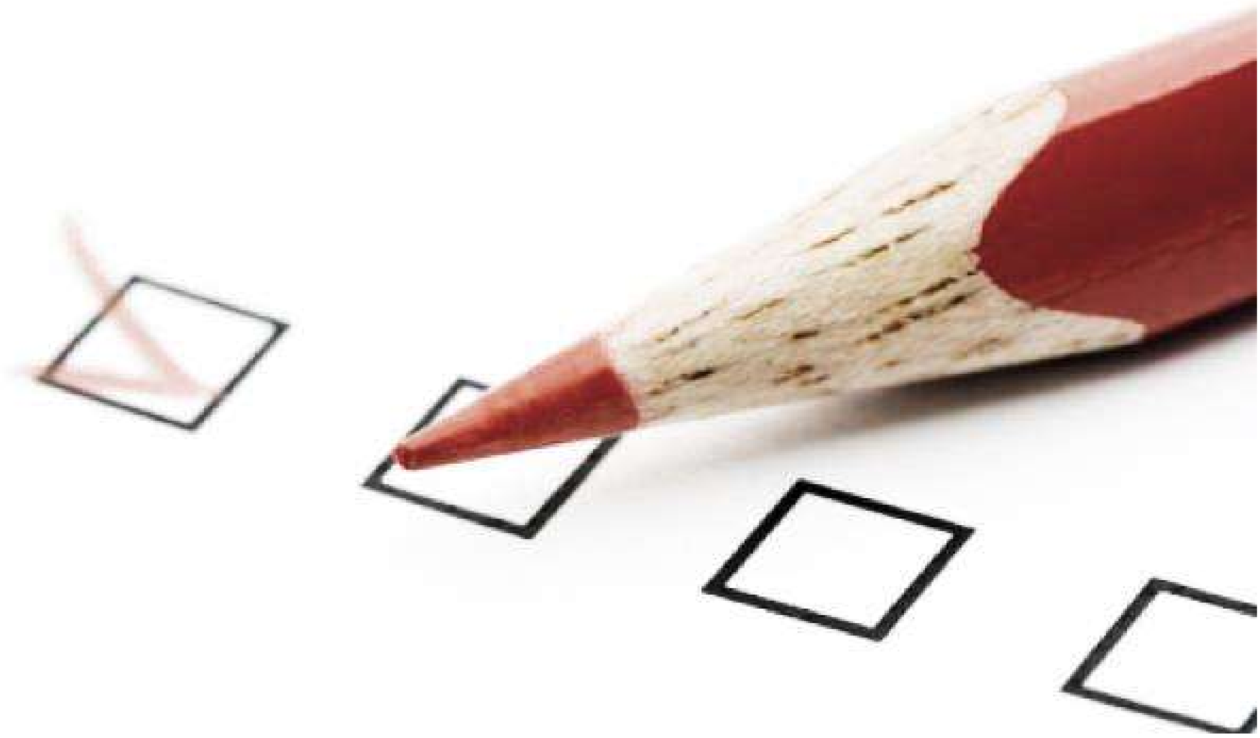
НВО ИНФОЦЕНТАР МСЕТ 8ми Септември 8 Shtatori ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

ИСТРАЖУВАЊЕ:

КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК Ѝ СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?



USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

Проектот „Демографијата – квалитет на живеење“ се реализира во рамки на Проектот на УСАИД за граѓанско општество, кој го спроведува Фондација Отворено општество - Македонија.

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Истражување: Каков попис и избирачки список ѝ се потребни на Македонија?
Скопје, декември 2015

Ова истражување е овозможено со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и на НВО Инфоцентарот и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

ВОВЕД

НВО Инфоцентарот, Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО), Осми Септември и Центарот за развој на медиуми (ЦРМ) во рамките на проектот „Демографијата – квалитет на живеење“, поддржан од Проектот на УСАИД за граѓанско општество, кој го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија, го реализираа истражувањето „Каков попис и избирачки список ѝ се потребни на Република Македонија?“.

Истражувањето се однесува на постојните модели на спроведување пописи (традиционален, базиран на регистри и комбиниран) и нивната применливост, иницирано од најавата на Премиерот за „електронски попис“ во државата, на евентуалната поврзаност на пописот со прочистувањето на избирачкиот список, како и на можните начини за ефикасно прочистување на избирачкиот список.

Истражувањето е базирано на деск-анализа и на интервјуа со стручњаци, креатори на јавното мислење и политичари. Во подготовката на овој документ учествуваа: м-р Бојан Маричиќ, м-р Љупчо Петковски, Билјана Бејкова и Христена Антовска Јованчева.

1. ПОПИСОТ И ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК – МОЖАТ ЛИ ЕДЕН БЕЗ ДРУГ?

За подобро разбирање на поврзаноста на пописот со прочистувањето на избирачкиот список, како и за сите можни предизвици и последици врз организирањето фер и демократски избори без попис, нашиот тим спроведе интервјуа со повеќе стручњаци, креатори на јавното мислење и луѓе кои учествуваат во донесувањето на важните политички одлуки. Зад методолошкото вклучување на интервјуата во оваа студија стои идејата да ги разгледаме можните различни гледишта за поврзаноста на одржувањето на пописот со спроведувањето на изборите, но и повеќе од тоа. Сакавме да ги согледаме проблемите кои можат да произлезат од одржувањето избори пред попис и кои се начините за справување со постојните проблеми. Најпосле, бидејќи е извесно дека нема да се спроведе попис пред наредните предвремени парламентарни избори, закажани за 24 април 2016 година, намерата на овие интервјуа е да се разгледаат реалните можности за прочистување на избирачкиот список без спроведување попис.

Интервјуата кои се користат во овој дел на анализата беа спроведени во периодот јуни – септември 2015 година. Иако листата беше поголема, согласност добивме од седум соговорници, па така во оваа анализа се вклучени одговорите од седум реализирани интервјуа. Меѓу интервјуираните има двајца лидери на помали политички партии, еден потпретседател на голема политичка партија непосредно вклучен во преговорите за новиот

Изборен законик кој ќе важи за парламентарните избори во 2016 година, еден поранешен директор на Државниот завод за статистика на Република Македонија, еден поранешен претседател на Државната пописна комисија на Република Македонија и еден актуелен член на Државната изборна комисија. Дополнително, едно интервју е спроведено со претставник на хрватската граѓанска организација ГОНГ која веќе 18 години работи и е специјализирана, меѓу другото, за изборни системи и спроведување фер и демократски избори[1]. Интервјуата беа спроведени врз основа на однапред утврден прашалник со полуструктурирани прашања, а со цел квалитативно испитување на поврзаноста меѓу пописот и изборниот систем. Поставените прашања оставаа доволно простор за изнесување повеќе различни аспекти на оваа проблематика.

Анализата на интервјуата ги тангира клучните поенти и теми наметнати низ разговорите со испитаниците, а особено се земени предвид законитостите во нивните ставови, односно по кои точки постојат согласувања, а по кои различни мислења. Анализата на интервјуто со претставникот на организацијата ГОНГ од Хрватска ќе биде одделно прикажана за да се потенцира споредбата меѓу системското решавање на проблемите во хрватскиот изборен систем и научените лекции што можат да се применат во случајот со Македонија.

1.1 Експертите и политичарите – осум прашања, многу одговори

Интервјуата кои ги спроведовме како дел од истражувањето покриваат осум клучни прашања за соодносот меѓу пописот и избирачкиот список. Нашите испитаници дадоа различни одговори кои ќе се обидеме да ги пренесеме преку кратка дискусија со аргументи за секое прашање. Целта на анализата на секое прашање не е да направиме детален приказ, туку да ги доловиме тенденциите на размислување, но и точките на разликување меѓу испитаниците.

1.1.1 Дали и како се поврзани избирачкиот список и пописот?

Речиси сите испитаници укажуваат на извесна поврзаност меѓу одржувањето регуларен и редовен попис и ажуриран и кредибилен избирачки список. Сепак, најголем дел од нив се согласни дека се тоа законски и методолошки гледано сосема засебни процеси кои не мора да бидат поврзани на ниту еден начин. Еден од испитаниците вели дека овие два процеса формално не се поврзани, но од друга страна додава дека „*доколку се спроведе попис, може паралелно да се направи проверка на избирачкиот список. Нема конекција, но може да има доколку така се изведе операцијата*“. Заради јавноста, институциите и политичките актери, сепак, е битно да се издвојат основните разлики меѓу овие две операции кои опфаќаат огромен дел од населението.

[1] Повеќе за ГОНГ може да се најде на http://gong.hr/hr/o-gong-u/cime-se-gong-bavi/

Еден од испитаниците со долгогодишно искуство во државна статистика најпластично ги објаснува разликите меѓу пописот и избирачкиот список тврдејќи дека *„разликата е во законски, но и во методолошки аспект“.* Тој вели дека *„со пописот се опфаќаат податоци кои потоа се примарен (основен) параметар за промените кои се јавуваат и во избирачкиот список. Пописот опфаќа население во земјата со постојано место на живеење или одобрен престој и лица кои се наоѓаат на времена работа во странство најмногу 12 месеци. Жител кој што е повеќе од една година во странство, не се опфаќа со попис. Оттука излегуваат разликите во бројот на населението во земјата опфатен со попис и бројот на избирачи во избирачкиот список. Избирачкиот список е поширок и пообемен, во согласност со Законот и со него е опфатен секој државјанин на Република Македонија кој има наполнето 18 години и има право на глас. Тоа значи дека сите државјани кои имаат постојано место на живеење во земјата, без разлика каде се наоѓаат од регионален аспект – општина, регион – или се надвор од земјата, се опфатени со избирачкиот список*“. Токму ваквиот став преовладува кај повеќе испитаници при објаснувањето на основната разлика меѓу пописот и избирачкиот список.

Исто така, еден од испитаниците посочува дека *„избирачкиот список во согласност со Законот се ревидира на секои 3 месеци. Се прават сите потребни измени, за разлика од пописот кој е со определена годишна периодика дефинирана според Европската комисија, Обединетите нации и други институции кои носат соодветни документи за спроведување попис. Тоа значи дека има и законски и методолошки разлики“.*

Од друга страна, пак, дел од испитаниците ги нагласија политичките аспекти на поврзаноста меѓу пописот и избирачкиот список, особено во постојниот контекст на решавање на политичката криза во Македонија. Еден од испитаниците вели дека дури сега се забележува потребата од *„теренска анализа. Бидејќи пописот кај нас се прави теренски и физички, доколку тој се спроведеше ќе можевме да ја видиме реалната состојба. Ќе се споредеа избирачките списоци со она што се резултати од пописот. Второ, ние не правиме административен попис како што прават поголемиот број земји од Европската Унија, иако имаме биометриски патни исправи. И трето, сите статистики што излегоа и од Светска банка и впрочем од реалноста, покажуваат дека вкупната популација во Македонија е намалена. Ако сакавме да знаеме колкав ни е избирачкиот список, ќе знаевме и каква ни е демографската состојба во земјата. Пописот е многу позначаен не само затоа што ќе овозможи споредување на параметрите со избирачкиот список, туку и ќе можевме да правиме вистинска реална економска, демографска проценка“.*

Само еден од испитаниците го спомна Извештајот на Вишата експертска група на Европската комисија предводена од германскиот експерт Рајнхард

Прибе, како и Итните реформски приоритети кои се дел од тој Извештај.[2] Повикувајќи се на Извештајот на Прибе, испитаникот тврди дека *„треба да се оди од врата на врата и да се попишат најголем дел од граѓаните кои живеат на територија на Република Македонија со исклучок на малолетните граѓани. Ова е еден неформален попис кој ќе се изврши во Република Македонија и ќе даде некој резултат, но гледаме дека има кочници кај едниот од албанските политички партнери односно ДУИ“.*

1.1.2 Дали е возможно да се изработи добар избирачки список без спроведен попис?

Најголем дел од испитаниците се согласни дека најидеалната опција за прочистување на избирачкиот список е претходно да бидат собрани податоци преку регуларен и традиционален попис. Сепак, повеќето ја уважуваат фактичката состојба дека спроведувањето ваков попис е невозможно до одржувањето на предвремените парламентарни избори предвидени за 24 април 2016 година. Токму затоа, како неопходност се наведува потребата да се разгледаат и другите расположливи можности за прецизирање и прочистување на избирачкиот список.

Еден од испитаниците вели дека *„најоптималниот избирачки список би бил тој што би се фрагментирал од фактичкиот попис. Во услови кога тоа е невозможно, секако дека треба да се најде начин, форма, како во ваков случај може да се изведе најдобар избирачки список. Тој најдобар начин во вакви околности треба да биде извадок од цивилните регистри (како што се изводот на новородените, отпишувањето на умрените и постигнување на еден репрезентативен примерок, физички анализиран и спореден со фактичката состојба)*“.

Потребата од дополнителна проверка и прочистување на постојните граѓански и матични книги пластично ја опиша еден од испитаниците, кој тврди дека *„можеби 20 отсто од населението кое живее во општина Центар, нема лична карта од оваа општина. Другите општини во Скопје, исто така, имаат прилив на граѓани од други општини ширум државата. Во државните институции има голем број вработени од внатрешноста кои живеат во општините на Градот Скопје. Тоа значи дека реалната распределба на теренот не е соодветна со законската. Што се однесува до оние кои заминуваат надвор, имаме ситуација на државјани кои се 5, 10, па дури и 20 години во странство и кои доаѓаат во државата еднаш до двапати на неколку години“.*

Политичкиот корпус на испитаници се осврна на проблемот со избирачкиот список без попис, но и на можностите за составување добар избирачки список

[2] Сите детали околу овој Извештај, Итните реформски приоритети и Договорите од Пржино за надминување на политичката криза во Македонија се достапни на http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/former-yugoslav-republic-macedonia-no-time-lose-reform-country_en

без попис. Според еден од испитаниците од политичките партии, сегашниот избирачки список е предимензиониран. Според него, има еден милион и 700 илјади избирачи, а имаме некаде околу 2 милиони граѓани според последниот попис. Под претпоставка дека се точни процените на Светска банка дека 450 илјади граѓани се иселени од државата – практично „*Македонија има повеќе избирачи отколку што има жители*. *Тоа треба да го утврди некој иден попис кој треба да се реализира. А моментално, кога ќе се отстранат починатите лица и кога ќе се отстранат иселените кои што се водат во матичната евиденција, бројката на населението ќе биде многу помала. Прогнозите се дека таа бројка би се движела околу еден милион и 450 илјади граѓани со право на глас*“.

Во делот на решенија на овој проблем, еден од испитаниците истакна дека може да се изработи добар избирачки список без попис и тоа според два метода. Прво, преку теренска проверка на сегашниот избирачки список, без дополнителни податоци за домаќинства, покуќнина и др. Вториот можен начин е регистрација на граѓаните / гласачите од нула, составувајќи нов избирачки список. Таа регистрација може да биде активна, со пријавување на граѓаните, или пасивна, со ангажман на институциите за ажурирање на списокот, но клучната поента е дека е возможно да се направи нов коректен избирачки список без притоа да се направи попис.

Само еден од испитаниците од корпусот на политичари беше дециден дека без спроведен попис нема добар избирачки список, што значи дека пописот мора да биде спроведен.

1.1.3 Како изгледа за вас најпосакуваното решение за прочистување / нов избирачки список?

Најголемиот дел од испитаниците укажаа дека сегашниот избирачки список не е ажурен и соодветен и дека е потребно негово итно прочистување пред одржувањето какви било идни избори. Исто така, речиси сите испитаници сметаат дека најдобриот модел за прочистување на избирачкиот список би бил задолжително активно регистрирање на секој граѓанин во избирачкиот список. Оваа активна регистрација подразбира, според дел од испитаниците, „*секој граѓанин со наполнети 18 години да треба да се пријави во избирачкиот список и со тоа да покаже заинтересираност кон државата и иднината*“. Еден од испитаниците даде конкретен предлог како во практика би изгледало активното регистрирање: „*луѓето би требало во рок од 4 месеци да се регистрираат во одредена регистрациска канцеларија блиску до нивното место на живеење. Регистрациската канцеларија не ја опфаќа само општината во која живеат луѓето, туку опфаќа многу поголем број места за регистрација низ државата за да се олесни самиот процес на регистрирање на граѓаните“.* Исто така, најголем дел од испитаниците инсистираат активната регистрација да биде задолжителна за да се обезбеди

регистрација на сите граѓани со право на глас. Според еден испитаник, граѓаните „*би имале законска обврска да се регистрираат во избирачкиот список. Дали ќе го остварат правото на глас или не, е нивно право, меѓутоа би биле обврзани да се регистрираат во избирачкиот список*". Истиот испитаник тврди дека во овој момент и во оваа консталација на односи тоа е единствениот начин да се дојде до коректни резултати во ажурирањето на избирачкиот список, имајќи ја предвид компромитираноста и неточноста на сите постојни бази на податоци во МВР, Министерството за правда, Фондот за здравство и др.

Како еден од клучните предизвици за овој модел на ажурирање на избирачкиот список се наведува мотивираноста, поточно недостигот од мотивација кај голем дел од полнолетните граѓани, особено кај оние кои нередовно гласаат или, пак, досега воопшто не излегле на гласање. Поголем дел од испитаниците сметаат дека задолжителноста е клучен елемент на регистрацијата, а таква задолжителност би повлекла и определена санкција за оние кои нема да се регистрираат. Сепак, повеќето се согласни дека е поважно граѓаните да се мотивираат преку одреден бенефит, а казните да не бидат драконски.

Како многу битен елемент кој го надополнува ажурирањето на избирачкиот список, испитаниците ја посочија верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите, бидејќи користењето туѓ идентитет при гласање претставуваше честа појава во изминатите изборни циклуси. Според еден од испитаниците, досега немало никаква заштита во врска со овој проблем. Според испитаникот, „*личната карта во Македонија не е биометриска и го нема кодот за отпечаток на прстот, за разлика од пасошот. Според тоа, лична карта може да извади секој. Избирачките одбори не проверуваат дали таа е оригинална или не и дали избирачите имаат една или две лични карти. Тие ја гледаат содржината и совпаѓањето на податоците од личната карта со податоците во избирачкиот список".*

Затоа, во однос на верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите голем дел од испитаниците предлагаат поставување електронски читачи на отпечатоци од прст на сите избирачки места. Според еден од испитаниците, „*доколку сакаме функционално поврзување на процесот, потребни се електронски читачи на отисоци на избирачките места. Имаме околу 3 до 4 илјади избирачки места и ова подразбира инвестиција не поголема од 300 илјади евра... Вака ќе ги елиминираме сите стравови дека некои лица поседуваат повеќе лични карти или патни исправи. Ако сакаме фер, демократски и реални избори тоа е начинот. Не може некој да го пресече прстот и да го шета од читач на читач*".

Овој реформиран модел, според дел од испитаниците, нема да биде доволен доколку Државната изборна комисија не преземе целосна одговорност

и надлежност врз податоците поврзани со избирачкиот список. Сега надлежноста за биометриските податоци е кај МВР, а ДИК е зависна и од регистрите кои ги обезбедуваат Министерството за правда, Фондот за здравство и др. Еден од испитаниците вели дека „*согласно Изборниот законик, избирачкиот список го води ДИК. Но, тоа е само на хартија, бидејќи ДИК има контакт со избирачкиот список само пред изборите кога го добива од МВР. Тие податоци кои ги доставува МВР, ДИК нема начин да ги провери и директно се доставуваат до Државниот завод за статистика, каде ги распоредуваат избирачите по улица и број*“.

Дел од испитаниците се повикуваат и на целосно теренско ажурирање на избирачкиот список како пожелен, но во овие услови речиси невозможен начин на проверка на податоците. Еден од испитаниците вели дека „*имало предлог да се направи проверка на терен, но таа би опфатила 2-3% во секоја општина. Во Куманово, на пример, живеат преку 100 илјади жители. Доколку некој таму теренски го ажурира избирачкиот список, тоа ќе биде долг процес бидејќи меѓу 100 илјади жители над 70 илјади се постари од 18 години и се во избирачкиот список. Затоа е потребно секој активно да дојде и да се пријави во надлежните канцеларии во подрачните единици*“.

Во меѓувреме, политичките преговори на четирите најголеми политички партии (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА) со посредство на медијаторот на ЕУ, Питер Ванхауте, во делот на изборните правила завршија без прифаќање на активната регистрација како начин на прочистување на избирачкиот список. Компромисот кој произлезе од договарањето за новите изборни правила е дека наместо активна регистрација, ќе се прави теренска проверка на ажурноста на избирачкиот список, особено онаму каде што постојат сомнежи за регуларноста на списокот, но, исто така, избирачкиот список ќе се ажурира преку проверка на податоците во другите бази на податоци кои можат да бидат корисни при прочистувањето на овој список (матична книга на родени и умрени, регистар на здравствено осигурени лица, регистар на издадени патни исправи и лични документи и др.)[3].

1.1.4 Откако ќе се направи прочистување / нов избирачки список, како ќе треба тој да се ажурира и штити од евентуални идни малверзации?

Она што повеќето испитаници го потенцираат е дека избирачкиот список треба да биде инструмент во кој сите политички актери, но и граѓани ќе имаат доверба и ќе бидат сигурни дека никој нема да може да го злоупотребува и да врши упад во него заради партиски интерес. Во секој случај, потрагата по системско решение кое ќе функционира и подолго од април 2016 година останува отворена.

[3] http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=24822

Еден од испитаниците вели дека овој процес треба да биде транспарентен и спроведен на начин кој ќе биде инклузивен и во кој ќе учествува граѓанското општество. Само така, според него, граѓаните ќе веруваат дека избирачкиот список ја отсликува реалната состојба, дека не им го одзема правото на избор и дека неговата основа е здрава и легална. Избирачкиот список мора да го раководи институција која нема директен политички интерес, и тоа со помош на меѓународната заедница. Во спротивно, заклучува испитаникот: „*...ако го оставиме во рацете на политичките партии на кои тој им значи – живот или смрт – сигурно дека граѓаните нема да имаат доверба во избирачкиот список*".

Друг испитаник, пак, дополнува дека е неопходно екипирање на подрачните одделенија на ДИК со повеќе кадар за да може да се справат со „*живата материја на избирачкиот список*". Според соговорникот, „*ако се прифати избирачкиот список да биде под ингеренции на ДИК, ќе треба да се зголеми бројот на тие одделенија низ државата и бројот на вработените*".

Повеќето испитаници се согласуваат дека ДИК е институцијата која треба да биде надлежна за ажурирање и контролирање на избирачкиот список, под услов таа да биде целосно независна. Според еден од испитаниците, потребно е во „*софтверското решение за избирачкиот список да нема увид ниту една политичка партија*", а ажурирањето да се одвива со помош на сите институции кои имаат какви било граѓански регистри.

Во слична насока, но многу попрецизно, еден испитаник се залага за централен регистар на граѓани. Кога тоа би се направило, според него, сите институции, вклучително и ДИК, би ги црпеле податоците од една централна база на податоци која ќе биде постојано ажурирана. Сепак, испитаникот се согласува дека Централната електронска база на податоци не може да биде завршена до изборите во 2016 и дека таа задача ќе остане за новата влада. Дотогаш ќе треба да се случи брза реформа на ДИК која ќе обезбеди минимум услови за фер и демократски избори.

1.1.5 Какви треба да бидат ингеренциите на ДИК во однос на избирачкиот список?

Еден од испитаниците, иако се согласува дека ДИК треба да биде столб на гаранцијата на исправноста на избирачкиот список, сепак смета дека најдобриот начин за проверка на избирачкиот список е тој во еден одреден период да им биде достапен на политичките партии кои учествуваат во изборниот процес. Испитаникот притоа вели, „*зошто јас да чекам некој да го проверува, кога сите имаме во различни места свои активисти и слично. Ако забележите дека некое лице сè уште фигурира на избирачкиот список, а не би требало, ќе реагираме. Бидејќи постои недоверба кон институциите, има и оправдана причина за таа недоверба, тоа значи дека сите ние кои сакаме*

да дојдеме до легални и легитимни избори, мора да најдеме начин како тоа да го правиме. Ние можеме колку сакаме да ги зголемуваме казнените одредби кон административните лица, но злоупотребите се вршат од страна на нивните наредбодавци, и тоа е спрега која функционира веќе 10 години, тоа значи дека ќе треба да се интервенира и тука".

Според повеќето испитаници, изворна надлежност на ДИК треба да бидат сите активности поврзани со креирање и ажурирање на избирачкиот список, како и сите активности поврзани со изборниот процес. Дури и според постојната регулатива ДИК има надлежности за контрола врз избирачкиот список, но тие надлежности во пракса не се спроведуваат и ДИК не е во состојба да врши контрола. Но, прв и основен проблем е тоа што избирачкиот список не го создава ДИК. При негово составување, според еден испитаник, се земаат податоци од Државниот завод за статистика, кои потоа Министерството за внатрешни работи ги дополнува, а ДИК само ги верификува, што всушност претставува само формалност. Комплетната матична евиденција се наоѓа во Министерството за правда. Доколку ДИК ги земе во своја надлежност на чување и располагање податоците за број на лична карта, матичен број на граѓанинот и отпечаток од прст, тоа би бил, според најголем дел од испитаниците, вистински чекор напред кон обезбедување фактичка моќ на ДИК во контролата врз правилноста на изборниот процес.

Независноста на ДИК и намалувањето на партиските влијанија се уште едно важно прашање кое ќе биде клучно за градење на довербата за фер и слободен изборен процес кој би бил признаен од сите. Според еден од испитаниците, „*ДИК пред сè треба да биде надпартиско тело дури можеби и составено од уставни судии или од судии на Врховен суд (во секој случај, искусни правници) кои ќе донесуваат одлуки според правото, а не според политичките влијанија и прегласувања*. *На тој начин ќе се овозможи тие да проценуваат согласно законските правила и доколку навистина се направени прекршоци, тие само ќе се констатираат наместо за нив да има политичко гласање*".

Повеќе испитаници проценуваат дека *„мора да се зголемат ингеренциите на ДИК"*. Според еден од нив, *„ДИК сега има само церемонијални ингеренции во однос на изборите"*. Со зголемувањето на ингеренциите, според испитаникот, ДИК треба да има многу поголемо влијание и контрола над работата на државните и регулаторните тела за време на изборната кампања и изборите. Дури е потребна законска можност ДИК да поднесува прекршочни и кривични пријави веднаш и директно пред судовите, за повреди на Изборниот законик.

Дополнително, повеќе испитаници сметаат дека е неопходно зголемување и подобрување на човечките и техничките капацитети на ДИК**.** Според еден од испитаниците, во моментов во ИТ-секторот во ДИК работат само двајца.

Невозможно е да се очекува од нив да направат нешто суштински, односно да водат евиденција или да го ажурираат избирачкиот список. Капацитетите на ИТ-секторот мора да се зголемат, исто како и на правниот сектор. ДИК одлучува за жалбите и приговорите од изборите буквално на седница на Комисијата. Нема претходно подготвени мислења од страна на правниот сектор или препораки која одлука е правно најиздржана. Токму затоа, дел од испитаниците проценуваат дека доколку има волја сериозно да се зголемат капацитетите особено на правниот сектор на ДИК, тогаш треба да има служба која ќе ја цени законитоста на донесените одлуки по жалби и претставки.

Според еден испитаник, треба да се најде решение и за обезбедување независност на ДИК. Според него, најверојатно ДИК ќе биде реформирана и во нејзиниот состав ќе има претставници на власта, опозицијата и независни експерти. Клучното прашање е, вели испитаникот, кој е начинот да дојдеме до експертите, зашто *„треба да имаме луѓе прифатливи за сите, и тоа во услови на голема исполитизираност и нефункционалност на институциите. Доколку не успееме да ги најдеме тие луѓе, секогаш ќе ја доведуваме во прашање релевантноста на избирачкиот список, особено ако партиите и институциите не функционираат како што треба“.*

1.1.6 Какво е вашето мислење за спроведување попис преку унификација на постојните регистри електронски, како што најавува премиерот Груевски, а не исклучиво теренски од „врата до врата“?

Сите испитаници, стручни лица и политичари, се согласија дека оваа идеја е сомнителна, недоволно објаснета, без поткрепа во реалноста како од технички, така и од политички аспект. Дел од испитаниците ја потенцираат техничката неподготвеност на институциите за таканаречен електронски попис, а друг значаен дел од испитаниците укажува дека не е во прашање само техниката на спроведување на пописот, туку отсуството на политичка волја кај премиерот за прецизен и кредибилен попис кој ќе ја прикаже реалната состојба. Според еден испитаник, *„проблемот со Груевски не е во механиката и техниката како се изведува пописот. Дали ќе го правиме електронски, со таблети, на хартија или гулаби-писмоносци не е толку важно. Кај оваа власт нема политичка волја да се спроведе попис. А техниката лесно може да се договори, но секако некој мора да ги посети граѓаните во нивните домови за да направи попис. Дали ќе ги запише на таблет, на хартија или ќе го тетовираме на рака, важна е политичката волја за правилно спроведување“.*

Според најголем дел од испитаниците, традиционален теренски попис мора да се спроведе и тоа со претходно надминување на недоразбирањата и стравовите на некои етнички заедници. Еден од испитаниците вели дека стравот дали Албанците во Македонија ќе бидат над или под 20 проценти, треба да биде надминато прашање, а тоа според него значи дека треба сите претходно стекнати права да бидат загарантирани.

Според еден од испитаниците, за да се отстранат етничките стравови, треба да се направи правна рамка според која, „*сите дефиниции од Рамковниот договор и Уставот важат без разлика на процентите, за да ги ослободиме сите од стравовите дека им се потребни 18 или 25 проценти“.*

Сите испитаници се речиси согласни дека за релевантен и кредибилен попис е потребна политичка волја, дека без традиционален теренски попис во Македонија само ќе се создава привид на завршена работа и дека пописните резултати нема да ја одразуваат реалноста и ќе бидат оспорувани од многу фактори.

1.1.7 Што ќе треба да преземе новата влада за да спроведе попис според сите меѓународни стандарди? Што би им препорачале на политичките актери, на каков тип решенија треба да се насочат?

Речиси сите испитаници истакнаа дека главниот предизвик за владата која ќе се формира по следните парламентарни избори во однос на пописот ќе биде тој да се трансформира од политичко прашање, во техничка и статистичка државна операција. Според еден од испитаниците, во сегашните услови, во Македонија тешко може пописот да не биде политичко прашање: „*Основните права во уставното уредување почиваат на бројки кои се резултат на некој попис. Штом е така тогаш не е статистичка операција, туку пописот е политичко-правна операција. Сè додека политичките субјекти не се согласат околу тоа, ние нема да имаме успешен попис во државата. Ако останува основните, базичните уставни права да се утврдуваат и да се поврзани со бројки, во стилот колку сме – толку сте, тоа нема да биде успешно направено*“.

Повеќето испитаници се согласни дека треба прво да има политички консензус и волја да се реализира пописот. Тоа подразбира да се решат политичките прашања за да му се дозволи на Заводот за статистика стручно и независно да ја реализира акцијата. Според испитаниците, „*само треба политичарите да се договорат. Пописи се спроведувале и претходно во Македонија. Ние сме единствената европска земја која не успеа да спроведе попис на време. Бевме во друштво на Босна, но дури и тие се договорија како ќе го спроведат. Не треба ништо повеќе од политичка волја*“.

Бидејќи актуелната власт не успеа да го реализира пописот во 2011 година, најголем дел од испитаниците не веруваат дека коалиционите партнери можат да ги надминат постојните проблеми и дека имаат кредибилитет да организираат и спроведат попис. За повеќето тоа значи дека пописот ќе треба да го спроведе друга влада која ќе биде составена по изборите во април 2016 година. Едновремено, повеќето соговорници сметаат дека подготовката и реализацијата на попис на населението мора да биде една од приоритетните задачи на идната влада.

Во таа смисла, треба да ги имаме на ум и меѓународните стандарди за подготовка и реализација на попис. Според еден од испитаниците, препораките за попис се носат дури 4 до 5 години пред спроведување на пописот, бидејќи тоа е обемна и специфична акција која бара финансиски средства и човечки капацитети. Во просек, потребни се најмалку шест месеци, а реално дури и две години за да се подготви попис. Исто така, дел од испитаниците препорачуваат пописот да се одржи во 2020 или 2021 година бидејќи, според нив, земјите спроведуваат попис во годините кои завршуваат на 0 или 1, заради меѓународна споредливост на податоците. Еден од испитаниците смета дека само преку ваков пристап ќе се занимаваме со стандарди, закони и процедури, а не со дневно-партиски политики.

1.1.8 Какво е искуството во Хрватска?

Според интервјуто што го направивме со претставник на хрватската организација ГОНГ, специјализирана, меѓу другото, за набљудување на изборниот процес во Хрватска, таму избирачкиот список и податоците од пописот на населението не се поврзани и се целосно одвоени процеси. Според испитаникот, податоците од пописот на население можат да бидат индикативни доколку бројот на избирачи од избирачкиот список неочекувано и упадливо отстапува во однос на вкупниот број на населението. Токму тоа е случајот со Македонија, во која има регистрирано речиси 1.800.000 избирачи, а според последниот попис на населението и домаќинствата, државата има околу 2.000.000 жители.

Во однос на предлагање најдобро решение за ажурирање на избирачкиот список, испитаникот вели дека најдоброто решение е создавање единствена база на податоци на граѓаните во која се генерирани сите податоци. Понатаму, од оваа база се извлекуваат податоците за лицата со право на глас и така се формира избирачкиот список. Ваков пример се среќава во Естонија, а нивната единствена база на податоци се вика X-road.

Претставникот на ГОНГ нагласи дека клучно за успешно спроведување избори е довербата во институциите, а таа, според него, во Македонија е сериозно нарушена бидејќи државата со текот на времето значително го намалила нивото на демократски стандарди за спроведување избори и тоа е веќе меѓународно познато.

Во Хрватска, слично како и во Македонија, ДИК нема посебни ингеренции поврзани со избирачкиот список. Избирачкиот список го води Министерство за јавна управа, додека пописот го спроведува Државниот завод за статистика. Сепак, како клучни препораки за обезбедување фер и демократски избори и добро ажурирање на избирачкиот список, претставникот на ГОНГ ги наведе: а) транспарентност на увидот во избирачкиот список, б) лесна достапност на избирачкиот список и контрола од страна на јавноста и мешовитите комисии

(здруженија, академска заедница, новинари и др.) и в) зајакнување на независните институции кои ќе имаат овластувања да дејствуваат во интерес на граѓаните и законите, а наспроти очекувањата и интересите на политичките партии.

2. КАКВО „ЧУДО" Е ЕЛЕКТРОНСКИОТ ПОПИС?

2.1 Една година од кампањата „Попис веднаш!": До каде сме со пописот?

По пропаѓањето на пописот во 2011 година и по првичните негативни реакции и критики во јавноста за отсуството на политичка волја кај власта за негово кредибилно спроведување, како и за големите финансиски штети кои настанаа поради недовршената статистичка операција, следуваше долг период во кој оваа тема се чуваше „под тепих" и далеку од очите на јавноста. Власта не презеде никаква одговорност за неуспехот на пописот, никој не беше казнет за незаконско однесување и нарушување на регуларноста и законитоста на попишувањето, а немаше ниту најави, ниту пак каква било дискусија за тоа кога ќе биде спроведен нов попис на населението. Ваквото поведение на власта резултираше со тоа Македонија да остане единствена земја во Европа, и една од ретките во светот, која нема спроведено редовен попис на населението веќе 13 години.

Имајќи ја предвид нужноста од спроведување попис на населението за целокупниот општествен и економски развој на Република Македонија, нашите организации преку кампањата „Попис веднаш!", во текот на 2014 година, го вратија пописот на јавната сцена и го засилија граѓанскиот притисок врз политичките субјекти.

Во март 2014 година, Премиерот во своето гостување на телевизија Канал 5 (Milenko Late Night Show, 7 март 2014), меѓу другото, изјави: „...*Моето мислење е дека ако сакаме да добиеме реален попис во Македонија, реален, без пишувања на луѓе што живеат тука, а не живеат. Ние мораме да го смениме концептот на пописот. Вака како што е сега е неизводливо да се направи... Моето мислење е дека нам ни треба, и ние почнавме да работиме, еден компјутерски софтвер со кој точно ќе се евидентира присуството на секој граѓанин во секој момент, во секоја минута, значи кој е во земјата и кој не е во земјата, и на него би можело да се направи само еден дополнителен попис, секој да се искаже етнички и верски, доколку сака, некој може да рече не сакам, на сите да им биде пристапено. Но прво да се констатира кој е во земјата, кој е надвор и колку време е надвор. За тоа да се констатира, потребен е еден прилично сложен, голем софтвер на кој што веќе институциите почнаа да работат и се надевам дека можеби не до избори, но веднаш после изборите ќе се излезе со меѓународен јавен повик за снабдување, од некоја сериозна куќа, на таков софтвер, заедно со хардвер, бидејќи за поддршка на таков софтвер ќе треба и силен хардвер, кој што во*

секој момент ќе има евиденција за секој граѓанин што е во земјата и што не е во земјата. И колку време не е во земјата. Тогаш знаете точно кој е во земјата и кој треба да влезе во... како се вика тоа, жители или како се вика, и после само може да се направи попис и да ги прашате за верата и националноста заради потребите на Охридскиот рамковен договор и уставните одредби поврзани со тоа. Друг начин многу тешко би успеал“.

Оваа конфузна и непрецизна изјава на Груевски дека на едноставен начин, преку „сложен и голем софтвер и силен хардвер“ ќе го реши сериозниот политички проблем поврзан со спроведувањето на пописот во државата, претставуваше најава за намерите на власта, акцентот на дискусијата околу пописот да се измести и да се стави врз промената на пописниот модел. Во таа насока потоа одеа и изјавите и информациите на надлежните државни институции.

Така, во летото 2014 година, во екот на кампањата „Попис веднаш!“, од Државниот завод за статистика (ДЗС) стигна информацијата [4] дека се размислува да се напушти традиционалниот метод на собирање податоци (одење на терен и посета на секое живеалиште и домаќинство) и следниот попис да се реализира со примена на комбиниран метод: административни регистри во комбинација со други извори на податоци или метод на административни регистри и електронско собирање дополнителни податоци за населението. Тогашната директорка на ДЗС, Благица Новковска, за Дојче Веле, меѓу другото, изјави: „*Следниот попис ќе може да се спроведе тогаш кога ќе биде оценето дека имаме добро развиени административни регистри од кои ќе може да се користат одредени податоци за населението, домаќинствата и живеалиштата, а другото да може да се дополнува со други извори на податоци или со дополнителни методи на попишување, на пример, спроведување попис само за мал број на прашања за кои нема податоци во расположливите административни регистри. Овој метод за попишување се најавува како главен и за најголем дел од земјите во светот при планирањето на следните пописи на населението и со сигурност ќе останат само мал број земји кои ќе го користат традиционалниот метод на попишување“.*

По повторното затишје околу пописот, главно заради актуелната политичка криза и преговорите за Договорот од Пржино, на крајот на јули годинава, на поставено пратеничко прашање за пописот, Груевски одговори: „*Имаме намера да спроведеме попис на населението во Македонија. Ги правиме сите напори да спроведеме попис според највисоки меѓународни стандарди, попис што нема да влее сомнеж кај никого, кај ниту една етничка заедница, кај ниту*

[4] http://www.dw.com/mk/%D0%BF%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81-%D0%BD%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%88-%D1%9C%D0%B5-%D0%B8%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2-%D1%80%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%82/a-17762156

еден граѓанин, индивидуалец, политичка партија или кој било друг субјект“.[5] Подготовките за спроведување на пописот, како што истакна Премиерот, се одвиваат во две насоки: електронско поврзување на матичните евиденции за пописот да биде главно електронски и теренски активности, кои треба да покријат само 30 отсто од пописот: „*Очекуваме до крајот на оваа година да пристигне целокупната потребна опрема за поврзување на сите матични евиденции во Македонија и со тоа нашите проценки се дека околу 70 проценти од прашањата за пописот би биле електронски одговорени, односно нема да треба да бидат поставувани прашања до граѓаните, туку софтверски, компјутерски со електронско поврзување на матичните евиденции ќе се соберат сите потребни одговори*“. За теренскиот дел од пописот, клучната работа, според Груевски, е набавката на т.н. *fingerprint* или електронска проверка на биометриските податоци: „*Без такво нешто секогаш би имало сомнежи дали навистина човекот што требало да одговори одговорил, дали одговорил некој друг итн.*“.

Оваа изјава на Премиерот предизвика бурни реакции во јавноста. Владиниот коалициски партнер ДУИ веднаш демантираше[6] дека промената на пописниот модел е владин проект. Според лидерот на ДУИ, Али Ахети, ова е само идеја на ВМРО-ДПМНЕ и дека нема никаков договор за модалитетите на пописот, за софтверските решенија, како и за самото спроведување на пописот. Според него, најпрво мора да има коалициски договор за нов попис, па дури потоа да се размислува за модалитетити и начините како да се изведе пребројувањето на кое сите ќе му веруваат. Опозициската СДСМ истакна дека пописот не е дел од Договорот во Пржино и дека тој ќе се спроведе единствено по изборите во 2016 година. Едновремено, СДСМ порача дека пописот мора да влева доверба кај сите, но и да биде според стандардите на ЕУРОСТАТ.

Со своја реакција, на иницијатива на НВО Инфоцентарот, МЦЕО и Осми септември, се јавија и 46 граѓански организации[7] кои истакнаа дека владата на Груевски и на Ахмети нема ни кредибилитет, ни легитимитет да планира и реализира нов попис, а изразија и сериозен сомнеж во „техничко-технолошкиот“ предлог за спроведување на пописот.

И дел од стручната јавност се вклучи во реакциите на изјавата на Груевски. За Дончо Герасимовски[8], стручњак од областа на статистиката, електронскиот попис според замислата на Премиерот претставува заблуда, затоа што пописот покрај основни демографски информации треба да обезбеди и попрецизни и поспецифични податоци. Едновремено, стручната јавност укажува и на тоа дека електронскиот попис не е едноставна операција која може преку ноќ да се реализира, и тоа само со набавка на софтвер, туку дека

[5] http://plusinfo.mk/vest/35273/vlasta-podgotvuva-elektronski-popis
[6] http://24vesti.com.mk/za-dui-najavata-na-gruevski-za-popis-e-samo-ideja-na-vmro-dpmne
[7] http://a1on.mk/wordpress/archives/516993
[8] http://24vesti.mk/gerasimovski-popis-po-elektronski-pat-e-golema-zabluda

за сето тоа е потребна сериозна, стручна и долгогодишна подготовка. Затоа, впрочем, не изненадува и фактот дека ваквите пописи главно ги има во некои од скандинавските земји.

Имајќи го предвид сето ова, во продолжение овој документ поподробно се занимава со пописите засновани на регистри на граѓаните, со предусловите потребни за нивна подготовка и реализација, како и со нивните предности и слабости.

2.2 Попис базиран на регистри

„Електронскиот попис“, кој како термин се одомаќини во нашата јавна дебата, всушност се однесува на пописите базирани на регистри (на анг. *registers-based census*). Во последните години сѐ повеќе држави се одлучуваат да го заменат или дополнат традиционалниот метод на попишување токму со пописи базирани на регистри. Ова, всушност, значи дека државите доаѓаат до потребните податоци, наместо преку попишување од врата на врата, преку постојните (административни) регистри кои ги водат разни јавни и државни (во некои случаи и приватни) организации. Како и во многу административни сфери, најнапреднати во оваа смисла се нордиските држави, кои со текот на времето стекнале големо знаење и искуство во развивањето добри административни регистри и спроведувањето пописи врз основа на нив. Со други зборови, искуството на нордиските држави се смета за добра практика и нивните статистички институции се вклучени во размена на овие практики и искуства со многу сродни институции низ светот.

Во однос на меѓународните стандарди за попис, пописот базиран на регистри не се смета за инфериорен во однос на традиционалното попишување, доколку се исполнети определени услови. Ова е видливо и во регулативата на Европскиот парламент и Советот за пописите на населението и становите[9], каде што методите на попишување се само таксативно наведени и им е оставено на државите да одберат една метода која е најсоодветна за нив, сѐ додека таа ја исполнува целта да се добијат квалитетни и релевантни податоци.

Што е, всушност, идејата на овој тип попишување? Станува збор за операција – *административни* податоци,[10] односно податоци кои државните институции (во некои случаи и приватните, како, на пример, осигурителните компании) ги создале според потребите на одредени *административни* процеси, да се искористат за *статистички* потреби.

[9] REGULATION (EC) No 763/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 July 2008 on population and housing censuses , http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0014:0020:EN:PDF
[10] Регистарски административни податоци подразбираат можност податоците системски да се менуваат, односно да се „апдејтираат“.

Но дали ова претставува компромис со квалитетот на податоците, кои – како што видовме – се создаваат за различна цел? Ова прашање е легитимно и за него статистичарите се свесни и затоа, основна претпоставка е податоците од административните регистри да бидат квалитетни. Од статистичка гледна точка, секако станува збор за компромис, затоа што податоците не се создадени да служат за статистички цели, но во време на кратење на буџетите и рационализација, нордиските земји размислувале и во тој правец.

Сепак, квалитетот на податоците не се зголемил преку ноќ, туку станувало збор за стратегиски пристап кој траел со децении. За да се избегне замката со квалитетот на податоците, нордиските држави во последните децении развиле силна соработка меѓу заводите за статистика и другите институции кои водат разни регистри. На ваков начин, статистичарите со своето знаење им помагале на административците да ги подобрат регистрите, а за возврат добиле определено влијание при обликувањето на методологијата за собирање податоци, што им овозможило постепено да ги прилагодуваат и за статистички цели. Со текот на времето, разликата меѓу квалитетот на податоците била сведена на нула, односно административните податоци го достигнале квалитетот на статистичките. Со други зборови, пописот базиран на регистри станал возможен дури откако квалитетот на податоците го достигнал потребното ниво.

Примерот со Норвешка е илустративен за тоа како традиционалните пописи и подобрувањето и воспоставувањето на регистрите оделе рака под рака. Имено, во оваа држава, во последните четири децении се создадени многу нови регистри за различни административни потреби. Честопати, токму традиционалните пописи служеле како основа за воспоставување определен регистар, со што се овозможувало следниот традиционален попис да содржи сѐ помалку прашања, затоа што државите веќе поседувале дел од потребните податоци во регистрите.

Централниот регистар на населението во Норвешка бил направен во 1964 година, и тоа врз основа на податоците од пописот кој бил спроведен неколку години пред тоа. Следниот попис бил искористен за повторно да се проверат податоците од Централниот регистар на населението. Идејата е следна – секој нареден попис содржи сѐ помалку прашања, што значи помал административен и финансиски товар од гледна точка на државата, а помал временски товар од гледна точка на испитаниците, односно граѓаните. Сепак, процесот во Норвешка бил кумулативен и секоја наредна фаза се искористувала за да се учи од недостатоците на системот, со цел да се подобрат регистрите. Во таа смисла, во 1990 година, Норвежаните се решиле за следната вежба: направиле попис базиран врз регистри и ги спoccредиле добиените податоци со податоците од традиционалниот попис кој се спровел истата година. Утврдиле дека им недостасуваат податоци за работната сила во

државата, што ги навело на идејата да направат уште еден регистар кој би бил насочен само кон ова прашање. Со оваа вежба овозможиле следните пописи да се случуваат исклучиво врз база на регистри.

2.2.1 Предуслови и претпоставки за попис базиран на регистри

Постојат одредени предуслови и претпоставки кои треба да бидат исполнети за да може некоја држава да спроведе попис кој е делумно или целосно базиран на регистри. Потребно е да бидат исполнети низа услови кои се однесуваат како на квалитетот на самите регистри, така и на општите институционални и легални аспекти во државата.

Искуството во нордиските држави покажува дека административните регистри треба да исполнат низа услови за да можат да се користат за статистички цели. Прво и најочигледно, потребно е да бидат опсежни, односно да покриваат прашања кои се важни за пописот. Доколку идејата е да ги заменат податоците до кои би се дошло преку традиционален попис, потребно е да биде возможно преку регистрите да се покријат најголемиот дел од овие податоци. Општо земено, трите основни единици кои треба да бидат покриени се лицата (граѓаните), живеалиштата и претпријатијата. Сите нордиски земји имаат по три базични регистри: регистар на жителите (кај нас матична книга, на анг. *Register on persons / population register*), регистар на имотите (на анг. *Register on properties – real estate, buildings and dwellings*) и регистар на претпријатијата (кај нас Централниот регистар, на анг. *Business register*).

Најважно е овие регистри да се поврзани меѓу себе на начин што овозможува лесно да се идентификуваат единиците на кои податоците се однесуваа (лицето, станот, односно живеалиштето). Со други зборови, мора да постојат таканаречените *linking keys* кои, всушност, се однесуваат на броевите за идентификација (пандан на ова во Македонија би требало да биде единствениот матичен број), нумеричките адреси и броевите за идентификација на фирмите. Поедноставно кажано, потребно е едно лице да може да биде идентификувано со истите карактеристики (на пример, единствен матичен број) низ досиејата кои за него се водат во разни регистри. Доколку државата сака да дојде до податок кој е највисокиот степен на образование на определено лице, треба да постои регистар во кој тоа може да се провери (на пример, регистар на некој универзитет) и во истиот регистар лицето да може да се идентификува со матичниот број. Апсолутен предуслов за да може да се размислува за попис преку регистри е да постои унифициран систем на идентификација низ разните извори (регистри). Со други зборови, потребно е секој граѓанин да може лесно да се идентификува низ разните регистри во кои е заведен.

Постојат и низа институционални и правни предуслови за спроведување попис базиран на регистри. Прво, мора да постои законска рамка и

институционална инфраструктура, централната институција за статистика (во нашиот случај ДЗС) да ги користи податоците од регистрите кои биле создадени со различна намена. Тесно поврзано со овој предуслов е и постоењето добра законска и институционална рамка за заштита на податоците, затоа што станува збор за исклучително чувствителна тема која е поврзана со прашањата за приватноста на граѓаните.

За ова, пак, е потребно јавноста да биде сензибилизирана за темата и да има доверба во институциите. Јавната дебата и едукацијата на граѓаните се клучни за да може да се објаснат и прифатат целта и предностите на спроведувањето попис на овој начин. Искуството покажало дека во сите нордиски држави дебатата за безбедноста на податоците се отворила и сè уште останува актуелна. Затоа е потребно и време и многу добри аргументи, и уште подобри заштитни механизми, за граѓаните да веруваат и да бидат убедени во предностите на користењето податоци од регистрите.

2.2.2 Предности и недостатоци на традиционалниот и на пописот базиран на регистри

Еден од главните недостатоци на традиционалниот попис, кој е особено видлив и во случајот на Македонија, е можноста за тн. „прокси интервјуа“. Имено, доколку некое лице во моментот на попишување не е присутно во домот, блиските честопати ги даваат податоците во негово име. Во Македонија ова е особено голем проблем поради иселувањето, како и поради политизираната и етнизираната политичка атмосфера во која се спроведуваат пописите, а кои вообичаено се сведени на натпревар за тоа која етничка заедница има поголем број членови. Сепак, од она што ѝ беше презентирано на јавноста, не е јасно како „електронскиот попис“ на премиерот Груевски би го третирал ова прашање, кое има подлабоки корени што потекнуваат од меѓуетничката и политичката недоверба во нашето поларизирано општество.

Како недостаток на традиционалните податоци може да се наведе и тоа што прашањата во директните интервјуа се честопати поедноставени до непрепознатливост со цел да бидат разбирливи за испитаниците и да се скрати времетраењето на интервјуата.

Исто така, внесувањето на податоците од традиционалните пописи е долготрајно и бара големи административни и финансиски ресурси. Пописите (како впрочем и изборите во Македонија) се своевиден шок за администрацијата – големи ресурси се ангажирани за оваа цел, со што се прекинуваат или отежнуваат редовните процеси.

Кои се, пак, предностите и недостатоците на пописите базирани на регистри? Прво, овој метод на попишување овозможува тотална покриеност (под претпоставка да постојат добри и опсежни регистри) при релативно ниски

трошоци. Натаму, нема товар за испитаниците, односно граѓаните, чиј мир и секојдневно функционирање остануваат недопрени. Со пописите базирани на регистри податоците се, всушност, побезбедни. Човечкиот фактор е минимизиран на две нивоа кои се критични – на нивото на интервјуирање, како и на нивото на внесување на податоците. Најважно, за попис повеќе не мора да се чека 10 години, туку податоците се достапни постојано.

Најголемиот недостаток на пописите базирани на регистри, пак, се состои во конзистентноста на податоците. Со други зборови, фактот дека се користат повеќе извори за да се дојде до целосни податоци носи и одредени ризици, кои може да се минимизираат со редовно апдејтирање на регистрите и нивна поврзаност во една целина. Затоа, честопати државите користат и анкети за контрола на квалитетот во случаите кога ќе проценат дека регистарските податоци имаат определени недостатоци.

3. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Речиси сите интервјуирани стручњаци и политичари укажуваат на извесна поврзаност меѓу одржувањето регуларен и редовен попис и ажуриран и кредибилен избирачки список, а ги нагласуваат и политичките аспекти на поврзаноста меѓу пописот и избирачкиот список во постојниот контекст на политичката криза во Македонија. Сепак, најголем дел од нив се согласни дека се тоа законски и методолошки сосема засебни процеси кои не мора да бидат целосно поврзани.

  Иако сметаат дека најидеалната опција за прочистување на избирачкиот список е претходно да бидат собрани податоци од регуларен и традиционален попис, сепак, нашите соговорници ја уважуваат фактичката состојба дека спроведувањето попис е невозможно до одржувањето на предвремените парламентарни избори и токму затоа како неопходност ја наведуваат потребата да се разгледаат другите расположливи можности за прецизирање и прочистување на избирачкиот список.

  Експертите и политичарите сметаат дека најдобриот модел за прочистување на избирачкиот список е задолжителното активно регистрирање на секој граѓанин, како и целосното теренско ажурирање на избирачкиот список.

  Како многу важен елемент кој го надополнува ажурирањето на избирачкиот список, испитаниците ја посочија верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите, бидејќи користењето туѓ

идентитет при гласањето беше честа појава во изминатите изборни циклуси.

- Она што повеќето испитаници го потенцираат е дека избирачкиот список треба да биде инструмент во кој сите политички актери, но и граѓаните ќе имаат доверба и ќе бидат сигурни дека никој нема да може да го злоупотребува и да врши упад во него заради партиски интерес. Во секој случај, потрагата по системско решение кое ќе функционира подолго од април 2016 година останува отворена.

- Експертите и политичарите сметаат дека Државната изборна комисија (ДИК) е институцијата која треба да биде надлежна за ажурирање и контролирање на избирачкиот список. Всушност, изворна надлежност на ДИК треба да бидат сите активности поврзани со креирање и ажурирање на избирачкиот список, како и сите активности поврзани со изборниот процес.

  Истовремено, ДИК мора да биде независна институција, односно целосно ослободена од секакви политички и партиски притисоци и влијанија, а неопходно е и зголемување и подобрување на нејзините човечки и технички капацитети.

- Клучните препораки за обезбедување фер и демократски избори и добро ажурирање на избирачкиот список, на хрватски ГОНГ за Македонија се: транспарентност на увидот во избирачкиот список, лесна достапност на избирачкиот список и контрола од страна на јавноста и мешовитите комисии (здруженија, академска заедница, новинари и др.) и зајакнување на независните институции кои ќе имаат овластувања да дејствуваат во интерес на граѓаните и законите, а наспроти очекувањата и интересите на политичките партии.

  Во однос на ажурирањето на избирачкиот список, ГОНГ препорачува создавање единствена база на податоци на граѓаните во која се генерирани сите податоци. За ваков централен регистар на граѓани се залагаат и другите испитаници.

- Бидејќи актуелната власт не успеа да го реализира пописот во 2011 година, најголем дел од испитаниците сметаат дека коалициските партнери не можат да ги надминат постојните проблеми и дека немаат кредибилитет да организираат и спроведат попис. Тоа значи дека пописот ќе треба да го спроведе друга влада која ќе биде составена по изборите во април 2016 година.

Едновремено, повеќето соговорници сметаат дека подготовката и реализацијата на попис на населението мора да биде една од приоритетните задачи на идната влада. Главниот предизвик за новата влада во однос на пописот ќе биде тој да се трансформира од политичко прашање во техничка и статистичка државна операција.

Треба прво да има политички консензус и волја да се реализира пописот, а тоа подразбира да се решат политичките прашања за да му се дозволи на Заводот за статистика стручно и независно да ја реализира акцијата.

- За „електронскиот попис“ на Премиерот, сите испитаници сметаат дека тоа е идеја која е сомнителна, недоволно објаснета и без поткрепа во реалноста, како од технички, така и од политички причини. Сериозен проблем претставува техничката неподготвеност на институциите за таканаречен електронски попис, а друг уште поголем проблем, според нашите соговорници, претставува отсуството на политичка волја кај Премиерот за прецизен и кредибилен попис кој ќе ја прикаже реалната состојба.

  Експертите и политичарите се речиси согласни дека за релевантен и кредибилен попис е потребна политичка волја, дека без традиционален теренски попис во Македонија само ќе се создава привид на завршена работа, како и дека пописните резултати нема да ја одразуваат реалноста и ќе бидат оспорувани од многу фактори.

- Постојат низа предуслови и претпоставки кои треба да бидат исполнети за да може некоја држава да спроведе попис кој е делумно или целосно базиран на регистри. Искуството на нордиските држави покажува дека административните регистри треба да исполнат низа услови за да можат да се користат за статистички цели и дека тоа хармонизирање не може да се направи преку ноќ.

  Исто така, државата мора да создаде и соодветна институционална и легална рамка за користење на регистрите. Особено е важна заштитата на податоците, затоа што станува збор за исклучително чувствителна тема која е поврзана со прашањата за приватноста на граѓаните.

- Иако идејата за спроведување попис преку комбинација на електронско поврзување на регистрите и теренско попишување е нешто што на прв поглед може да звучи атрактивно, па дури и лесно применливо, особено затоа што веќе се применува во некои држави во светот, сепак, во Македонија, во овој момент, не постојат услови за ваков вид попис.

Во услови на сериозна политичка и системска криза, ниедно решение не може да се прави еднострано, туку за тоа е потребен елементарен консензус и уште повеќе јавна дебата во која ќе бидат вклучени сите засегнати страни.

Од изјавите на претставниците на ДУИ јасно се гледа дека и во самата власт не постои консензус за пописот и за модалитетите на негово спроведување. Затоа, изјавата на Премиерот дека државата сериозно се подготвува за попис може да се толкува единствено како политички маркетинг, а не како сериозна најава и намера.

- Во Македонија не постојат услови за спроведување попис базиран на регистри. Од клучно значење во моментов е да се спроведе релевантен и кредибилен попис според сите меѓународни стандарди, и тоа преку традиционално теренско попишување на населението.

Паралелно со ова можат да течат подготовки за градење и поврзување на регистрите, за потоа, по примерот на Норвешка, да се направи евентуална симулација на попис базиран на регистри за истиот период во кој ќе биде спроведен традиционалниот попис. Резултатите од симулацијата ќе ја покажат точноста и релевантноста на регистрите и нивното поврзување.

Само на ваков начин може да започне и да тече сериозен процес на создавање и подобрување на регистрите во државата, кој на долг рок би довел до тоа Македонија да може да спроведува пописи исклучиво базирани на регистри.