
ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА НА ИЗБОРИМА У СРБИЈИ 2022.*

УДК 324:342.849.2“2022“

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.12>

Прегледни рад

Деспот Ковачевић**

Универзитет у Београду – Факултет
политичких наука

Сажетак

Остваривање слободних и поштених избора у Србији наилази на низ проблема, а један од идентификованих у дужем периоду је функционерска кампања. Овај вид кампање огледа се у (зло)употреби јавних функција у сврху изборне кампање. Иако злоупотреба јавних функција може бити и изван изборне кампање, под функционерском кампањом подразумевам само период од расписивања избора до краја изборног дана. Наведени вид кампање део је свеукупног проблема демократских избора у Србији. У првом делу рада анализирам законски оквир за спречавање функционерске кампање, уз анализу ширег контекста који је довео до „нормализације“ оваквог деловања. Други део рада се бави искуствима Србије са функционерском кампањом и ефикасношћу постојећих решења. Функционерска кампања постала је део анализа многих организација

* Рад је настао у оквиру пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту (број пројекта: 179076)*“ финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије.

** Имејл-адреса аутора: despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

које се баве праћењем кампања и веома су драгоцене у објашњењу феномена. Ипак, функционерска кампања у Србији има широке размере и велики је опсег деловања функционера, што онемогућава давање потпуно прецизних података, тако да ће све истраживачке базе података послужити објашњењу и разумевању проблема.

Кључне речи: избори, Србија, кампања, функционерска кампања, политичке партије

УВОД

Функционерска кампања као свеprisутан појам у политичком животу Србије користи се да опише проблеме у наступима јавних функционера у сврхе изборне кампање представљајући резултате институција као резултате своје политичке партије или коалиције. Проблем функционерске кампање у вези је са ширим проблемом остваривања слободних и поштених избора као демократског минимума. У јавном дискурсу и медијима у Србији појам се користи да опише низ појава, а често је та употреба и непрецизна. Феномен функционерске кампање потпуно се адаптирао са смањењем партијске компетиције и плурализма, порастом популизма и клијентелизма у време постистине која карактерише и политички живот Србије. Циљ рада је да прецизно одреди појам функционерске кампање, представи законска решења и види ефекте на изборима 2022. Континуиран проблем функционерске кампање наметнуо је и низ решења у циљу остваривања слободних и поштених избора, али су постојећа решења показала своје мањкавости.

ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА – ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ

Непрецизност у појмовном одређењу функционерске кампање отежава и истраживање и објашњење. Упоредна пракса не познаје одређење појма у овом облику, али се јасно разуме да је реч о коришћењу јавних ресурса и функција у сврхе изборне кампање. Од јасног дефинисања функционерске кампање зависи и могућност да одређена понашања оценимо овим појмом. Најважнији аспект функционерске кампање је законодавни оквир који даје границе

(легалног) дозвољеног деловања у кампањи, али са становишта демократије деловање функционера може се ограничавати и демократским праксама и односом према слободним и поштеним изборима (легитимно). У претходним радовима (Kovačević 2019; Kovačević 2020) појму функционерске кампање сам покушао дати оквире који би омогућили да се појам истражи на ваљан политиколошки начин са јасним карактеристикама. Политичка пракса мења и обликује појам, па је мерљивост функционерске кампање са квантитативним показатељима постала излишна јер се ради о свеprisутном и свакодневном деловању на различитим нивоима (националном, покрајинском, локалном) који је веома тешко испратити.

Појам функционерске кампање, може се сместити у поље теорија демократије којим би се означила деловања која отежавају процесе демократских избора, а са друге стране у комуниколошким теоријама појам се може сместити у псеудо-догађаје (Kovačević 2020). Из угла демократских пракси и процедура, функционерска кампања утиче на неравноправан положај власти и опозиције у изборном надметању кроз (зло)употребу јавних ресурса и функција у промотивне сврхе чиме се угрожава легитимитет изборног процеса. Уколико се ове праксе посматрају као псеудо-догађаји реч је о производњи планираних, неаутентичних догађаја за попуњавање медијског простора (Boorstin 1992; McNair 2003). Функционерска кампања приписује се и облику државног маркетинга (Atlagić 2019), а у свакој форми ради се о бесплатним облицима промотивних активности у кампањи (Slavujević 2009). Ипак, треба истаћи да су бесплатни само за учеснике избора који их користе, али не и за институције које покривају трошкове деловања јавних функционера. Овакав вид кампање мора се аналитички свести на период од дана почетка изборне кампање до дана избора. Временско прецизирање анализираног периода је важно јер постоје различити облици злоупотребе јавних функција и јавних ресурса и изван периода избора. Савремени политички односи обилују злоупотребама демократских пракси на чему се темеље клијентелистички односи партија и бирача, ширење популизма у политичким системима, изборне и референдумске манипулације, медијатизација политике итд. Функционерска кампања само је део ових процеса и често постоји као перманентан однос према политици. У ужем смислу, функционерска кампања мора се свести на деловање јавних функционера у време изборне кампање и у сврхе избора са јасно одређеним датумом.

Посебно важан елемент за анализу функционерске кампање јесте законодавни оквир. Студија случаја функционерске кампање у одређеној држави зависи од законодавства које се примењује. Честа ситуација је да нешто што је у једном случају легална употреба јавне функције у другом случају представља злоупотребу јер је законски забрањена. Ипак, треба нагласити да није све што је легално уједно и демократски и често можемо евидентирати случајеве функционерске кампање који не крше регулативу, али из угла слободних и поштених избора нису легитимни. Упоредна пракса показује различита законска решења у циљу спутавања функционерске кампање што је покушај одговора на проблем, али није увек и решење.

С тим у вези, у овом раду појам функционерске кампање користим да опишем понашања и деловања јавних функционера у редовном раду, у циљу промоције партије, коалиције или кандидата на изборима, у току изборне кампање, не раздвајајући резултате државних институција од резултата партије, коалиције или кандидата.

КОНТЕКСТУАЛНИ УСЛОВИ ЗА РАЗВОЈ ФУНКЦИОНЕРСКЕ КАМПАЊЕ

У упоредној пракси проблеми који су у облику функционерске кампање појављују се у различитим политичким режимима. Сам појам „функционерска кампања“ у Србији се спомиње 2012. године¹ иако је овакво деловање приметно и у ранијем периоду јер су јавни функционери свеприсутни у кампањама. Са ширењем проблема у спровођењу слободних и поштених избора, све већом улогом медија у изборним кампањама и предоминацијом једне партије дошло се у ситуацију да се равноправност актера доводи у питање. У Србији постоји низ важних фактора који су утицали на нарастање проблема функционерске кампање.

Облик политичког режима има велики значај и утицај на капацитете демократских избора. Србија има континуиран пад индикатора демократије, а међу њима и индикатора демократских избора. Пад демократије у Србији и пораст ауторитаризма главне су карактеристике политичког система у последњој деценији (Kiel 2018; Bieber 2018; Vladislavljević 2019). Према Извештају о слободи у свету после 2018. године, Србија је од државе са статусом слободна постала делимично слободна (Freedom House 2022). Реч је о континуираном паду и у области политичких права и у области

1 Златко Минић наводи да је појам у употребу увео Зоран Гавриловић (БИРОДИ) у кампањи 2012. године (Minić 2019).

грађанских слобода. Према другим извештајима, Србија се од 2012. са статусом демократије у консолидацији годинама помера у смеру дефектне демократије, где је и данас (Bertelsmann Transformation Index 2022). Овакви резултати производ су пада демократских вредности, а посебно у домену владавине права и стабилности политичких институција који погодују развоју функционерске кампање. Слабост институција система које организују изборе, врше мониторинг финансирања партија и избора, мониторинг медија, баве се антикоруптивном делатношћу, уз смањен утицај парламентарне контроле довели су до стварања погодног тла за различите злоупотребе јавних функција и ресурса.

Партијски систем Србије је прошао велике промене од увођења вишепартизма. Од промене власти 2012. године партијски систем мењао се у правцу система са предоминантном партијом (Ковачевић 2020b). Предоминација СНС-а у политичком спектру уз слабост других партија (посебно опозиционих) допринели су смањењу партијске конкуренције. Са смањењем конкуренције долази и до смањења политичког плурализма. Јака партија на власти која доминира владом, парламентом, унутар коалиције и генерално унутар система, има на располагању значајне јавне ресурсе и јавне функције који у време изборне кампање постају средства функционерске кампање. Посебно важан утицај на изборе 2022. има бојкот избора 2020. од стране великог дела опозиције због недемократских услова у партијском и политичком систему, а који се посебно тичу рада медија, злоупотребе јавних ресурса и функционерске кампање. Овај бојкот дао је неколико важних резултата који се крећу од промена у изборном систему и изборном законодавству до политичких последица, изостанка опозиције у парламенту и спољног притиска због такве ситуације.

Медијски систем у Србији потпуно погодује расту функционерске кампање. Медији играју веома важну, често и пресудну, улогу у ширењу функционерске кампање. Утицај медија и њихова видљивост од стране грађана и бирача имају далеке домете у креирању јавног мњења, а свакако највећу улогу имају телевизије са националном фреквенцијом. Број медија свих облика у Србији је у порасту, а значајан део тих медија је наклонен владајућој структури. С друге стране, веома приметан је и притисак на слободно и независно новинарство. Према извештајима у области медија, Србија је најлошије позиционирана држава међу државама постјугословенског простора, али је свој пласман поправила и заузима 79. место (2022) у односу на 93. место (2021) (RSF 2022).

Ширење таблоидног новинарства у свим врстама медија допринело је етаблирању лажних вести и пропаганде као легитимних облика политичког дискурса. Функционерска кампања само је један од производа оваквог медијског система. Односи снага из политичког поља пренели су се и у медијски простор у којем настаје неравноправан положај актера политичке конкуренције. Далекосежне последице за могућност поправљања медијске слике прави велика поларизација на владајуће и опозиционе медије.

На таласу ширења популизма у глобалним оквирима, Србија је препозната као један од примера оваквих пракси. Популизам у Србији може се окарактерисати и као владајућа идеологија (Spasojević 2017) или као доминантан образац понашања кроз цео период вишепартизма, уз различите узроке и мотиве (Kovačević 2020b). У поларизацији коју намеће популистички наратив (ми и они) настаје подела на државне и антидржавне елементе где се држава поистовећује са партијом и влашћу, а опозиција са антидржавним, антинародним елитистичким елементима. Употреба јавних функција и јавних ресурса у ове сврхе доводи до типичних облика функционерске кампање, иако таква деловања нису приметна само у изборним кампањама него су одлика целокупног политичког живота. Популизам као иманентан део политичких процеса у Србији тражи медијско праћење, а велики државни пројекти нужно постају средство за промоцију рада, па самим тим често и предмет функционерске кампање.

Низ контекстуалних услова представља погодно тло за пораст пракси функционерске кампање, али се у њиховој основи налазе природа политичког и медијског система, капацитети партијског система и популистички образци понашања. У наведеном контексту тешко је раздвојити редован рад јавних функционера од злоупотребе тог рада у партијске и изборне сврхе. Граница између легитимног и нелегитимног је веома танка, а покушаји да се утврде сви облици феномена функционерске кампање постају веома отежани, па и немогући. Ипак, квалитативно и феноменолошко објашњење појаве даје добар оквир за разумевање проблема.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР РЕГУЛАЦИЈЕ ФУНКЦИОНЕРСКЕ КАМПАЊЕ И ПРОМЕНЕ ПРЕД ИЗБОРЕ 2022.

У складу са затеченим стањем и проблемом функционерске кампање, као делом проблема слободних и поштених избора, у

Србији се трагало за решењима која би могла да спрече и умање овакву врсту деловања. У сусрет сваким изборима долази до промена у сету закона који се тичу изборног процеса, како би се отклонили поједини недостаци евидентирани у претходном периоду, па је тако било и пред изборе 2022. године. Целокупан законодавни оквир који се тиче функционерске кампање обрађиван је у ранијем периоду (Minić i Nenadić 2017; Kovačević 2019; Kovačević 2020a), али ћу у сврхе рада указати на најважније делове регулације и промене које су се десиле пред изборе 2022. Међустранички дијалог у различитим формама донео је низ промена које се тичу функционерске кампање, а значајан део тих промена десио се и у сусрет изборима које анализирам. Функционерска кампања део је регулације низа закона који су у вези са целокупним системом регулације рада медија и генерално изборних активности и политичких субјеката у деловању и финансирању.

У дужем периоду примећена је слабост у области медија у изборним кампањама које имају за циљ да остваре равноправност свих учесника избора (Slavujević 2017, 20; Atlagić 2019, 12). Иако се годинама ради на унапређењу решења која се у ширем смислу тичу слободних и поштених избора, проблем је поред законског оквира и у спровођењу решења у пракси. Законодавни оквир у Србији у области функционерске кампање може се поделити у три групе:

а) законе који регулишу делатност и функционисање политичких субјеката и јавних функционера – као субјеката функционерске кампање,

б) законе, правилнике и кодексе који регулишу рад медија,

в) законе који регулишу изборни процес и тиме регулишу обе претходне области. (Kovačević 2019, 166).

У законодавству је низ општих решења која се тичу и функционерске кампање, али су важнији закони који имају директан утицај на регулацију функционерске кампање. Закон о спречавању корупције дефинише могућности деловања јавних функционера у политичким активностима и истиче да јавни функционер „не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности...” (Закон о спречавању корупције чл. 50). Изузетост из овог члана постоји код појединих лица у циљу заштите личне безбедности. У закону се

додаје да „*јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе*“ (Zakon o sprečavanju korupcije čl. 50).

Нужност да се редован рад одвоји од кампање наметнуо је потребу и обавезу јавних функционера да „*увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта*“ (Zakon o sprečavanju korupcije čl. 50). Закон даље детаљно и јасно прецизира шта је јавни ресурс и даје сет активности које су забрањене за јавне функционере у изборној кампањи како би се смањило простор за злоупотребе. У сусрет изборима 2022, крајем 2021. године, урађене су поједине промене, па је тако и председник Републике у обавези да јасно и недвосмислено предочи јавности и саговорницима у ком својству износи одређени став (Zakon o sprečavanju korupcije čl. 50). У ранијем периоду председник је био изузет из овог члана, уз посланике и одборнике на свим нивоима који су остали изузети.

Даље се у законодавству уређује ова област кроз регулацију финансирања изборних кампања. Закон о финансирању политичких активности забрањује финансирање од стране „*јавних установа, јавних предузећа, привредних друштава и предузетника који обављају услуге од општег интереса; установа и предузећа са учешћем државног капитала; других организација које врше јавна овлашћења...правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода, осим уколико овим законом није другачије одређено*“ (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti čl. 12).

Проблематичан део у регулацији кампања и редовног рада јавних функционера био је у нејасним овлашћењима јавних функционера и могућностима за отварања и церемоније завршених јавних пројеката и покретање, предлагање и презентацију нових пројеката (Minić i Nenadić 2017, 10-11). Мањкава регулација у овој области доприноси да се отвара потенцијал за функционерску кампању. Свечаности поводом јавних радова и пројеката најчешћи су облик функционерске кампање, јер често могу да се подведу под редован рад, а да персуазивно производе ефекте на актуелну кампању

и подршку партији, коалицији или кандидату. Изменама Закона 2021. године прописана је забрана медијима да извештавају десет дана пре дана избора, са церемонија отварања или почетак изградње инфраструктурних и других пројеката, ако на њима учествују јавни функционери који су кандидати на изборима (Закон о електронским медијима чл. 47). Такође је у циљу изједначавања учесника избора уведена обавеза објављивања тарифа политичког оглашавања која је иста за све учеснике.

Регулација медија представља други важан аспект у анализи функционерске кампање. Закон о јавном информисању и медијима дефинише најважније принципе рада медија и деловања у интересу јавности, а за функционерску кампању се посебно издваја став да је јавни функционер дужан да трпи изношење критичких мишљења о резултатима његовог рада и политици коју спроводи (Закон о јавном информисању и медијима чл. 8). Најважнија институција која прати рад медија је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) које има обавезу да контролише рад медија и стара се о примени Закона о електронским медијима. РЕМ је ипак ограничавао своје надлежности тиме што је у ранијем периоду јавност обавештавао да нема капацитете и није у обавези да врши мониторинг рада медија у изборној кампањи (*Glas Amerike* 2017; *RTV* 2020). Оваквим ставом институције, која се бави контролом рада медија, у дугом периоду остварио се додатни простор за кршење закона и функционерску кампању, а да медији не носе никакве последице. Медији су кључни субјекти преноса поруке и производње ефеката функционерске кампање уколико немају јасна ограничења. Црта је оценила да се РЕМ није бавио својом надлежношћу у периоду 2014-2020, да би као производ међустраничног дијалога дошло до поновног праћења изборне кампање од стране РЕМ-а и сумњи у веродостојност и објективност праћења (Црта 2022а). У сусрет изборима 2022. Црта је изразила низ сумњи и критика на рачун методологије коју користи РЕМ за праћење избора.

Други важан аспект у медијском сету закона је у раду и деловању јавног сервиса (РТС и РТВ) који имају законску обавезу у предизборној кампањи да представљају политичке партије и коалиције по принципима бесплатно и једнако (Закон о јавним медијским сервисима чл. 7). Опозиција је на протестима имала велике приговоре на рад јавног сервиса и сматра га једним од најважнијих средстава државног маркетинга. Јованка Матић истиче да РТС служи као најважнији медиј за промоцију редовног рада власти (Матић 2017, 138). Савет РЕМ-а је деловао и у овој области и усвојио је

Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, као покушај да се уреди рад јавног сервиса у време избора са значајно прецизираним одредбама. Опозиција је на овај Правилник реаговала критички због контроверзног става о извештавању „имајући у виду значај политичких странака и кандидата, односно значај догађаја у којима они учествују“ (Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje čl. 5). С друге стране, комерцијални медији немају довољну контролу, па се отвара велики простор за функционерску кампању и кршење низа закона па и Закона о оглашавању.

За регулацију рада медија у кампањи посебан искорак је направљен формирањем Привременог надзорног тела за праћење медија током изборне кампање са циљем праћења медија, спровођење медија током изборне кампање, давања мишљења о раду независних институција, праћење спровођења препорука за приватне емитере са националном покривеношћу итд. (видети: Odluka Vlade o obrazovanju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje 2021).

У трећој групи налазе се закони који се директно тичу регулације изборног процеса. Закон о избору народних посланика најдетаљније уређује надзор и праћење изборних кампања (видети Ковачевић 2019; Minić i Nenadić 2017, 10). Иако се ради о Закону који уређује парламентарне изборе, на овај Закон се позивају и закони који регулишу друге врсте избора (председничке и локалне). Формирање Надзорног одбора за изборну кампању један је од најважнијих корака за праћење изборне кампање. Надзорни одбор се у сусрет изборима 2022. године огласио и по питању феномена „функционерске кампање“ указујући на потребу поштовања Закона али и нужност учешћа јавних функционера у изборној кампањи са ставом да „не треба потцењивати бираче и њихову способност да, у условима поштовања наведених захтева, заузму афирмативан или критички став према ранијим активностима и на основу тих активности и према програмима подносилаца изборних листа и кандидата...“ (Nadzorni odbor za izbornu kampanju 2022). Из досадашњег рада Надзорног одбора приметно је да постоји потреба за јачањем капацитета овог органа како би се спречавање и реаговање на функционерску кампању довело до вишег нивоа.

(НЕ)УСПЕХ У СПРЕЧАВАЊУ ФУНКЦИОНЕРСКЕ КАМПАЊЕ – СРБИЈА 2022.

Председнички и парламентарни избори одржани 3. априла 2022. године донели су учешће 19 парламентарних листа, 8 председничких кандидата и 12 листа за београдске изборе од чега су предмет анализе у оквиру функционерске кампање четири парламентарне листе (Александар Вучић – Заједно можемо све, Ивица Дачић – Премијер Србије, Савез војвођанских Мађара – Иштван Пастор, Муфтијин аманет – Странка правде и помирења – Усаме Зукорлић), један председнички кандидат (Александар Вучић) и две београдске листе (Александар Вучић – Заједно можемо све, Ивица Дачић – Премијер Србије, Тома Фила – Градоначелник Београда). Праћење и мониторинг функционерске кампање, поред обавезе надлежних институција био је предмет анализе и цивилног сектора (Транспарентност Србија, Бироди, Црта). У складу са законским роковима, парламентарни београдски избори су расписани 15. фебруара, а председнички 2. марта што је одредило да кампања за парламентарне и београдске изборе траје 15 дана дуже. Иако није предмет истраживања, Црта је у периоду пре расписивања избора забележила „кампању пре кампање“ која се огледала у мешању државног и партијског интереса, клијентелистичким праксама и медијском дисбалансу у корист власти (октобар 2021-фебруар 2022) (Crta 2022b).

Упоредна анализа извештаја о функционерској кампањи показује веома опречне закључке и податке које износе организације цивилног друштва и државне институције. Транспарентност Србија истиче низ примедби и критика на рад државних институција, као и јасне закључке о перманентној функционерској кампањи. Транспарентност Србија истиче да је било 75% промотивних активности више него у истом периоду у неизборној 2021. години на узорку од 26 функционера и да су активности функционера добиле завидан простор у информативним емисијама (Transparentnost Srbija 2022). Иста организација закључује да измене законодавног оквира нису допринеле решавању проблема функционерске кампање. Без обзира што се методологија значајно разликује, забрињавајуће је да је РЕМ добио знатно другачије резултате из којих се могу извући закључци да медији не подстичу функционерску кампању и да је извештавање у значајној мери неутрално, посебно када је реч о јавном сервису (REM 2022). РЕМ је у току кампање објавио пет пресека о извештавању медија у кампањи, а приметне су раније примедбе које

је Црта изнела на рачун методологије праћења од стране РЕМ-а, чији је првенствени проблем у нејасним критеријумима и неразликовању субјекта (кандидат који говори) и објекта (кандидат о којем се говори) у медијским извештајима (Срта 2022а).

Ригидност у разумевању проблема функционерске кампање доводи до погрешних увида у опсег. Поштовање временског оквира у програму предизборног маркетинга и уједначеност међу учесницима није довољан показатељ равноправности актера. Свеукупна кампања не може да се одвоји од политичког живота и тема у кампањи које су производ интерних и екстерних фактора. Потенцијално смањење функционерске кампање на изборима 2022. године могло је бити узроковано управо променом централне теме. Почетак изборне кампање био је обележен надметањем око предаје листа и потребних потписа, да би уследио низ промотивних активности великог броја актера. У политичком смислу доминирали су СНС и Александар Вучић, који су кроз резултате Владе и председника обележили први део изборне кампање. Десет година континуиране власти уз слогане „Заједно можемо све“ и „Дела говоре“ били су обележени низом спотова који су привлачили пажњу. На изборној листи коалиције СНС било је само четворо чланова владе (Ана Брнабић СНС, Татјана Матић СДПС, Милан Кркобабић ПУПС, Ненад Поповић СНП) тако да је простор СНС-а за наступе био веома широк, а да се у сумњу не доводи однос кандидат – јавни функционер, уз обавезу да се јасно и недвосмислено одвоји од политичке партије и коалиције.

Почетком рата у Украјини (24. фебруар) теме кампање су се битно почеле мењати и спољнополитичка оријентација постала је приоритетна тема. Државне конференције за штампу (председник Републике и председник Скупштине) измениле су ток кампање, па се у новим околностима у одређеној мери променио и однос према почетним темама инвестиција, јавних инфраструктурних пројеката и сл. Са новим слоганом „Мир. Стабилност. Вучић“ владајућа СНС се прилагодила околностима и за парламентарне и за председничке изборе, али су други коалициони партнери (СПС) и опозициона десница (ДСС, Двери, ПОКС, Заветници) користили тему потенцијалних санкција у својој кампањи. С оваквом променом фокуса смањило се простор за злоупотребу јавних ресурса и јавних функција, али је Александар Вучић са позиције председника Републике наступао на конференцијама за штампу и јавним догађајима о стању економије, позицији Србије, робним резервама, стању снабдевања гасом и електричном енергијом. Овакви догађаји били су доминантни у медијима када су се одигравали.

Ипак, подаци Транспарентности Србија показују да су највећи скок активности јавних функционера имали Вања Удовичић (Министар омладине и спорта – 42 промотивне активности) и Горан Весић (заменик градоначелника Београда – 48 промотивних активности) (Transparentnost Srbija 2022).

У кампањи су ипак и покренути и завршени велики инфраструктурни пројекти који се могу карактерисати као функционерска кампања или имају одређене карактеристике овог феномена. У кампањи је било посета раније отвореним фабрикама (нпр. БМТС у Новом Саду 16.3.2022), церемонија отварања великих пројеката (нпр. брза пруга Београд-Нови Сад 19.3.2022), покретање нових пројеката (нпр. Вакер Ноизон у Крагујевцу 28.2.2022 – изван кампање за председника) итд. Актуелни председник Србије и кандидат за председника на изборима 2022. Александар Вучић је најавио повлачење из кампање од 20. марта и из свих догађаја који могу да буду функционерска кампања (сем обележавања годишњице Нато бомбардовања 24. марта) (Danas 2022). Оваква одлука у вези је и са законском одредбом да је десет дана пре изборног дана забрањено извештавање са догађаја покретања или завршетка инфраструктурних и других пројеката. Циљ овакве одлуке председничког кандидата је да се испоштује норма о неемитовању функционерске кампање десет дана пре избора, али из Транспарентности Србије је истакнуто да „једино што нећемо гледати је да неки људи који су директно кандидати директно отварају градилишта“ али да се такве активности отварања и покретања државних пројеката настављају без присуства медија (NI 2022). Закон о електронским медијима у овом делу говори управо о јавним функционерима који су истовремено и кандидати, где је за парламентарне и председничке изборе из СНС реч о Александру Вучићу (председник) и Ани Брнабић (премијерка), док су други министри остали изван листе кандидата. Сви други видови промотивних активности који би могли да буду функционерска кампања нису експлицитно забрањени одредбом од десет дана, али их генерално забрањују други закони уколико се ради о злоупотреби јавних функција и јавних ресурса. С друге стране, Вучић се појављивао у медијима до изборне тишине, али је често реч о споменутој дилеми субјект-објект извештавања или су теме биле државничке природе.

Друге политичке партије које чине владајућу већину имају изабране јавне функционере и располагање јавним ресурсима такође је било део догађаја и церемонија које се могу окарактерисати функционерском кампањом. Њихово присуство је зависило

од ресора у којима имају јавне функционере и територијалне распрострањености (посебно када је реч о мањинским партијама).

Проблем функционерске кампање очигледан је на свим нивоима и дешава се у великом интензитету, па је и његово мерење могуће само на узорку (одређени број функционера, одређени тип медија, одређени краћи временски период, итд.). С обзиром на то да су се у Србији 2022. године одржали председнички, парламентарни и део локалних избора могућности за функционерску кампању биле су велике на свим нивоима. Унапређени законодавни и институционални оквир у малој мери је допринео смањењу потенцијала за функционерску кампању, али се очигледно ради о прилагођавању партија, коалиција и кандидата новим правилима без тежње да се генерално спречи функционерска кампања и обезбеди равноправнија заступљеност свих учесника избора.

ЗАКЉУЧАК

Проблем функционерске кампање у Србији евидентиран је у претходној деценији, иако се ради о перманентном проблему политичког живота Србије. Одржавање слободних и поштених избора према демократским стандардима отежано је, између осталог, и злоупотребима јавних функција и јавних ресурса у сврху промоције партије, коалиције или кандидата у току изборне кампање. Под утицајем интерних и екстерних фактора, Србија је мењала законодавство и институционални оквир у циљу смањења могућности и ефеката функционерске кампање. У периоду бојкота дела опозиције (2020) и неизборног периода до избора 2022. интензивно се радило на формалном ојачању процедура и подизању капацитета институција које се баве овим проблемом. Србија је мењала низ закона у области избора, медија и регулације рада јавних функционера. Почео је да функционише Надзорни одбор за изборну кампању и да износи мишљења и ставове о низу питања, па и о функционерској кампањи. Регулаторно тело за електронске медије вратило се својој надлежности, које није обављало у дужем периоду, и почело да врши мониторинг медија у предизборном периоду. Формирано је Привремено надзорно тело за праћење медија током изборне кампање, као додатни институционални гарант за смањење злоупотреба медија. С друге стране, организације цивилног друштва (Транспарентност Србија, Црта, Бироди) су пратиле ове процесе и интензивно указивале на кршење мера и закона.

Основни закључак је да се проблем функционерске кампање није решио и да је постојећи законодавни и институционални оквир само формални део који не утиче битно на промену свеопште атмосфере у којој је овај облик кампање неприхватљив. Различити извештаји и мишљења државних институција и организација цивилног друштва говоре да се ради о различитим методологијама праћења, али да је евидентно да функционерска кампања може да се види на свим нивоима. Проблем функционерске кампање је у великом броју догађаја у изборном периоду у односу на неизборни период, што је први индикатор, али исто тако и проблем око квантитативног приказивања свих облика функционерске кампање. Наведени облик понашања јавних функционера у изборним кампањама може бити у складу са законима (легалан), али често превазилази оквире добре демократске праксе и нарушава равноправност актера, па самим тим смањује и легитимитет избора.

Осим Србије, са проблемом функционерске кампање сусрећу се и друге државе. У региону су Северна Македонија и Босна и Херцеговина посебно ишле у сусрет проблемима злоупотребе јавних ресурса и јавних функција, па би решења из ове две државе била потенцијално добар модел за унапређење законодавног и институционалног оквира који би актере навео на другачија понашања и умањили могућности функционерске кампање.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Atlagić, Siniša. 2017. „Državni marketing u izbornim kampanjama u Srbiji: Kako regulisati medijsko „pokrivanje“ zloupotrebe javnih resursa?“, *Kultura polisa*, vol. 40, god. XIV, str. 11-21.
- Bertelsmann Transformation Index. 2022. „Serbia.“ *Transformation Atlas*. Poslednji pristup 20. juli 2022. https://atlas.bti-project.org/1*2022*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG :TAB
- Bieber, Florian. 2018. “Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans”. *East European Politics*, 34(3): 337-354.
- Boorstin, Daniel Joseph. 1992. *The Image: A Guide of Pseudo-events in America*. New York: Vintage Books.
- Vladislavljević, Nebojša. 2019. *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*. Beograd: Arhipelag.
- Glas Amerike. 2017. „Politička odluka REM-a da ne prati izbornu kampanju.“ 10. Mart 2017. <https://www.glasamerike.net/a/politicka-odluka-rem-a-da-ne-prati-izbornu-kampanju/ 3760584.html>

- Danas*. 2022. „Vučić: Od 20. Marta se neću pojavljivati ni u čemu što je funkcionerska kampanja.“ 16. Mart 2022. <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/vucic-od-20-marta-se-necu-pojavljivati-ni-u-cemu-sto-je-funkcionerska-kampanja/>
- Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br 83/2014, 6/2016 – dr. zakon i 129/2021.
- Zakon o javnim medijskim servisima, „Službeni glasnik RS“, br. 83 od 5. avgusta 2014, 103 od 14. decembra 2015, 108 od 29. decembra 2016, 161 od 31. decembra 2020, 129 od 28. decembra 2021.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83 od 5. avgusta 2014, 58 od 30. juna 2015, 12 od 12. februara 2016 - Autentično tumačenje
- Zakon o sprečavanju korupcije, „Službeni glasnik RS“, br. 35 od 21. maja 2019, 88 od 13. decembra 2019, 11 od 12. februara 2021 - Autentično tumačenje, 94 od 27. septembra 2021, 14 od 7. februara 2022.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 43 od 14. juna 2011, 123 od 10. novembra 2014, 88 od 13. decembra 2019.
- Keil, Soeren. 2018. “The business of state capture and the rise of authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia”. *Southeastern Europe* 42(1): 59–82.
- Kovačević, Despot. 2019. „Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima - problem “funkcionerske kampanje” u Srbiji.“ *CM: Communication and Media* 14, no. 46 (2019): 153-82. <https://doi.org/10.5937/cm14-24355>.
- Kovačević, Despot. 2020a. „Manjkavost regulacije izbornih kampanja – funkcionerska kampanja.“ U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta, Čigoja štampa.
- Kovačević, Despot. 2020b. „Destabilizacija partijskih sistema i porast populizma u zemljama bivše SFRJ.“ *Srpska politička misao*, 1/2020, str. 129-152. <https://doi.org/10.22182/spm.6712020.6>
- Matić, Jovanka. 2017. „Medijski populizma i politički populizam.“ U *Populizam*, ur. Zoran Lutovac, 131-147. Beograd: Institut za društvene nauke Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.
- Minić, Zlatko i Nemanja Nenadić. 2017. *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa - opis problema i moguća rešenja*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Minić, Zlatko. 2019. „Zamagljivanje funkcionerske kampanje.“

- Peščanik*: 10. Maj 2019. <https://pescanik.net/zamagljivanje-funkcionerske-kampanje/>
- McNair, Brian. 2003. *An Introduction to Political Communications*. London and New York: Routledge.
- NI. 2022. „Nenadić: Problem sa korišćenjem javne funkcije u predizbornim periodu nije rešen. 28. Mart 2022. <https://rs.n1info.com/izbori-2022/nenadic-problem-sa-korisccenjem-javne-funkcije-u-predizbornom-periodu-nije-resen/>
- Nadzorni odbor za izbornu kampanju. 2022. „Stav Nadzornog odbora za izbornu kampanju o funkcionerskoj kampanji.“ 11. Mart 2022. http://www.parlament.gov.rs/Stav_Nadzornog_odbora_za_izbornu_kampanju_o_%E2%80%9Efunkcionerskoj_kampanji%E2%80%9C.44607.941.html
- Odluka Vlade o obrazovanju Privremenog nadzornog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje 2021, Na osnovu člana 43. stav 1. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon)
- Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom izborne kampanje, „Službeni glasnik RS“, broj 18/2022.
- Regulatorno telo za elektronske medije [REM]. 2022. „Izveštaji o nadzoru izbora 2022.“ Poslednji pristup 25. Juli 2022. <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izbori/izbori-2022/izvestaji-o-nadzoru-izbori-2022>
- Reporters without borders [RSF]. 2022. „Country Serbia“. *Index 2022*. Poslednji pristup 20. Juli 2022. <https://rsf.org/en/country/serbia>
- RTV. 2020. “Zekić: REM ni po jednom zakonu nije obavezan da prati izbore, ali će ovog puta pratiti”. 10. Februar 2020. https://rtv.rs/sr_ci/drustvo/zekic-rem-ni-po-jednom-zakonu-nije-obavezan-da-prati-izbore-ali-ce-ovoga-puta-pratiti_1092303.html
- Slavujević, Zoran. 2009. *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Beograd: Grafocard.
- Slavujević, Zoran. 2017. *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*. Beograd: Univerzitet u Beogradu–Fakultet političkih nauka.
- Slavujević, Zoran. 2017. *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, Beograd: Univerzitet u Beogradu–Fakultet političkih nauka.
- Spasojević, Dušan. 2017. „Može li populizam biti vladajuća ideologija?“. U *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, ur. Marko Simendić, 75-93, Beograd: Udruženje za

političke nauke Srbije.

- Transparentnost Srbija. 2022. „Izrazita medijska dominacija vladajuće stranke i kandidata kroz funkcionersku kampanju i plaćeno oglašavanje“. *TS*. Poslednji pristup 5. Juli 2022. <https://izbori.transparentnost.org.rs/izrazita-medijska-dominacija-vladajuće-stranke-i-kandidata-kroz-funkcionersku-kampanju-i-plaćeno-oglasavanje/>
- Freedom House. 2022. „Country report – Serbia“. Freedom in the World. Poslednji pristup 20. Juli 2022. <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>
- Crta. 2022a. „Koga i kako prati REM? Analiza metodologije praćenja medija u izborima 2022.“ *Crta*. Poslednji pristup 10. Juli 2022. https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/02/CRTA_Analiza-metodologije-REM-a_2022.pdf
- Crta. 2022b. „Kampanja pre kampanje“. *Crta*. Poslednji pristup 5. Juli 2022. <https://crta.rs/izbori-2022-kampanja-pre-kampanje/>

Despot Kovačević*

University of Belgrade - Faculty of Political
Sciences

FUNCTIONARY CAMPAIGN IN THE ELECTIONS IN SERBIA 2022

Resume

Achieving free and fair elections in Serbia encounters a number of problems, and one of the identified problems for a long time is the functionary campaign. This type of campaign is reflected in the (mis)use of public functions for the purpose of the election campaign. Although the abuse of public office can be outside of the election campaign, by functionary campaign I mean only the period from the announcement of the election to the end of the election day. The mentioned type of campaign is part of the overall problem of democratic elections in Serbia. In the first part of the paper, I analyze the legal framework for preventing functionary campaigns, along with the analysis of the broader context that led to the “normalization” of this type of action. The second part of the paper deals with Serbia’s experiences with the functionary campaign and the effectiveness of existing solutions. The functionary campaign has become part of the analysis of many organizations that deal with campaign monitoring and is very valuable in explaining the phenomenon. However, the functionary campaign in Serbia has a wide scale and the range of actions of officials is large, which makes it impossible to provide completely precise data, so that all research databases will serve to explain and understand the problem.³

Keywords: elections, Serbia, campaign, functionary campaign, political parties

* E-mail: despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

* Овај рад је примљен 30. јула 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2022. године.