovoljni da pokriju opseg evropske statistike koju MONSTAT treba da proizvodi. MONSTAT ima 200 radnih mjesta odobrenih, ali samo 103 popunjenih, od kojih 80 imaju fakultetsku diplomu. Iako situacija MONSTAT-a nije gora u odnosu na druge crnogorske državne institucije, ozbiljno ograničava njegov kapacitet da realizuje program zvanične statistike, kao i da izađe u susret potrebama korisnika za podacima.

Izvještaj o napretku Crne Gore iz 2018. godine u procesu pristupanja<sup>8</sup> pokazuje da *“Crna Gora je umjereno spremna u oblasti statistike. Ostvaren je određeni napredak u usaglašavanju statističke metodologije sa standardima EU i povećan je prenos podataka, naročito podataka u oblasti makroekonomije, socijalne statistike, poslovne statistike i statistike poljoprivrede. Međutim, i dalje su potrebni značajni naponi u statističkom sistemu da se ispune preporuke iz 2016. godine. U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da: značajno ojača ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku Crne Gore i da ojačaja ljudske resurse Ministarstva finansija kako bi ispunila obaveze vezane za statistiku državnih finansija; i dalje uskladi svoju statistiku sa ESA 2010, uključujući statistiku državnih finansija.”*

Trenutan broj zaposlenih nije dovoljan za ispunjavanje svih obaveza do 2020. godine definisane od strane Vlade Crne Gore kao konačnog roka za ispunjavanje svih obaveza proisteklih iz procesa evropskih integracija.

Dodatno, u nekoliko domena MONSTAT ima samo jednog zaposlenog za jednu ili više oblasti pokrivenih Poglavljem 18, stvarajući tako rizik održivosti proizvodnje takve statistike.

Pored potreba evropskih integracija, neke nacionalne potrebne nisu potpuno ispunjene, kao što je statistika turizma, za koju je rečeno da je važan dio Bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) države (aktivnosti usluga smještaja i ishrane čini 7.5 BDP-a u 2017. godini).

Broj zaposlenih MONSTAT-a je skoro nepromjenjen već 5 godina. Trenutno redovno povećanje osoblja od 5 zaposlenih godišnje se ponišava sličnim odlivom zaposlenih koji se ne zamjenju automatski, a To ima za rezultat tokom vremena povećanje zaposlenih koje nije stvarno. Tim za procjenu je informisan da zbog nedostatka resursa, većina zaposlenih MONSTAT-a radi prekovremeno, a neki odlaze tražeći manje zahtjevne pozicije u državnoj upravi.

Trenutni poslovni prostor MONSTAT-a je neadekvatan. Zgrada je stara i MONSTAT je dijeli sa Privrednim sudom i ne pruža dovoljno prostora za nacionalnu statističku instituciju. Pristup zgradi nije zabranjen, a prostorije za smještaj upitnika i arhive su neadekvatne.

Tim za procjenu prepoznaje da je vjerovatno otežano za vladu da obezbijedi takvo povećanje resursa u jednoj jedinog budžetskoj godini, ali je stekao mišljenje da, bez adekvatnog nivoa resursa, MONSTAT se suočava sa rizikom da ne bude sposoban da ispunji svoje obaveze vezano za nacionalne potrebe u zvaničnoj statistici, kao i zahtjeve Evropske unije. Dok tim za procjenu smatra da MONSTAT treba da dalje poveća ekonomičnost svojih troškova, smatra i da MONSTAT-u treba pružiti adekvatne resurse.

Da bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, tim za procjenu smatra da:

---

<sup>8</sup> EU Commission Staff Working Document - Montenegro 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018. Communication on EU Enlargement Policy. Strasbourg, 17.4.2018. SWD (2018) 150 final.

4. U skladu sa Deklaracijom o posvećenosti, crnogorski nacionalni nadležni organi treba da obezbijede adekvatne resurse i prostorije kako bi omogućili nacionalnoj statističkoj kancelariji da ispuni svoje nacionalne i međunarodne obaveze (Kodeks prakse evropske statistike, princip 3).

### 3.2.2.2 POVEĆANJE EKONOMIČNOSTI TROŠKOVA

Programiranje statističkih aktivnosti u NSS-u ima u osnovi postupak sa tri faze. U prvoj fazi, MONSTAT priprema Strategiju razvoja zajedno sa drugim proizvođačima zvanične statistike za period od tri godine, u skladu sa članom 20 Zakona o statistici. Trenutno, strateški plan pokriva pet godina, od 2014. do 2018. godine. Strategijom razvoja zvanične statistike utvrđuju se dugoročni ciljevi na osnovu trenutnog stanja, potreba i budućeg razvoja. Druga faza je petogodišnji program zvanične statistike koji se odnosi na isti petogodišnji period Strategije razvoja, kao i za tekući za period za koji Vlada Crne Gore priprema Program za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji. Kao rezultat toga, Strategija i Program zvanične statistike predstavlja isto i detaljan plan usklađivanja za Poglavlje 18 – Statistika. Prema članu 21 Zakona o statistici, drugi proizvođači zvanične statistike podnose MONSTAT-u predloge za pripremu petogodišnjeg programa u okviru svojih nadležnosti, najkasnije do 15. septembra u godini koja prethodi godini za koju se program usvaja.

U skladu sa članom 23 Zakona o statistici, MONSTAT priprema i godišnji plan zvanične statistike, što predstavlja treću fazu programiranja. Time, godišnji program je prilično ograničen petogodišnjim programom, kao i čini ograničeni prostor za uključivanje drugih akcija, osim onih koji se zahtijevaju za pristupanje EU. Međutim, postupak za razradu godišnjeg programa je prilično dugačak i oduzima vrijeme za zaduženo odjeljenje. Proces počinje u martu, a prošle godine tri sastanka su održana sa drugim proizvođačima zvanične statistike. Prvi nacrt godišnjeg plana se priprema u junu, od predloga koji stižu od odjeljenja unutar MONSTAT-a i drugih proizvođača zvanične statistike. U međuvremenu se pripremi Kalendar za objavljivanje podataka. U septembru se pripremi drugi nacrt, nakon konsultacija sa drugim proizvođačima zvanične statistike.

Godišnji plan se onda diskutuje na sastanku Upravnog odbora MONSTAT-a. Nakon odobrenja Upravnog odbora, treći nacrt se finalizuje i šalje Statističkom savjetu na odobrenje, a kasnije Ministarstvu finansija na odobrenje i daljnje upućivanje Sekretarijatu Vlade.

Tim za procjenu je stekao mišljenje da se ovaj postupak može pojednostaviti imajući na umu ograničeni nivo slobode statističkog programa.

Da bi se dalje unaprijedila usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

5. Zavod za statistiku Crne Gore treba da pojednostavi svoj postupak programiranja kako bi formulisao srednjoročnu strategiju i godišnji program na način koji zahtijeva manje vremena (Kodeks prakse evropske statistike, indikator 10.1).

MONSTAT nije uveo računovodstveni sistem kojim se registruje radno vrijeme svakog zaposlenog određenog za pojedine statističke aktivnosti. Ovo spriječava MONSTAT da analizira vrijeme potrošeno na razvijanje ili sprovođenje svake statističke operacije upoređujući sa potrošnjom resursa i identifikujući povećanje proizvodnosti.

Tim za procjenu preporučuje da MONSTAT razvije jednostavni sistem praćenja kojim će se bilježiti vrijeme koje zaposleni troše na statističke operacije, kao i na aktivnosti pomoći, klasifikovane u skladu sa glavnim fazama Generičkog statističkog poslovnog modela (Generic Statistical Business Process Model - GSBPM). Važno je da sistem bilježi i klasifikuje rad 341 anketara angažovanih puno radno vrijeme i pola radnog vremena kako bi dobili kompletan pogled na troškove za svako istraživanje. Sistem bi mogao da kombinuje informacije o bilježenju vremena sa finansijskim podacima i da klasifikuje rezultate prema modelu GSBPM. Takav obračunsko-troškovni sistem treba da omogući MONSTAT-u da se efektivnije suoči sa svojim ograničenjima u finansijskim i ljudskim resursima, kao i da koristi planiranje na bazi troškova kako bi se resursi iskoristili na najbolji mogući način.

Da bi se dalje unaprijedila usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

6. Da bi se povećala ekonomičnost troškova, Zavod za statistiku Crne Gore treba da razvije jednostavan mehanizam za praćenje korišćenja ljudskih resursa prema glavnim fazama svake statističke akcije, uključujući aktivnosti obuke (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 3.3, 10.1).

U 2014. godini MONSTAT je kreirao jedinicu za upravljanje kvalitetom, Odjeljenje za upravljanje kvalitetom i razvoj metodologije, a nedavno je osnovao radnu grupu za kvalitet. Međutim, Odjeljenje trenutno nema zaposlenih. Do sada, osnovane su zajedničke radne grupe sa drugim proizvođačima zvanične statistike za okvir kvaliteta I izvještavanje o kvalitetu, a Strategija o upravljanju kvalitetom usvojena je u novembru 2017. godine.

Sistem za upravljanje kvalitetom se zasniva na principima Upravljanja ukupnim kvalitetom (Total Quality Management - TQM) i promovise učešće zaposlenih uz pristup koji je orjentisan na proces. Procesi će se analizirati koristeći GSBPM kao okvir za opisivanje komponenti statističkih aktivnosti.

MONSTAT koristi IST sistem koji je razvio Zavod za statistiku Srbije. Sistem upravlja centralnom bazom meta podataka koja se koristi za izradu standardnih izvještaja o kvalitetu za korisnike direktno na websajtu i interno za proizvođače. MONSTAT je organizovao prezentaciju za svoje zaposlene da bi se ažurirao sistem meta podataka i da se uključe drugi proizvođači zvanične statistike u izradu izvještaja o kvalitetu za svoja istraživanja.

Ove godine, radna grupa mapira aktivnosti pet procesa sa okvirom modela GSBPM, da posluži kao proba za daljnje proširivanje na sve statističke procese.

Iako je to bilo nedavno, odsjek za upravljanje kvalitetom u MONSTAT-u je već proizveo niz rezultata, uključujući istraživanje o zadovoljstvu korisnika, nacionalne izvještaje o kvalitetu za korisnike i proizvođače, smjernice za izradu izvještaja o kvalitetu i pravilnik o uslovima za korišćenje povjerljivih statističkih podataka u naučne svrhe.

Budući planovi uključuju:

- Sprovođenje GSBPM-a za dokumentaciju, procjenu kvaliteta i unapređenje statističkih procesa;
- Unapređenje kvaliteta Izvještaja o kvalitetu na bazi Evropskog standarda za strukturu izvještaja o kvalitetu (the European Standard for Quality Report Structure - ESQRS);
- Praćenje i sprovođenje aktivnosti utvrđene Vodičem za implementaciju strategije upravljanja kvalitetom;
- Obuka i integrisanje drugih nacionalnih statističkih nadležnih organa u okvir za upravljanje kvalitetom i njihova stalna edukacija;
- Proces samoprocjene.

Tim za procjenu pohvaljuje MONSTAT za rad odrađen u uspostavljanju upravljanja kvalitetom u instituciji i podstiče MONSTAT da nastavi sa svojim naporima u ovoj oblasti. Ipak, MONSTAT, suočen sa ograničenim resursima, mora postati organizacija koja smanjuje troškove, a povećava kvalitet<sup>9</sup>, aktivnija i fleksibilnija. Pored relativno 'pasivnog' korišćenja upravljanja kvalitetom za upravljanje meta podacima i za izradu izvještaja o kvalitetu, MONSTAT treba da usvoji aktivnije upravljanje kvalitetom kako bi postigao rezultate u pogledu produktivnosti. Na primjer, mapiranje procesa pruža koristan instrument za unapređenje procesa. Opisujući vizuelno niz događaja u procesu, uključenih strana i vremena potrebnog za svaki korak, mapiranje procesa omogućuje identifikaciju poteškoća i druge potencijalne potrošnje resursa, a time unaprijeđuje efikasnost procesa<sup>10</sup>.<sup>4</sup>

Da bi se dalje unaprijedila usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je da:

7. Zavod za statistiku Crne Gore treba da u upravljanju kvalitetom uvede instrumente kao što su analiza procesa i razvoj modela GSBPM kako bi povećao ekonomičnost troškova statističkog procesa i unaprijedio kvalitet statističkih proizvoda (Kodeks prakse evropske statistike, principi 4, 7, 8, 10).

### 3.2.2.3 NASTAVAK RAZVOJA MODERNIH METODA U PRIKUPLJANJU PODACIMA

Cilj 5 Strategije razvoja 2014-2018 ima za cilj bolju organizaciju i kontrolu statističkih procesa uvođenjem modernih tehnologija, naročito korišćenje IT alatki u procesu proizvodnje. Kao dio postizanja ovog cilja, MONSTAT je započeo sa elektronskim prikupljanjem u 2015. godini korišćenjem CAWI metode za biznis istraživanja. Web portal omogućuje preduzećima bezbjedan pristup (svaka izvještajna jedinica ima svoj sopstveni nalog) i popunjavanje elektronskog upitnika. Trenutno, MONSTAT koristi CAWI metod u okviru prikupljanja podataka za četiri istraživanja: indeksi prometa trgovine na malo – 45 procenata odgovora poslovnih subjekata upotrebom CAWI metode; Istraživanje o dolascima i odlascima turista – 42 procenata poslovnih subjekata odgovorilo je koristeći CAWI; Nabavka, prodaja i zalihe naftnih proizvoda – 20 procenata poslovnih subjekata odgovorilo je preko CAWI metode; Izvještaj o ulazu sirovog mlijeka (kravljeg mlijeka) i dobijenih mliječnih proizvoda – 45 procenata poslovnih subjekata odgovorilo je koristeći CAWI. Ovakve dobre stope odaziva korišćenje CAWI metode treba da podstaknu MONSTAT da nastavi sa razvojem ovog načina prikupljanja podataka, što takođe smanjuje opterećenje poslovnih subjekata.

MONSTAT takođe koristi i CAPI metod za druge statističke aktivnosti, kao što su istraživanja o domaćinstvima: Izvještaj o stočarstvu poljoprivrednih gazdinstava; izvještaj o troškovima i proizvodnji poljoprivrednih gazdinstava; Istraživanje o upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija u domaćinstvima; Pilot istraživanje o proizvodnji povrća u 2018. godini i MICS istraživanje u saradnji sa UNICEF-om.

Daljnji razvoj elektronskog prikupljanja podataka povećava ekonomičnost troškova statističkih aktivnosti i proizvodnju statistike većeg kvaliteta.

Da bi se dalje unaprijedila usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

8. Zavod za statistiku Crne Gore treba da nastavi sa razvojem modernih metoda za prikupljanje podataka, kao što je CAPI metod (Anketiranje pomoću kompjutera),

<sup>9</sup> Prim. prev. leaner organizacija

<sup>10</sup> V. priručnik Eurostat-a: Handbook on identifying the key variables of statistical processes and on measuring and analysing those variables. 2004. Dostupan na:

<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/G0-LEG-20040510>

(Kompjuterski podržano telefonsko anketiranje), i CAWI (Kompjuterski podržano web anketiranje) kako za istraživanja o poslovnim subjektima, tako i za istraživanja o domaćinstvima, u cilju unapređenja efikasnosti, povećanja kvaliteta podataka i smanjivanja opterećenja izvještajnih jedinica (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 9.3 i 10.2.)

MONSTAT-u je dozvoljeno i podstiče se da koristi administrativne podatka u statističke svrhe, u skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici. Član 27 Zakona navodi da ukoliko postoje administrativni izvori podataka čiji se podaci mogu koristiti za potrebe korisnika, ne sprovodi se statističko istraživanje. Član 35 ovog Zakona definiše: *“Nadležni organ, radi obavljanja poslova zvanične statistike, ima pravo pristupa svim administrativnim izvorima podataka, uključujući i identifikatore, kao i podacima prikupljenim metodom stalnog praćenja i posmatranja, osim ako je upotreba tih podataka u statističke svrhe zabranjena u skladu sa zakonom”*.

Kao što je gore navedeno, Deklaracijom o posvećenosti potpisanom ove godine utvrđuje se posvećenost Vlade da razvije sistem zvanične statistike kojom se obezbijavaju stalni i kvalitativni primarni izvori podataka, kao i podaci iz administrativnih registara.

Cilj 4 Strategije razvoja 2014-2018 je “Veće korišćenje administrativnih izvora u cilju smanjenja troškova i smanjenja opterećenosti izvještajnih jedinica” u cilju smanjenja finansijskih troškova i opterećenosti izvještajnih jedinica i pružanju podataka većeg kvaliteta. Međutim, MONSTAT smatra da nema dovoljnog uticaja nad pristupom i izradom administrativnih izvora.

MONSTAT već koristi administrativne izvore i potpisao je 20 memoranduma o saradnji sa vlasnicima administrativnih podataka kako bi olakšao korišćenje administrativnih podataka u statističke svrhe. Memorandumi o razumijevanju uključuju zajedničke sporazume koji se tiču obezbijeđenja podataka, pružanja datoteka sa pojedinačnim podacima i rokovima za dostavu i informacije o statističkim aktivnostima u okviru kojih će se podaci koristiti.

MONSTAT je osnovao radnu grupu prije tri godine u čijem sastavu su predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, katastra i Ministarstva finansija, kako bi se razmotrila mogućnost sprovođenja popisa na bazi registra. Radna grupa je pripremila dokument o prednostima popisa na bazi registra, a Vlada ga je usvojila.

Pripremljen je detaljniji dokument o preduslovima za takvu metodologiju. Naročito, to podrazumijeva potrebu za izmjenom nekoliko zakona. Zadnji dio člana 35 Zakona o statistici (“osim ako je upotreba tih podataka u statističke svrhe zabranjena u skladu sa zakonom”) trenutno spriječava MONSTAT da pristupi matičnim brojevima u registru stanovništva, jer je ovaj registar regulisan zakonom kojim se zabranjuje objavljivanje ove informacije. Trenutno, MONSTAT ima pristup registru stanovništva, ali samo statističkom matičnom broju koji je kreiran od strane Ministarstva unutrašnjih poslova za statističke svrhe, što spriječava MONSTAT od povezivanja sa drugim administrativnim izvorima. MONSTAT je u procesu izmjene Zakona o statistici kako bi dobio pristup svim registrima sa individualnim identifikatorima, bez obzira na njihove specifične regulative. Zvanična podrška od Vlade za izmjenu je primljena u februaru 2018. godine, a u martu MONSTAT je dobio potvrdu od strane EU komisije da je izmjena bila u skladu sa Regulativom (EZ) br. 223/2009 o evropskoj statistici. U međuvremenu, MONSTAT sprovodi seriju konsultacija sa drugim ministarstvima, jer i oni moraju izmijeniti neke članove zakona. Naročito, Zakon o zaštiti ličnih podataka mora da bude izmijenjen: trenutno je takođe u fazi izmjena od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kako bi se uskladila sa opštom regulativom za zaštitu podataka (the General Data Protection Regulation - GDPR).

Pored registra stanovništva, potrebno je da se ustanovi adresni registar. Trenutno, registar stanovništva uključuje za adresu samo šifru grada, ulicu i broj, bez geografskih koordinata. Adresni registar će se koristiti za uključivanje šifre stana u registar stanovništva. Ovo će omogućiti identifikaciju članova domaćinstava (lica koja žive u istom stanu). Očekuje se da katastar koristi registar adresa kako bi uključio informacije o stanovima (kao što je površina stana i broj prostorija). Očekuje se da će adresni registar biti uspostavljen do 2020. godine.

Tim za procjenu smatra da je mogućnost za sprovođenjem popisa stanovništva i stanovanja na bazi registra u 2021. godini ili odmah nakon toga je od presudnog značaja za državu. Značajno bi smanjilo troškove popisa i opterećenje izvještajnih jedinica, a omogućio MONSTAT-u da razvije nove statističke aktivnosti u skladu sa Agendom za pristupanje EU.

Da bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

9. Zavod za statistiku Crne Gore treba da nastavi sa povećanjem korišćenja administrativnih izvora i rada sa relevantnim nacionalnim nadležnim organima kako bi obezbijedio da se uklone sve zakonske prepreke za pristup individualnim identifikatorima, naročito da se omogući sprovođenje potpunog popisa na bazi registra za 2021. godinu i time da se značajno smanje troškovi popisa kao i opterećenje izvještajnih jedinica (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 2.2, 8.8, 9.4, 9.6, 10.3).

### **3.2.3 UNAPREĐIVANJE PRISTUPA ORJENTISANOG PREMA KORISNICIMA**

Tim za procjenu formirao je stav da je MONSTAT donekle fokusiran na sebe, a da bi se podsticala njegova usklađenost sa Kodeksom prakse, potrebno je preuzeti nekoliko koraka da orijentacija bude više spoljašnja i prema korisniku. Tim je identifikovao pet oblasti za unapređenje orijentacije prema korisniku:

- Razvijanje proaktivnog odnosa sa korisnicima;
- Preispitivanje sastava i profila Statističkog savjeta;
- Izrada statističkih saopštenja prilagođenih korisniku;
- Efektivnija saradnja sa medijima;
- Unapređenje websajta.

#### **3.2.3.1 RAZVIJANJE PROAKTIVNOG ODNOSA SA KORISNICIMA**

Dok korisnici nisu dio nacionalnih statističkih sistema, oni bi trebalo da zauzimaju centralnu ulogu u aktivnosti sistema – svi aspekta načina na koji se statistika prikuplja, obrađuje i diseminuje treba da odražavaju potrebe korisnika. Ovo zvuči jednostavno, ali u praksi zahtijeva da nacionalni statistički instituti razvijaju i održavaju odnose sa institucijama i pojedincima koji imaju druge prioritete i koji možda nisu u stanju da opišu odmah svoje potrebe. Takođe, zahtijeva od nacionalnih statističkih instituta da odrede prioritete među statističkim aktivnostima tako što će se pozabaviti najvažnijim pitanjima za one koja su potrebna za donošenje odluka na bazi zvanične statistike ili za one koji žele da to urade. Što su resursi nacionalnih statističkih instituta ograničeniji, manja je mogućnost da se zadovolje svi korisnici; a time postoji značajna potreba za efektivnim odnosima tako da korisnici ne postanu nezadovoljni sa nacionalnim statističkim institutom. U slučaju Crne Gore gdje je oko 90 procenata statističke aktivnosti fokusirano na evropsko zakonodavstvo, postoji ograničeni opseg da se ispune potrebe za dodatnim podacima.

Efektivni odnosi sa širokim dijapazonom korisnika pružaju takođe zaštitu za nacionalne statističke institute protiv izazova ili kritika: korisnici pružaju snagu a mogu da igraju vitalnu ulogu zastupnika za zvaničnu statistiku i nacionalni statistički institut.

Generalno, tim za procjenu smatra da odnosi između MONSTAT-a i ustanovljenih institucija – korisnika su pozitivna. Korisnici u ministarstvima, biznis i akademski istraživačkim sektorima su bili zadovoljni sa radom MONSTAT-a i kvalitetom njegove statistike. Odnosi sa predstavnicima medija izgleda da su manje pozitivni; o ovom pitanju raspravlja se dalje u izvještaju, odražavajući činjenicu da su mediji međukorisnici, prije nego donosioci odluka.

Statistički savjet igra važnu ulogu u savjetovanju MONSTAT-a. Ciljevi Savjeta odnose se eksplicitno na potrebe korisnika i to se odražava u njegovom članstvu u čijem sastavu su prvenstveno korisnici iz ministarstava.

Tim za procjenu je informisan da se korisnici konsultuju i da daju povratnu informaciju o petogodišnjem programu i godišnjem planu rada. MONSTAT ima redovne sastanke sa drugim proizvođačima zvanične statistike i pružaocima podataka u kontekstu aktivnosti preispitivanja memoranduma o saradnji.

MONSTAT je sproveo istraživanje o zadovoljstvu korisnika kako bi pružio informacije za trenutnu procjenu. Rezultati istraživanja, objavljeni u septembru 2018. godine, pokazuju da ukupna prosječna ocjena zadovoljstva korisnika sa uslugom koju pruža MONSTAT, na skali od 1 do 5 (gdje 1 je 'nezadovoljan' a 5 je 'veoma zadovoljan') je bila 4.0; preko polovine ispitanika dali su ocjenu 4 ili više. Na osnovu detaljnijih podataka iz istraživanja, MONSTAT planira da unaprijedi svoj websajt i svoju komunikaciju sa korisnicima i da promoviše rad Statističkog savjeta. A planira se da se nastavi sa postojećim radom kako bi se ubrzalo objavljivanje statistike i da se podaci učine dostupnim na detaljnijim nivoima i nižim nivoima klasifikacije. Tim za procjenu razumije i podržava ove predloge. MONSTAT planira da sprovede daljna dvogodišnja istraživanja o zadovoljstvu korisnika, pristup koji tim za procjenu podržava.

Ipak, tim za procjenu stekao je utisak da je saradnja sa korisnicima ograničena na određene sektore i formalizovana na klasične sastanke o proceduralnim pitanjima, vodeći do relacija koje su donekle reaktivne i ograničene. Tim za procjenu smatra da najefektivniji odnosi sa korisnicima su oni koji su bazirani na statističare koji ulažu održive napore da razumiju pitanja koja se tiču korisnika – uključujući prirodu odluka koje trebaju da donesu, njihovu toleranciju nesigurnosti i način na koji se pristupa statistici i ta statistika ponovo oblikuje. Ovo nisu pitanja koja su naročito odgovarajuća za kvartalne sastanke o napretku; umjesto toga zahtijevaju od statističara da provode vrijeme sa korisnicima, uključujući ih u svoju okolinu, kao i da budu fleksibilni u mjenjanju agenda i interesa.

Tim za procjenu smatra da MONSTAT može više da iskoristi informacije koje ima o korisnicima na svom websajtu u istraživanju dodatnih sektora ili grupa sa kojima bi se bavio. I mogao bi da razmotri glavne upotrebe zvanične statistike – kao što je donošenje odluka na nacionalnom i lokalnom nivou, donošenje operativnih i komercijalnih odluka, dodjela sredstava – u pogledu dijapazona korisnika i potencijalnih korisnika svojih usluga. Jedan primjer su opštine – koje će biti zainteresovani za podatke za svoje sopstvene oblasti a koji se mogu dobiti iz Popisa stanovništva i stanovanja i iz sve većeg raspona administrativnih podataka koje MONSTAT ima.

Kako bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

10. Zavod za statistiku Crne Gore treba da preduzme korake da razvije više proaktivni odnos sa širokim krugom korisnika i potencijalnih korisnika zvanične statistike. Kao prvi korak, da se identifikuju kategorije korisnika i da se isplaniraju odgovarajuće aktivnosti na angažovanju – formalne i neformalne – da se unaprijedi razumijevanje odluka i akcija koje preduzimaju takvi korisnici i kako crnogorska zvanična statistika može da ih podrži (Kodeks prakse evropske statistike, principi 6 i 11).

### 3.2.3.2 PREGLED SASTAVA I PROFIL STATISTIČKOG SAVJETA

Članovima od 12 do 17 i Članom 19 Zakona o statistici ustanovljava se Savjet statističkog sistema, ili pod češćim nazivom, Statistički savjet. Njegov primarni cilj je “unaprijeđenje statističke kulture i znanja, kao i staranja o potrebama korisnika zvanične statistike” (član 12). U okviru ovog ukupnog konteksta, članom 13 utvrđuju se glavni zadaci Savjeta:

Savjet daje stručna mišljenja i predloge o:

- 1) strateškim pitanjima zvanične statistike i statističkog sistema;
- 2) predlogu strategije razvoja, predlogu programa, predlogu godišnjeg plana i predlogu izvještaja o izvršenju godišnjeg plana;
- 3) nacrtima zakona i drugih opštih pravnih akata iz oblasti zvanične statistike;
- 4) pitanjima u vezi nepostupanja subjekata koji vode administrativne izvore podataka u skladu sa ovim zakonom;
- 5) razvoju i unaprjeđenju sistema zvanične statistike i međunarodnoj saradnji;
- 6) povećanju nivoa znanja proizvođača statistike i korisnika podataka;
- 7) funkcionisanju sistema zvanične statistike;
- 8) potrebi za sprovođenjem popisa, uvođenju statističkih istraživanja, reviziji postojećih ili ukidanju obimnih statističkih istraživanja, infrastrukturnim projektima i izvorima finansiranja za njihovo sprovođenje;
- 9) uputstvima za primjenu principa zvanične statistike;
- 10) drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje sistema zvanične statistike.

Članom 14 utvrđuje se sastav i imenovanje Savjeta – ima 17 članova, imenovani iz definisanih institucija (kao što su ministarstva) ili sektora (kao što su biznis asocijacije). Direktor MONSTAT-a je član Savjeta. Predsjednik Savjeta je trenutno predstavnik Centralne banke Crne Gore. Pored predsjednika, dva člana iz MONSTAT-a i sekretara, 10 članova predstavljaju državne institucije, a četiri spoljne sektore. Ministarstvo nauke – drugi proizvođač zvanične statistike nema predstavnika jer nije bio drugi proizvođač zvanične statistike u vrijeme kada je zakon objavljen, u martu 2012. godine. U diskusiji sa korisnicima zvanične statistike i pružaocima podataka MONSTAT-u, postojala je nesigurnost u vezi sa identitetom člana biznis asocijacije u Savjetu.

Tim za procjenu smatra da bi Savjet bio efektivniji u ostvarivanju svog cilja da ispuni potrebe korisnika ukoliko bi u svoje članove uključio više spoljnih predstavnika – uključujući medije, lokalne nadležne vlasti, savez sindikata i civilno društvo.

Narednim članovima zahtijeva se od Savjeta da ustanovi poslovnik o radu i da objavljuje mišljenja na svom websajtu i utvrđuje se da treba biti podržan administrativno i finansijski od strane MONSTAT-a.

Članstvo Savjeta je dobrovoljno, bez nadoknade troškova. Timu za procjenu je rečeno da je to potencijalni problem – da su članovi preopterećeni sa svojim svakodnevnim zaduženjima u svojim institucijama, a zbog toga što je njihov rad u Savjetu na dobrovoljnoj osnovi, to može uticati na motivaciju nekih članova Savjeta. Timu je saopšteno da u prethodnom periodu, kada su članovi Savjeta dobijali nadoknadu, njihova motivacija za rad u Savjetu je bila veća.

Savjet se u prosjeku sastaje četiri puta godišnje i sprovodi druge poslove preko email-a. Tim za procjenu je informisan da on diskutuje i pruža savjete o pitanjima, kao što je da li da se nastavi sa objavljivanjem statistike o cijeni minimalne potrošačke korpe i potrebe za trilateralnim memorandumom o razumijevanju između MONSTAT-a, Ministarstva finansija i Centralne banke.

Savjet nema svoj websajt. Umjesto toga, na internetu je prisutan preko stranice na websajtu MONSTAT-a. Međutim, ovaj websajt nema linkove do materijala kao što su dnevni red, radovi ili zvanični stavovi.

Da bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je da:

11. Nacionalni nadležni organi Crne Gore treba da preispitaju sastav Statističkog savjeta iz perspektive obezbijedivanja većeg učešća korisnika zvanične statistike koji rade izvan državnih institucija – uključujući civilno društvo, saveze sindikata, medije i lokalne nadležne organe. U kratkoročnom periodu, Zavod za statistiku treba da unaprijed postojeću stranicu Savjeta na svom websajtu tako da predstavlja Savjet kao odvojeni entitet i da objavljuje radove, zapisnike i zvanična mišljenja (Kodeks prakse evropske statistike, princip 11).

### 3.2.3.3 IZRADA STATISTIČKIH SAOPŠTENJA PRISTUPAČNIH KORISNICIMA

Ako websajt jedne nacionalne statističke institucije služi kao izlog prodavnice, onda su njena statistička saopštenja roba unutar prodavnice – oni su proizvodi koji se konzumiraju. Kao zaključak toga, statistička saopštenja treba da budu dizajnirana na način da ispunjavaju potrebe korisnika, identifikujući glavne poruke u setu podataka i pružajući uvid.

U središtu zvanične statistike je potreba da se obezbijede upoređivanja. Poznavanje broja nezaposlenih lica u državi samo za sebe nije korisno. Poznavanje promjena stope nezaposlenosti iz godine u godinu, za muškarce i žene, za region, obezbijeduje veoma korisne informacije za kreatore politika. Štaviše, može da privuče pažnju za dublje analize koje idu dalje od jednostavnog opisa i dodaju vrijednost na temelju objašnjenja.

Tim za procjenu je informisan da MONSTAT nema zajednički pristup svim statističkim saopštenjima, tako da postoji varijacija u glavnim dimenzijama uporedivosti (geografska, vremenska i demografska (kao što je prema polu i starosti) i varijacija u korišćenju formata za tabele i grafike. Tim je pregledao saopštenje za rezultate ARS-a za drugi kvartal 2018. godine; dok je saopštenje objektivno i nepristrasno, ne pruža procjene promjena tokom vremena ili procjene različitih dijelova Crne Gore (prikazano samo u prilogu u tabelama u Excel-u).

U diskusijama sa korisnicima, postoji jasan apetit za statističkim saopštenjima koja bi pružala međunarodna poređenja – sa ostalim državama u regionu, kao i sa državama članicama EU. Ovo, zajedno sa drugim pristupima u pružanju uporedivih podataka kao podrška korisnicima je uobičajena praksa u većini država članica EU. Tim za procjenu konstatuje da je publikacija o godišnjoj statistici saobraćaja za 2017. godinu koja predstavlja kilometre, a koje su ostvarili putnici u željezničkom saobraćaju za svaku godinu od 2011. godine za svaku državu članicu EU, primjer dobre prakse.

Tim za procjenu je obavješten da, kada korisnici zahtijevaju dodatne informacije, MONSTAT ih obezbijedi. Tim vidi vrijednost u evidentiranju i analiziranju ovih dodatnih zahtjeva, jer predstavljaju vrijedan izvor informacija o tome šta korisnici trebaju. Jedan primjer koji je privukao pažnju tima je statistika disagregirana prema polu: tim smatra da sva socijalna i socio-ekonomska statistika treba da prikazuje muškarce i žene, kao dio rutine.

Ovakvi koraci za unaprijeđivanje uporedivosti treba da pomognu MONSTAT-u da stekne povjerenje u njegovo razumijevanje svakog seta podataka, a ovo će obezbijediti bazu za veći analitički rad kako bi se dodalo više vrijednosti. Timu za procjenu je sugerisano da članom 9 Zakona o statistici MONSTAT-u može biti zabranjeno da sprovodi analizu – ovo zahtijeva od MONSTAT-a da sprovodi aktivnosti u vezi sa 'analizama i tumačenjima statističkih rezultata' – zato što 'statistički rezultati' mogu biti tumačeni kao samo osnovne agregacije podataka.

Tim za procjenu smatra da se ovom odredbom u članu 9 zapravo podržava MONSTAT u sprovođenju analitičkog rada. Oni korisnici koji su učestvovali u misji procjene podržali su potrebu za većim analitičkim radom; na primjer, kada se istraživanje o višestrukom indikatoru (istraživanje MICS) završilo, pojavio se interes za analizu onoga što otkriva o razvoju djeteta u ranom djetinjstvu.

Da bi se unaprijedila usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je da:

12. Zavod za statistiku Crne Gore treba da prouči statistička saopštenja država članica EU iz perspektive korisnika i da usvoji plan za unaprijeđenje statističkih saopštenja u okviru statističkog sistema. Takva unapređenja treba da postave naglasak na geografsku uporedivost (širok Crne Gore, sa drugim državama Zapadnog Balkana i državama članicama EU) i uporedivost tokom vremena, kao i da unaprijedi vizuelizaciju i obezbjedi analizu dodate vrijednosti kako bi pomogao korisnicima u razumijevanju glavnih poruka (Kodeks prakse evropske statistike, principi 14 i 15).

#### **3.2.3.4 EFEKTIVNIJA SARADNJA SA MEDIJIMA**

U većini država mediji igraju važnu ulogu u diseminaciji zvanične statistike: da bi se efektivno odrađivala ova uloga, važno je da predstavnici medija dovoljno razumiju statistiku kako bi bili u mogućnosti da o njoj tačno izvještavaju. Korijen razumijevanja je čitanje statističkih saopštenja i metodološkog materijala od strane samog novinara, prisustvo press konferencijama i neformalni kontakti sa timom za odnose sa medijima/press kancelarijom nacionalne statističke institucije. A mediji su važni u smislu reputacije nacionalne statističke institucije i profila – kritični članci mogu brzo da naruše povjerenje u nacionalnu statističku instituciju ili statistiku koju ona proizvodi.

Unapređenja statističkih saopštenja – koja bi ih, između ostalog, učinila praktičnija za novinare – su bila pomenuta u prethodnoj preporuci. U pogledu press konferencije, tim za procjenu je obaviješten da MONSTAT kvartalno zakazuje press konferenciju kako bi predstavio posljednje procjene BDP-a, kao i druge ad-hoc konferencije na temu pokretanja rezultata novih istraživanja ili radi objašnjenja metodoloških unapređenja. Na primjer, MONSTAT je održao press konferenciju da objasni svoju odluku, a na osnovu savjeta Statističkog savjeta, da zadrži mjesečnu publikaciju troškova domaćinstva za kupovinu minimalne potrošačke korpe. Ali uprkos tome, mediji su bili zabrinuti da li će se zadržati minimalna korpa. A tim za procjenu je informisan da su brige zbog negativne medijske pokrivenosti navele MONSTAT da donese odluku protiv smanjivanja periodičnosti publikacije sa mjesečne na godišnju (što tim za procjenu može vidjeti argumente za). Ukratko, odnos MONSTAT-a sa medijima nije snažan u mjeri u kojoj tim za procjenu smatra da je odgovarajući.

Predstavnici medija sa kojima se tim za procjenu sastao su bili za organizaciju više press konferencija, kao i za to da MONSTAT odredi novu poziciju koja će biti posvećena odnosu sa medijima/javnošću. Ovom ulogom se može korisno uključiti proaktivni angažman sa medijima, slično preporuci datoj iznad za ostale kategorije korisnika. Tim za procjenu podržava oba predloga i konstatuje da je MONSTAT došao do veoma sličnog zaključka u svojoj procjeni rezultata istraživanja o zadovoljstvu korisnika iz septembra 2018. godine, na osnovu koje je donio zaključak da u odsustvu obuke o medijima za osoblje, od vrijednosti bi bilo da se jedan ili više pojedinaca posveti spoljnoj komunikaciji i angažmanu.

Da bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

13. Zavod za statistiku Crne Gore treba da izradi i sprovede plan o aktivnoj saradnji sa medijima, dovodeći posvećenog stručnjaka koji bi se time pozabavio. Takav plan treba da se zasniva na prepoznavanju vitalne uloge koju mediji igraju u diseminaciji statistike i uticaju na percepciju javnosti u pogledu zvanične statistike (Kodeks prakse evropske statistike, principi 11 i 15).

### 3.2.3.5 UNAPREĐENJE WEBSAJTA

Teško je preuveličati značaj websajta nacionalne statističke institucije za korisnike njene statistike, medije i širu javnost – websajt je javno lice nacionalne statističke institucije i za mnoge ljude njihova percepcija nacionalne statističke institucije imaće korijen u njihovim stavovima o njenom websajtu.

Na sastancima procjene, stavovi zainteresovanih strana o websajtu MONSTAT-a su bili različiti. Neki koji su bili upoznati sa njegovim izgledom smatrali su ga adekvatnim. Drugi, naročito oni koji redovno posjećuju websajtove nacionalnih statističkih institucija u državama članicama EU, smatrali su da websajt zahtijeva značajna unapređenja. Tim za procjenu podržava potrebu da se sprovede niz unapređenja – u praksi, izrada novog websajta – i konstatuje da je to bio zaključak koji je donio MONSTAT u svojoj analizi rezultata Ankete o zadovoljstvu korisnika iz septembra 2018. godine.

Tim za procjenu naglašava uključivanje sljedećih karakteristika: pristup korišćenja sa različitih uređaja, naročito mobilnih telefona i tableta; unaprijeđena grafika; interaktivni grafici i tabele, omogućavanje korisniku da izabere određene stavke u podacima (kao što su godine ili geografske oblasti) kako bi izradili svoje sopstvene grafike, referentne baze podataka i razvoj aplikacija koje će zamijeniti štampanu kopiju 'Crne Gore u brojkama' – takve publikacije mogu biti veoma vrijedne, ali štampana izdanja brzo zastare povećavajući rizik da korisnik koji je zauzet, kao što je ministar, nenamjerno pogrešno citira statistiku. Tim za procjenu smatra da postoji vrijednost u štampanim publikacijama ali da ova vrijednost uglavnom leži u simbolizmu i tradiciji; neki korisnici mogu da više vole štampane publikacije, ali tim za procjenu smatra da MONSTAT treba da pokaže liderstvo u sprovođenju strategije koja se nalazi samo na websajtu.

Korisnici su konstatovali da bi bilo od pomoći da se digitalizuju papirne forme starijih štampanih publikacija kako bi bile dostupne duže vremenske serije; tim za procjenu podržava ovo uz konstataciju da bi bilo od koristi da se napravi prioritet među ključnim indikatorima. Korisnici su pomenuli da bi voljeli da se pretraga na websajtu obavlja brže, sa samo nekoliko klikova ako je moguće.

MONSTAT je upozorio tim za procjenu da se javne nabavke u Crnoj Goru mogu prilično odužiti, pa shodno tome pokretanje novog websajta može potrajati.

Korisnici, naročito predstavnici medija, podržali su predlog da MONSTAT treba da izradi strategiju za socijalne medije. Tim za procjenu podržava ovo, uz napomenu da platforme, kao što je Twitter, su se pokazale korisnije u mnogim EU državama članicama (za isticanje ključnih poruka i grafika, i da ukažu na statističko saopštenje) u odnosu na platforme, kao što je Facebook.

Da bi se dalje podstakla usklađenost sa Kodeksom prakse, preporuka tima za procjenu je:

14. Zavod za statistiku Crne Gore treba da postavi prioritet na izradu modernog websajta kao osnovnog instrumenta za diseminaciju zvanične statistike, obezbijavajući pretragu sa mobilnih telefona i tableta, kao i obezbijavajući korisnicima interakciju sa njim, na primjer, u proizvodnji sopstvenih tabela i grafika. Kao prvi korak, da se kreira nalog na Twitter-u i da se koristi kako bi se privukla pažnja za ključne poruke u novim statističkim saopštenjima (Kodeks prakse evropske statistike, indikatori 10.2, 15.2)

### **3.3 STAVOVI NACIONALNOG STATISTIČKOG INSTITUTA TAMO GDJE SE RAZLIKUJU U PROCJENI TIMA ZA PROCJENU**

## Prilog A: PROGRAM MISIJE

Misija procjene u Crnoj Gori

29. oktobar–2. novembar 2018. god.

### AGENDA

Vrijeme	Program
Dan 1 – ponedjeljak, 29. oktobar 2018	
09.00–10.00	Diskusija sa timom za procjenu kako bi se završile pripreme za misiju
10.00–11.00	Pripremni sastanak sa timom MONSTAT-a za koordinaciju i, moguće, drugim nacionalnim učesnicima misije kako bi diskutovali o praktičnim aspektima misije
11.00–11.15	Pauza za kafu
11.15–11.45	Dobrodošlica i uvod u program, usvajanje agende i organizaciona pitanja.
11.45–13.00	Prezentacija nacionalnog statističkog sistema (sesija o opštim informacijama sa opisom organizacije nacionalnog statističkog sistema).
13.00–14.00	Ručak
14.00–15.00	Koordinativna uloga nacionalnog statističkog instituta
15.00–15.15	Pauza za kafu
15.15–17.00	Zakon o zvaničnoj statistici i povezano zakonodavstvo (Kodeks prakse, principi 1, 2, 5 i 6)
Dan 2 – utorak, 30. oktobar 2018.	
9.00–11.00	Programiranje, planiranje i resursi, uključujući obuku (Kodeks prakse, principi 3, 9 i 10)
11.00–11.15	Pauza za kafu
11.15–13.00	Kvalitet (organizaciona struktura, instrumenti, monitoring...) (Kodeks prakse, principi 4 i 11 do 15)
13.00–14.00	Ručak
14.00–15.45	Diseminacija, uključujući povjerljivost i konsultacije sa korisnicima (Kodeks prakse, principi 5, 6, 11 i 15)
15.45–16.00	Pauza za kafu
16.00–17.00	Metodologija, prikupljanje podataka, obrada podataka i administrativni podaci (Kodeks prakse, principi 2, 7 i 8)
Dan 3 – srijeda, 31. oktobar 2018.	
09.00–10.30	Metodologija, prikupljanje podataka, obrada podataka i administrativni podaci (Kodeks prakse, principi 2, 7 i 8) (nastavak)
10.30–10.45	Pauza za kafu
10.45–11.45	Sastanak sa drugim proizvođačima zvanične statistike: Centralna banka i Ministarstvo nauke
11.45–12.45	Sastanak sa pružiocima administrativnih podataka
12.45–13.45	Ručak
13.45–15.00	Sastanak sa Statističkim savjetom

Vrijeme	Program
15.00–15.15	Pauza za kafu
15.15–17.00	Sastanak sa mlađim osobljem
Dan 4 – četvrtak, 1. novembar 2018.	
09.00–10.30	Sastanak sa glavnim korisnicima – ministarstva li druge javne/private institucije(uključujući Centralnu banku kao korisnika).
10.30–10.45	Pauza za kafu
10.45–12.45	Sastanak sa glavnim pružaocima podataka/ispitanicima
12.45–13.45	Ručak
13.45–14.45	Sastanak sa glavnim korisnicima – mediji
14.45–15.45	Sastanak sa glavnim korisnicima – naučna zajednica
15.45–16.00	Pauza za kafu
16.00–17.00	Sastanak sa međunarodnim organizacijama
Dan 5 – petak, 2. novembar 2018.	
09.00–10.00	Diskusija tima za procjenu
10.00–10.15	Pauza za kafu
10.15–11.00	Pojašnjenja, dodatna pitanja i fokus oblasti
11.00–12.30	Sastanak sa top menadžmentom: zaključci i preporuke

PRILOG B: LISTA UČESNIKA

	<b>Tim za procjenu</b>
1	Jean-Michel Durr (predsjedavajući), vodeći ekspert
2	Richard Laux, ekspert
3	Véronique van der Zande, Eurostat
	<b>Menadžment Zavoda za statistiku Crne Gore</b>
4	Gordana Radojević, generalna direktorica
5	Vuk Čađenović, pomoćnik direktorice za socijalnu statistiku i demografiju
6	Branka Šušić Radovanović, pomoćnica direktorice za makroekonomsku statistiku, nacionalne račune i cijene
	<b>Tim za koordinaciju misije procjene u Zavodu za statistiku Crne Gore</b>
7	Vuk Čađenović, pomoćnik direktorice za socijalnu statistiku i demografiju
8	Irena Varagić, savjetnica u Odsjeku statistike demografije, obrazovanja, kulture i pravosuđa
	<b>Drugi učesnici iz Zavoda za statistiku Crne Gore</b>
9	Bojana Radojević, načelnica Odsjeka za nacionalnu koordinaciju statističkim izvorima podataka
10	Nataša Šaranović, načelnica Odsjeka za informaciono komunikacionu tehnologiju
11	Branka Raičević, načelnica Odsjeka za prikupljanje podataka
12	Marija Dževerdanović, načelnica Odsjeka za tehničku podršku statističkim proizvodima
13	Dragana Živković, koordinator Odjeljenja za diseminaciju i upravljanje statističkim bazama podataka
14	Jelena Marković, načelnica Odjeljenja za implementaciju međunarodnih statističkih projekata
15	Dražen Bogojević, Odsjek za statistički uzorak
16	Milena Pejović, Služba za opšte, kadrovske poslove i finansije
	<b>Mlađe osoblje iz Zavoda za statistiku Crne Gore</b>
17	Boris Muratović, Odsjek poslovnih statistika i kratkoročnih indikatora
18	Miloš Maltez, Odsjek statistike za istraživanje o IKT-u i za statistiku istraživanja i razvoja i inovacija
19	Dražen Bogojević, Odsjek za statistički uzorak
20	Aleksandra Čvorović, Odsjek za statistiku cijena
21	Maja Glendža, Odsjek statistike tržišta rada
22	Milica Glomazić, Odsjek statistike poljoprivrede i ribarstva
23	Dragana Kalezić, Odsjek statistike za istraživanje o IKT-u i za statistiku istraživanja i razvoja i inovacija
	<b>Predstavnici ministarstava i drugih državnih/privatnih institucija</b>
24	Milica Kilibarda, Centralna banka Crne Gore

25	Mira Radunović, Centralna banka Crne Gore
26	Darja Milić, Centralna banka Crne Gore
27	Radovan Živković, Ministarstvo finansija
28	Kristina Lapčević, Ministarstvo poljoprivrede
29	Milica Divanović, Ministarstvo poljoprivrede
30	Mirsad Spahić, Ministarstvo poljoprivrede
31	Nataša Terzić, Institut za javno zdravlje
32	Nina Drakić, Privredna komora Crne Gore
33	Bojana Kalezić, Montenegro biznis alijansa
34	Mirza Mulešković, Unija poslodavaca Crne Gore
35	<b>Predstavnici glavnih korisnika, pružaoca podataka/ispitanika</b>
36	Ljubica Pajović, 13. jul Plantaže
37	Mitar Uskoković, BAR-KOD
38	Tatjana Vasiljević, BAR-KOD
39	Bojan Batričević, ČISTOĆA
40	Tatjana Čurović, Hotel Hilton
41	Darja Jovanović, Hotel Hilton
42	Miroslav Đurović, Željeznički prevoz Crne Gore
43	Mirela Muratović, Željeznički prevoz Crne Gore
	<b>Predstavnici naučne zajednice</b>
44	Snežana Dragojević, Centar za održivi razvoj
45	Saša Popović, Centar za održivi razvoj
46	Milika Mirković, Institut za strateške studije i prognoze
47	Neda Dević, Zavod za geološka istraživanja Crne Gore
48	Ana Mugoša, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet
49	Vojin Golubović, Univerzitet Donja Gorica
50	Ljubica Vulević, Institut za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore
	<b>Predstavnici medija</b>
51	Jadranka Rabrenović, POBJEDA
52	Goran Kapor, VIJESTI
53	Andrea Đuranović, DAN
54	Danica Janković, DNEVNE NOVINE
	<b>Predstavnici drugih proizvođača zvanične statistike</b>
55	Milica Kilibarda, Centralna banka Crne Gore
56	Aleksandra Nikčević, Centralna banka Crne Gore
57	Mira Radunović, Centralna banka Crne Gore
58	Darja Milić, Centralna banka Crne Gore

59	Boris Kilibarda, Centralna banka Crne Gore
60	Branka Žižić, Ministarstvo nauke
61	Marko Kaluđerović, Ministarstvo nauke
	<b>Predstavnici pružaoca administrativnih podataka</b>
62	Dragana Bošković, Ministarstvo unutrašnjih poslova
63	Marina Matijević, Ministarstvo prosvjete
64	Jelena Konatar, Ministarstvo prosvjete
65	Nataša Terzić, Institut za javno zdravlje
66	Mirjana Nedović Vuković, Institut za javno zdravlje
67	Marija Palibrk, Institut za javno zdravlje
68	Milan Martinović, Uprava carina
69	Vanja Šestović, Poreska uprava
70	Radmila Radunović, Poreska uprava
71	Aleksandar Đuričković, Komisija za tržište kapitala
72	Danilo Gluščević, Komisija za tržište kapitala
73	Ranislavka Andrić, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore
74	Sanja Bogdanović, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore
75	Dejana Brković, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore
76	Stanimirka Mijović, Fond za penziono-invalidsko osiguranje Crne Gore
77	Sanja Vučetić, Fond za penziono-invalidsko osiguranje Crne Gore
	<b>Sastanak sa međunarodnim organizacijama</b>
78	Ana Dautović, UNICEF
79	Tomica Paović, UNDP
80	Miodrag Dragišić, UNDP
81	Nina Krgović, ILO
82	Milan Lakićević, Svjetska banka
83	Tjaša Živko, Delegacija EU